

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 158° - Numero 7

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 15 febbraio 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

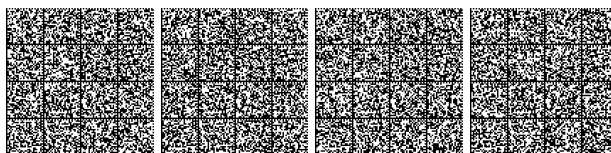




S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **30.** Sentenza 8 novembre 2016 - 9 febbraio 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Arbitrato sulle controversie relative alla realizzazione di opere pubbliche nel territorio regionale - Ente locale territoriale quale parte della controversia - Composizione del Collegio.
 – Regione Calabria 30 maggio 1983, n. 18 (Norme sulla realizzazione di opere pubbliche di interesse regionale e sulla accelerazione delle relative procedure - Delega agli enti locali in materia di espropriazione per pubblica utilità, di occupazione provvisoria e d'urgenza e di circolazione di veicoli eccezionali), art. 15..... Pag. 1
- N. **31.** Sentenza 5 ottobre 2016 - 9 febbraio 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Processo penale - Notificazione dell'atto introduttivo del giudizio al solo difensore d'ufficio presso cui l'imputato ha eletto domicilio e non anche alla persona dell'imputato stesso.
 – Codice di procedura penale, artt. 161 e 163..... Pag. 5
- N. **32.** Sentenza 23 novembre 2016 - 9 febbraio 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Riordino delle Province e Città metropolitane - Riallocazione del personale - Transito del personale di polizia provinciale nei ruoli degli enti locali per lo svolgimento delle funzioni di polizia municipale.
 – 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, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125 - art. 5, commi da 1 a 6. Pag. 11
- N. **33.** Sentenza 6 dicembre 2016 - 9 febbraio 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Parchi e riserve naturali - Bilancio regionale - Oneri relativi alla gestione delle riserve dei Sacri Monti per gli anni 2016-2017 - Copertura finanziaria.
 – Legge della Regione Piemonte 3 agosto 2015, n. 19, recante «Riordino del sistema di gestione delle aree protette regionali e nuove norme in materia di Sacri Monti. Modifiche alla legge regionale 29 giugno 2009, n. 19 (Testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità)», art. 42, comma 2. Pag. 17
- N. **34.** Ordinanza 11 gennaio - 9 febbraio 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope - Trattamento sanzionatorio.
 – Decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309), come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49, art. 4-bis. Pag. 20



N. 35. Sentenza 25 gennaio - 9 febbraio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Elezioni della Camera dei deputati - Attribuzione del premio di maggioranza al primo turno ovvero a seguito di ballottaggio - Ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni - Presentazione delle liste dei candidati e proclamazione degli eletti - Disomogeneità tra i sistemi elettorali previsti per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica.

- D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), artt. 1, comma 2, 18-bis, comma 3, primo periodo, 19, comma 1, primo periodo, 83, commi 1, 2, 3, 4 e 5, 83-bis, comma 1, numeri 1), 2), 3) e 4), 84, commi 1, 2 e 4, e 85, come sostituiti, modificati e/o aggiunti, rispettivamente, dall'art. 2, commi 1, 10, lettera c), 11, 25, 26 e 27 della legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati); decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica), artt. 16, comma 1, lettera b), e 17, come novellati dall'art. 4, commi 7 e 8, della legge 21 dicembre 2005, n. 270 (Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica); legge n. 52 del 2015, artt. 1, comma 1, lettere a), d), e), f) e g), e 2, comma 35.

Pag. 21

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 5. Ricorso per questione di legittimità costituzionale del 30 gennaio 2017 (della Regione Toscana).

Amministrazione pubblica - Camere di commercio - Attuazione della delega di cui all'art. 10 della legge n. 124 del 2015 per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura - Tempi della delega - Finanziamento delle Camere di commercio - Riduzione del numero delle stesse - Comunicazioni in via telematica.

- Decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), intero testo, e artt. 1, comma 1, lett. r), n. 1, punto i); 3, comma 4; e 4, comma 6.

Pag. 69

N. 5. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria del 17 ottobre 2016.

Giustizia amministrativa - Giudizio di ottemperanza - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Procedimento per ottenere il pagamento delle somme dall'Amministrazione debitrice.

- 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. 5-sexies, commi 1, 4, 5, 7 e 11, introdotti dall'art. 1, comma 777, [lett. l),] della legge 28 dicembre 2015, n. 208 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)").....

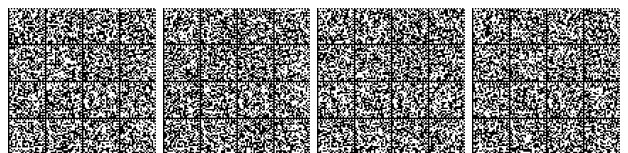
Pag. 74

N. 6. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria del 17 ottobre 2016.

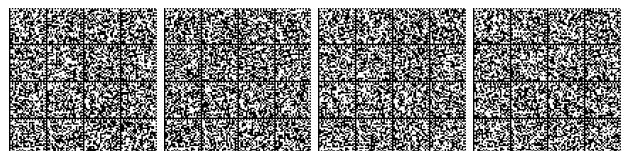
Giustizia amministrativa - Giudizio di ottemperanza - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Procedimento per ottenere il pagamento delle somme dall'Amministrazione debitrice.

- 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. 5-sexies, commi 1, 4, 5, 7 e 11, introdotti dall'art. 1, comma 777, [lett. l),] della legge 28 dicembre 2015, n. 208 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)").....

Pag. 79



- N. 7. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria del 17 ottobre 2016.
Giustizia amministrativa - Giudizio di ottemperanza - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Procedimento per ottenere il pagamento delle somme dall'Amministrazione debitrice.
- 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. 5-sexies, commi 1, 4, 5, 7 e 11, introdotti dall'art. 1, comma 777, [lett. l),] della legge 28 dicembre 2015, n. 208 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)")..... Pag. 85
- N. 8. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria del 17 ottobre 2016.
Giustizia amministrativa - Giudizio di ottemperanza - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Procedimento per ottenere il pagamento delle somme dall'Amministrazione debitrice.
- 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. 5-sexies, commi 1, 4, 5, 7 e 11, introdotti dall'art. 1, comma 777, [lett. l),] della legge 28 dicembre 2015, n. 208 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)")..... Pag. 90
- N. 9. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria del 17 ottobre 2016.
Giustizia amministrativa - Giudizio di ottemperanza - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Procedimento per ottenere il pagamento delle somme dall'Amministrazione debitrice.
- 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. 5-sexies, commi 1, 4, 5, 7 e 11, introdotti dall'art. 1, comma 777, [lett. l),] della legge 28 dicembre 2015, n. 208 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)")..... Pag. 95
- N. 10. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria del 17 ottobre 2016.
Giustizia amministrativa - Giudizio di ottemperanza - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Procedimento per ottenere il pagamento delle somme dall'Amministrazione debitrice.
- 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. 5-sexies, commi 1, 4, 5, 7 e 11, introdotti dall'art. 1, comma 777, [lett. l),] della legge 28 dicembre 2015, n. 208 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)")..... Pag. 101
- N. 11. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria del 17 ottobre 2016.
Giustizia amministrativa - Giudizio di ottemperanza - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Procedimento per ottenere il pagamento delle somme dall'Amministrazione debitrice.
- 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. 5-sexies, commi 1, 4, 5, 7 e 11, introdotti dall'art. 1, comma 777, [lett. l),] della legge 28 dicembre 2015, n. 208 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)")..... Pag. 106



- N. **12.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria del 17 ottobre 2016.
Giustizia amministrativa - Giudizio di ottemperanza - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Procedimento per ottenere il pagamento delle somme dall'Amministrazione debitrice.
- 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. 5-*sexies*, commi 1, 4, 5, 7 e 11, introdotti dall'art. 1, comma 777, [lett. l),] della legge 28 dicembre 2015, n. 208 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)")..... Pag. 112
- N. **13.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria del 17 ottobre 2016.
Giustizia amministrativa - Giudizio di ottemperanza - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Procedimento per ottenere il pagamento delle somme dall'Amministrazione debitrice.
- 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. 5-*sexies*, commi 1, 4, 5, 7 e 11, introdotti dall'art. 1, comma 777, [lett. l),] della legge 28 dicembre 2015, n. 208 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)")..... Pag. 117
- N. **14.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria del 17 ottobre 2016.
Giustizia amministrativa - Giudizio di ottemperanza - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Procedimento per ottenere il pagamento delle somme dall'Amministrazione debitrice.
- 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. 5-*sexies*, commi 1, 4, 5, 7 e 11, introdotti dall'art. 1, comma 777, [lett. l),] della legge 28 dicembre 2015, n. 208 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)")..... Pag. 122
- N. **15.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria del 17 ottobre 2016.
Giustizia amministrativa - Giudizio di ottemperanza - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Procedimento per ottenere il pagamento delle somme dall'Amministrazione debitrice.
- 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. 5-*sexies*, commi 1, 4, 5, 7 e 11, introdotti dall'art. 1, comma 777, [lett. l),] della legge 28 dicembre 2015, n. 208 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)")..... Pag. 128



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 30

Sentenza 8 novembre 2016 - 9 febbraio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Arbitrato sulle controversie relative alla realizzazione di opere pubbliche nel territorio regionale - Ente locale territoriale quale parte della controversia - Composizione del Collegio.

- Regione Calabria 30 maggio 1983, n. 18 (Norme sulla realizzazione di opere pubbliche di interesse regionale e sulla accelerazione delle relative procedure - Delega agli enti locali in materia di espropriazione per pubblica utilità, di occupazione provvisoria e d'urgenza e di circolazione di veicoli eccezionali), art. 15.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 15 della legge della Regione Calabria 30 maggio 1983, n. 18 (Norme sulla realizzazione di opere pubbliche di interesse regionale e sulla accelerazione delle relative procedure - Delega agli enti locali in materia di espropriazione per pubblica utilità, di occupazione provvisoria e d'urgenza e di circolazione di veicoli eccezionali), promosso dalla Corte d'appello di Catanzaro nel procedimento vertente tra il Consorzio "Valle Crati" e il Fallimento Forni ed Impianti Industriali Ing. De Bartolomeis spa ed altra, con ordinanza del 9 marzo 2015, iscritta al n. 153 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visto l'atto di costituzione del Consorzio "Valle Crati";

udito nell'udienza pubblica dell'8 novembre 2016 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

udito l'avvocato Oreste Morcavallo per il Consorzio "Valle Crati".

Ritenuto in fatto

1.- Nel corso di un giudizio civile promosso dal Consorzio tra Comuni "Valle Crati" contro il Fallimento della "Forni ed Impianti Industriali Ing. De Bartolomeis s.p.a." per la dichiarazione di nullità di una sentenza arbitrale, la



Corte d'appello di Catanzaro, con ordinanza del 9 marzo 2015 (reg. ord. n. 153 del 2015), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2015, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 15 della legge della Regione Calabria 30 maggio 1983, n. 18 (Norme sulla realizzazione di opere pubbliche di interesse regionale e sulla accelerazione delle relative procedure - Delega agli enti locali in materia di espropriazione per pubblica utilità, di occupazione provvisoria e d'urgenza e di circolazione di veicoli eccezionali), in riferimento agli artt. 3, 24, primo e secondo comma, e 117 della Costituzione.

Il collegio rimettente ha censurato la norma regionale nella parte in cui, «nello stabilire che i collegi arbitrali, per la risoluzione delle controversie relative ai lavori pubblici realizzati nel territorio regionale, siano composti da due magistrati, da due funzionari della regione (uno tecnico ed uno amministrativo), nominati dal presidente della regione, e da un libero professionista, nominato dall'appaltatore, determina con tale composizione una evidente disparità di trattamento tra la posizione dell'ente locale committente, quando esso sia diverso dalla regione, rispetto all'altro contraente che può includervi un professionista di propria fiducia».

Preliminarmente il giudice ha illustrato i fatti precedenti all'insorgere della controversia, riferendo, in particolare, che nel 1983 la Cassa del Mezzogiorno aveva affidato all'impresa "Forni ed Impianti Industriali Ing. De Bartolomeis s.p.a." l'appalto per l'esecuzione di «lavori di realizzazione dell'impianto per il trattamento scarichi liquidi ed RSU di Cosenza-Rende» e che, con tale contratto, le parti avevano pattuito di dirimere eventuali controversie mediante ricorso ad un collegio arbitrale composto secondo i criteri indicati dall'art. 15 della legge reg. Calabria n. 18 del 1983, ossia da: «a) un magistrato amministrativo con qualifica non inferiore a consigliere amministrativo regionale, che lo presiede, nominato dal Presidente del Tribunale Amministrativo della Calabria; b) un magistrato giudicante o in quiescenza con qualifica non inferiore a consigliere di Corte di Appello, nominato dal primo Presidente della Corte della Calabria; c) un funzionario tecnico ed un funzionario amministrativo della Regione, con qualifica di dirigente, nominati dal Presidente della Giunta regionale; d) un libero professionista, iscritto nel relativo albo professionale, nominato dall'appaltatore».

Il giudice rimettente ha poi riferito che, nel 1990, alla Cassa del Mezzogiorno era subentrata nel contratto l'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno alla quale, nel 1992, era subentrato il Consorzio "Valle Crati" e che, dopo il fallimento dell'impresa appaltatrice, decretato dal Tribunale di Milano nel 1996, la curatela, sperimentati inutilmente i tentativi di bonario componimento, aveva proposto domanda di arbitrato per ottenere l'adempimento dei crediti maturati verso il Consorzio "Valle Crati". Nell'ambito di tale giudizio, il Consorzio aveva eccepito «la anomala composizione del collegio arbitrale», lamentando che, diversamente dall'appaltatore, controparte nel giudizio, non aveva potuto indicare un proprio arbitro poiché la legge della Regione Calabria n. 18 del 1983 non contemplava tale possibilità.

Il 27 luglio 2006 il collegio arbitrale, disattesa l'eccezione, aveva pronunciato il lodo. Avverso tale decisione il Consorzio "Valle Crati" aveva proposto impugnazione per nullità dinanzi alla Corte d'appello di Catanzaro, prospettando nuovamente la doglianza.

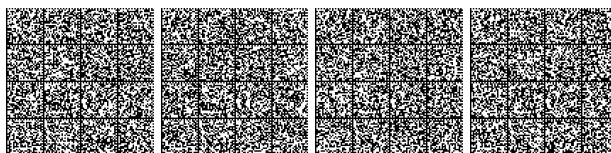
Così ricostruiti i termini della controversia, il giudice *a quo*, a fronte dell'eccezione sollevata dalle parti convenute, ha quindi affermato l'ammissibilità dell'impugnazione ai sensi dell'art. 829, primo comma, numero 2, del codice di procedura civile, sul rilievo che il vizio attinente alla nomina degli arbitri era stato dedotto «dopo un rinvio disposto per tentativo di conciliazione, e quindi, comunque, in un momento anteriore all'udienza di discussione della controversia arbitrale».

Nel merito, la Corte d'appello di Catanzaro, ha posto in evidenza che «[e]ssendo l'arbitrato un modo di risoluzione di controversie tra i soggetti dell'ordinamento, alternativo alla devoluzione di esse al giudice ordinario su concorde volontà delle parti, una legge, la quale preveda la composizione del collegio arbitrale per la soluzione di controversie fra un soggetto pubblico ed un privato, non può far venir meno la caratteristica fondamentale dell'istituto secondo cui, se è dato ad una delle parti di designare uno o più componenti del collegio che deve decidere la controversia, pari facoltà deve essere concessa all'altra parte».

Nella specie, secondo il giudice rimettente, la disposizione impugnata violerebbe gli artt. 3 e 24 Cost. poiché, in base ad essa, «in ipotesi di arbitrato relativo a opere pubbliche svolte nel territorio regionale che interessi quale parte, un ente territoriale dotato di autonomia locale, quest'ultimo non può designare il proprio arbitro, a differenza dell'appaltatore, che a ciò risulta dalla legge espressamente autorizzato».

Il giudice *a quo* ha poi osservato che la terzietà dell'organo giudicante, garantita in sede di giurisdizione ordinaria da specifiche disposizioni di legge, nei giudizi arbitrali è assicurata dall'attribuzione ad ognuna delle parti di un analogo diritto di nomina in ordine alla composizione del collegio arbitrale. Nel caso in esame, invece, la terzietà sarebbe vulnerata dalla evidente disparità di posizione del consorzio, unica parte del giudizio alla quale non è riconosciuto il diritto di nominare un arbitro.

In ultimo, quanto alla rilevanza della questione, la Corte d'appello ha evidenziato che la declaratoria di illegittimità costituzionale si «riverbererebbe, evidentemente, sulla validità del lodo tempestivamente impugnato» e, quanto alla non manifesta infondatezza, ha ricordato che «la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittima una norma del tutto analoga prevista nella legge regionale della Puglia n. 27 del 1985 (sentenza n. 33/1995)».



2.- Con atto depositato il 4 agosto 2015 si è costituito in giudizio il Consorzio “Valle Crati” sostenendo l’illegittimità costituzionale della legge reg. Calabria n. 18 del 1983.

In particolare il consorzio, dopo aver proceduto ad una ricostruzione dei fatti precedenti all’instaurazione del giudizio dinanzi alla Corte d’appello di Catanzaro, ha evidenziato che la disposizione, impedendo ad una sola delle parti di nominare un proprio arbitro, determina: *a)* il venir meno della garanzia di indipendenza del giudice rispetto alle parti con conseguente violazione del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.); *b)* la violazione del diritto di difesa (art. 24 Cost.); *c)* la violazione della potestà legislativa statale in materia di «giurisdizione» (art. 117 Cost.); *d)* l’imposizione di un arbitrato solo apparentemente facoltativo, ma in realtà affidato ad una scelta della sola amministrazione committente (viene invocato come parametro l’art. 102 Cost.). In ultimo, il consorzio ha ricordato che con la sentenza n. 33 del 1995 la Corte Costituzionale ha già dichiarato l’illegittimità costituzionale di una norma dal contenuto analogo prevista dalla legge della Regione Puglia 16 maggio 1985, n. 27 (Testo modificato ed aggiornato di leggi regionali in materia di opere e lavori pubblici).

Considerato in diritto

1.- Viene all’esame di questa Corte la questione, sollevata dalla Corte d’appello di Catanzaro nel corso di un giudizio di impugnazione di una sentenza arbitrale, di legittimità costituzionale dell’art. 15 della legge della Regione Calabria 30 maggio 1983, n. 18 (Norme sulla realizzazione di opere pubbliche di interesse regionale e sulla accelerazione delle relative procedure - Delega agli enti locali in materia di espropriazione per pubblica utilità, di occupazione provvisoria e d’urgenza e di circolazione di veicoli eccezionali), in riferimento agli artt. 3, 24, primo e secondo comma, e 117 della Costituzione, nella parte in cui tale norma «nello stabilire che i collegi arbitrali, per la risoluzione delle controversie relative ai lavori pubblici realizzati nel territorio regionale, siano composti da due magistrati, da due funzionari della regione (uno tecnico ed uno amministrativo), nominati dal presidente della regione, e da un libero professionista, nominato dall’appaltatore, determina con tale composizione una evidente disparità di trattamento tra la posizione dell’ente locale committente, quando esso sia diverso dalla regione, rispetto all’altro contraente che può includervi un professionista di propria fiducia».

2.- Nel porre il dubbio di costituzionalità il giudice *a quo* - ricostruiti i termini della controversia ed affermata l’ammissibilità dell’impugnazione della sentenza arbitrale ai sensi dell’art. 829, primo comma, numero 2, del codice di procedura civile sul rilievo che il vizio attinente alla nomina degli arbitri era stato dedotto nel giudizio arbitrale - fa proprie le ragioni in base alle quali, con la sentenza n. 33 del 1995, questa Corte, in relazione ad una questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte d’appello di Bari, ebbe a dichiarare «l’illegittimità costituzionale dell’art. 61 della legge della Regione Puglia 16 maggio 1985, n. 27 (Testo modificato ed aggiornato di leggi regionali in materia di opere e lavori pubblici), nella parte in cui non prevede che fra i cinque componenti del collegio arbitrale uno di essi sia nominato dall’ente locale territoriale, diverso dalla regione, che sia parte della controversia».

In particolare, la Corte d’appello di Catanzaro, riproponendo l’argomento a suo tempo svolto dalla Corte d’appello di Bari, così come riportato dalla Corte nella richiamata sentenza n. 33 del 1995, osserva «che la norma regionale, nello stabilire che i collegi arbitrali, per la risoluzione delle controversie relative ai lavori pubblici realizzati nel territorio regionale, siano composti da due magistrati, da due funzionari della regione (uno tecnico ed uno amministrativo), nominati dal presidente della regione, e da un libero professionista, nominato dall’appaltatore, determina con tale composizione una evidente disparità di trattamento tra la posizione dell’ente locale committente, quando esso sia diverso dalla regione, “rispetto all’altro contraente che può includervi un professionista di propria fiducia”» (sentenza citata, punto 4 del Considerato in diritto).

Ciò, secondo il giudice rimettente, determinerebbe un’alterazione del carattere fondamentale dell’istituto, in violazione degli artt. 3 e 24 Cost.

3.- La questione di legittimità costituzionale dell’art. 15 della legge reg. Calabria n. 18 del 1983, sollevata in riferimento all’art. 117 Cost., è inammissibile.

Nel porre il dubbio di costituzionalità la Corte d’appello di Catanzaro ha invocato tale parametro solo nel dispositivo dell’ordinanza, senza motivare la censura.

4.- Rispetto all’art. 3 Cost. la questione è fondata.

4.1.- Questa Corte ha già avuto modo di precisare che «[e]ssendo l’arbitrato un modo di risoluzione di controversie tra i soggetti dell’ordinamento, alternativo alla devoluzione di esse al giudice ordinario su concorde volontà delle



parti, una legge, la quale preveda la composizione del collegio arbitrale per la soluzione di controversie fra un soggetto pubblico ed un privato, non può far venir meno la caratteristica fondamentale dell'istituto secondo cui, se è dato ad una delle parti di designare uno o più componenti del collegio che deve decidere la controversia, pari facoltà deve essere concessa all'altra parte. Né [...] tale esigenza può ritenersi soddisfatta con l'attribuzione ad un altro soggetto pubblico, quale la regione, del potere di nomina, in un collegio di cinque componenti, di due di essi da parte del presidente della regione, scelti uno tra i funzionari tecnici e l'altro tra quelli amministrativi della regione stessa» (sentenza n. 33 del 1995, punto 4 del Considerato in diritto).

Infatti, quando sia parte della controversia un ente territoriale diverso dalla Regione, non può ritenersi che quest'ultima possa esprimere la volontà di detto ente, in quanto ciò altererebbe «il sistema delle autonomie, che considera assolutamente distinte la soggettività di ciascuno degli enti suddetti e la conseguente attribuzione dei poteri per la cura degli interessi pubblici dei quali essi siano rispettivamente titolari» (sentenza citata, punto 4 del Considerato in diritto).

Alla luce di detti principi, dunque, risulta palese che l'art. 15 della legge reg. Calabria n. 18 del 1983, non prevedendo che uno dei componenti del collegio arbitrale sia nominato dall'ente territoriale, diverso dalla Regione, che sia parte della controversia, determina una violazione del principio di eguaglianza.

Per tale parte, dunque, ne va dichiarata l'illegittimità costituzionale.

5.- L'accoglimento della questione, in riferimento all'art. 3 Cost., assorbe le altre censure dedotte in riferimento all'art. 24, primo e secondo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15 della legge della Regione Calabria 30 maggio 1983, n. 18 (Norme sulla realizzazione di opere pubbliche di interesse regionale e sulla accelerazione delle relative procedure - Delega agli enti locali in materia di espropriazione per pubblica utilità, di occupazione provvisoria e d'urgenza e di circolazione di veicoli eccezionali), nella parte in cui non prevede che fra i cinque componenti del collegio arbitrale uno di essi sia nominato dall'ente locale territoriale, diverso dalla Regione, che sia parte della controversia;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15 della legge reg. Calabria n. 18 del 1983, sollevata, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Catanzaro con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 novembre 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Alessandro CRISCUOLO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 febbraio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 31

Sentenza 5 ottobre 2016 - 9 febbraio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Notificazione dell'atto introduttivo del giudizio al solo difensore d'ufficio presso cui l'imputato ha eletto domicilio e non anche alla persona dell'imputato stesso.

– Codice di procedura penale, artt. 161 e 163.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 161 e 163 del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale ordinario di Asti, nel procedimento penale a carico di T.B. ed altro, con ordinanza del 10 novembre 2015, iscritta al n. 22 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2016.

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

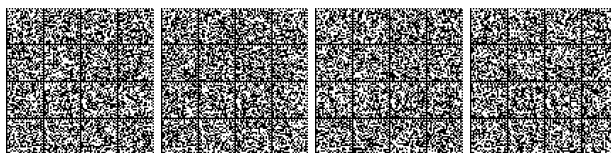
udito nella camera di consiglio del 5 ottobre 2016 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo.

Ritenuto in fatto

1.- Il giudice monocratico del Tribunale ordinario di Asti, con ordinanza del 10 novembre 2015, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 21, 24, 111 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 14 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici adottato a New York il 16 dicembre 1966, entrato in vigore il 23 marzo 1976, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881, e all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n.848 (d'ora in avanti CEDU), questione di legittimità costituzionale degli artt. 161 e 163 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevedono la notifica personale dell'atto introduttivo del giudizio penale, «quantomeno» nell'ipotesi di elezione di domicilio presso il difensore d'ufficio «nei termini indicati e argomentati nella parte motiva».

Il giudice rimettente riferisce di procedere nei confronti di due persone imputate del reato di cui all'art. 624 del codice penale che, in data 17 aprile 2014, a seguito dell'invito formulato ai sensi dell'art. 161 cod. proc. pen., hanno eletto domicilio presso il difensore di ufficio nominato dalla polizia giudiziaria procedente.

Dopo aver precisato che i due imputati sono stati resi edotti del processo a loro carico mediante la notificazione del decreto di citazione a giudizio per l'udienza dibattimentale del 29 maggio 2015, effettuata soltanto al difensore di ufficio, e che a tale udienza essi sono risultati assenti, il rimettente afferma di essere «quantunque “costretto” a procedere a mente dell'art. 420 bis comma 2 c.p.p. alla luce della formale elezione di domicilio avutasi» e, per tale motivo, dichiara di sollevare la questione di legittimità costituzionale nei termini sopra indicati.



Ciò premesso, dopo aver riportato il testo dell'art. 420-bis, comma 2, cod. proc. pen., risultante a seguito della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), il rimettente osserva come il legislatore del 2014, nell'intento di conformare la legislazione interna ai dettami della Corte europea dei diritti dell'uomo, in punto di equo processo in absentia, abbia individuato talune fattispecie normative «sintomatiche di una conoscenza procedimentale idonea a legittimare il prosieguo».

In particolare, il giudice *a quo* sofferma l'attenzione sull'espressione contenuta nel comma 2 dell'art. 420-bis cod. proc. pen. là dove si riferisce all'imputato «che nel corso del procedimento abbia dichiarato o eletto domicilio».

Questa espressione, ad avviso del rimettente, «si riconnette» all'art. 161, comma 1, cod. proc. pen., nel cui ambito è possibile selezionare non solo ipotesi che non destano perplessità (come quelle dell'elezione di domicilio presso il difensore di fiducia o della dichiarazione di domicilio seguita poi da notifica, anche non personale ma, comunque, effettuata alla stregua delle indicazioni di cui all'art. 157 cod. proc. pen.), ma anche fattispecie problematiche e frequentissime nella prassi giudiziaria che, invece, consentono il processo in absentia in condizioni «convenzionalmente "critiche"».

Tra tali ipotesi problematiche vi sarebbe quella oggetto del presente dubbio di costituzionalità, costituita dalla notificazione della vocatio in iudicium effettuata soltanto al difensore di ufficio, nominato dalla polizia giudiziaria e presso cui l'indagato ha eletto domicilio.

Il rimettente osserva come nella totalità dei casi l'elezione (e la dichiarazione di domicilio) ai fini delle notificazioni ai sensi dell'art. 161 cod. proc. pen. sia un atto che ha luogo in un momento di gran lunga antecedente rispetto all'inizio del processo, «sovente tenuto a distanza di anni e talora dinanzi ad Autorità Giudiziaria diversa, per le più svariate ragioni processuali, rispetto a quella inizialmente titolare del procedimento».

Ciò nonostante, il legislatore del 2014 riconoscerebbe all'elezione di domicilio l'idoneità a legittimare il prosieguo dell'instaurando processo, ritenendola sintomatica di una conoscenza procedimentale rilevante.

Quanto alla possibilità di letture convenzionalmente orientate, il giudice *a quo* afferma di non potervi procedere perché l'espressione «che abbia eletto domicilio» è formula generica, comprensiva di tutte le ipotesi sottostanti l'istituto dell'elezione di domicilio, con la conseguenza che il giudice non può che proseguire il processo a carico dell'imputato che abbia eletto domicilio presso il difensore di ufficio, in presenza di regolari notifiche, presso lo stesso, dell'avviso dell'udienza.

In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente effettua un preliminare apprezzamento sul piano della ragionevolezza ex art. 3 Cost., evidenziando come l'art. 420-bis, comma 2, cod. proc. pen. accomuni fattispecie tra loro assai diverse, in quanto alcune integrano ipotesi di conoscenza personale e diretta dell'avviso dell'udienza, mentre altre, come la fattispecie in esame, recano con sé l'eventualità di una conoscenza del processo del tutto legale e fittizia.

Pertanto, «già sul piano intrinseco», secondo il giudice *a quo*, l'elezione di domicilio presso il difensore di ufficio apparirebbe un'ipotesi eccentrica rispetto a quella in cui l'imputato assente abbia ricevuto personalmente la notificazione dell'avviso di udienza.

Assimilare quest'ultima fattispecie, che integra una conoscenza processuale perfetta, a quella in esame «non può che destare perplessità in punto di ragionevolezza».

Sotto il profilo della violazione dell'art. 117 Cost., in relazione all'art. 6 CEDU, il rimettente osserva come il «perno logico» del diritto dell'imputato alla partecipazione al processo, così come interpretato dalla Corte di Strasburgo, stia non tanto nell'informazione circa accertamenti o indagini di polizia giudiziaria in corso, quanto piuttosto nella possibilità la più concreta ed effettiva possibile, di avere cognizione del momento e del luogo del processo, ossia del vaglio giurisdizionale della specifica accusa formulata dinanzi ad un giudice terzo e imparziale.

Il rimettente ritiene, quindi, che solo la cognizione effettiva di luogo, giorno e ora del processo permetta di inferire, dalla successiva assenza fisica, una rinuncia implicita a comparire ai fini di un legittimo prosieguo (sono richiamate le seguenti pronunce della Corte EDU: decisione del 22 maggio 2007, Böheim c. Italia; sentenza del 12 dicembre 2006, Battisti c. Francia; decisione del 23 novembre 2006, Zaratini c. Italia; decisione del 14 settembre 2006, Booker c. Italia; decisione dell'8 settembre 2005, Ivanciuc c. Romania e sentenza del 5 dicembre 2002, Craxi c. Italia).

Sotto il profilo della violazione degli artt. 21 e 111 Cost., il giudice *a quo* osserva, poi, come proprio dalla giurisprudenza di Strasburgo sia possibile trarre la considerazione secondo cui le informazioni fornite in sede di invito a eleggere domicilio sarebbero praticamente nulle in punto di «accusa penale e coordinate spazio-temporali», risolvendosi nella mera indicazione dell'articolo di legge violato «o poco più».

L'informazione fornita risulterebbe ben lontana dall'integrare la debita informazione di cui alla giurisprudenza della CEDU, idonea a legittimare l'inferenza di una volontaria rinuncia a comparire (sono indicate, sotto tale profilo, la sentenza del 18 maggio 2004, Somogyi c. Italia, e la sentenza del 12 ottobre 1992, T. c. Italia).



Il rimettente pone, poi, in rilievo come, una volta eletto domicilio presso il difensore di ufficio, l'indagato/imputato assuma l'obbligo di informare l'autorità giudiziaria circa i mutamenti del domicilio stesso nonché l'onere di monitorare l'andamento del procedimento o del processo e, ciò che più rileva, di informarsi circa l'«accusa specifica elevata a proprio carico nelle sue processuali coordinate spazio-temporali».

Ciò posto, il giudice *a quo* afferma che se è possibile appellarsi ad un principio di responsabilità ai fini di ritenere la validità di molti atti processuali notificati presso il domicilio eletto, non sembra, invece, che la medesima conclusione possa ritenersi valida con riferimento all'atto fondamentale del processo penale qual è l'atto introduttivo del processo.

Il contenuto normativo dell'art. 161 cod. proc. pen., ad avviso del rimettente, sarebbe «materia tecnica» per addetti ai lavori e non facilmente intellegibile dalla maggioranza degli imputati, spesso stranieri, che ignorano il reale significato di quella disposizione, soprattutto con riferimento alla particolare implicazione processuale secondo cui, una volta eletto domicilio, nessun avviso personale verrà mai più dato. Infatti, prima di poter affermare che l'imputato abbia rinunciato per *facta concludentia* ad uno dei diritti di cui all'art. 6 CEDU, deve essere stabilito che egli potesse ragionevolmente prevedere le conseguenze della propria condotta (sono evocate la sentenza del 18 febbraio 2010, Zai-chenko c. Russia; la sentenza dell'11 dicembre 2008, Panovits c. Cipro; la sentenza del 27 marzo 2007, Talat Tunc c. Turchia e la sentenza del 9 settembre 2003, Jones c. Regno Unito).

Ad avviso del giudice *a quo* così non è nel caso in esame poiché, ragionando alla stregua «dell'indagato “medio”», sarebbe ragionevole attendersi una *vocatio in ius* personale, «specie quando ciò avviene a distanza di anni, come purtroppo è regola nel panorama italiano».

Dopo aver riportato il testo degli artt. 111 Cost., 6 CEDU e 14 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, il rimettente osserva come il «significato risultante da tali disposizioni» sia univoco nel delineare non un tenue diritto di informarsi, ma un più pregnante diritto all'informazione ex art. 21 Cost., «evidente presupposto necessario del diritto di difesa ex art. 24 Cost.».

A ciò sarebbe speculare il correlativo obbligo, in capo allo Stato, di informare in modo adeguato ed effettivo, così da garantire i diritti protetti dall'art. 6 della CEDU (sul punto è richiamata la sentenza del 13 maggio 1980, Artico c. Italia).

Il rimettente, poi, pur non ignorando che la Corte di Strasburgo ha affermato che l'art. 6 CEDU non impone forme particolari circa le modalità con cui l'imputato debba essere informato in ordine alla natura e alla causa delle accuse (sono, a tal fine, evocate la sentenza dell'11 dicembre 2007, Drassich c. Italia; la sentenza del 1° marzo 2001, Dallos c. Ungheria e la sentenza del 25 marzo 1999, Pelissier e Sassi c. Francia), sostiene che tale affermazione debba essere riguardata alla luce di quanto parimenti statuito dalla medesima Corte secondo cui l'informazione sull'accusa costituisce atto giuridico di importanza tale da dover rispondere a condizioni di forma e di sostanza idonee a garantire un esercizio effettivo dei diritti dell'imputato, sicché deve essere esclusa una conoscenza vaga e indiretta degli addebiti (sono richiamate, a tal fine, la sentenza del 1° marzo 2006, Sejdovic c. Italia; la sentenza del 18 maggio 2004, Somogyi c. Italia; la sentenza del 12 ottobre 1992, T. c. Italia).

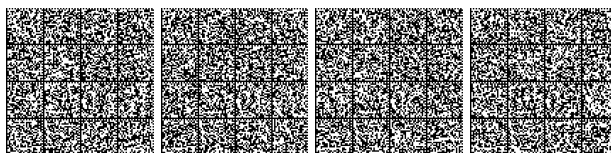
Il giudice *a quo* dà atto di ulteriori decisioni della Corte EDU secondo cui è ben possibile che l'avviso di udienza sia notificato soltanto al difensore e non anche personalmente all'imputato, ponendo in rilievo come in tale ipotesi la medesima Corte richiede che occorre prestare una particolare diligenza nel valutare se il ricorrente abbia volontariamente rinunciato a comparire (è richiamata la sentenza del 9 settembre 2004, Yavuz c. Austria).

Ciò puntualizzato, il giudice *a quo* osserva che, nella fattispecie in esame, l'inserirsi della notifica dell'avviso di udienza presso il domicilio eletto in un contesto di difesa ufficiosa, priva di quel più forte vincolo insito nella difesa fiduciaria, «aumenta esponenzialmente il livello di criticità costituzionale e convenzionale insito in un'elezione di domicilio effettuata presso un Difensore sconosciuto, e sovente da parte di persone con competenze linguistiche limitate».

A tal proposito, il rimettente ricorda le decisioni della Corte EDU in ordine alla difesa di ufficio secondo cui, mentre la nomina di un difensore di fiducia induce a ritenere una conoscenza del procedimento sufficientemente idonea a legittimare il prosieguito (è richiamata la decisione del 14 settembre 2006, Booker c. Italia), non altrettanto può dirsi qualora la difesa sia assicurata da un difensore di ufficio (sono evocate la sentenza del 12 giugno 2007, Pititto c. Italia, e la sentenza del 28 giugno del 1984, Campbell e Fell c. Regno Unito).

Né, ad avviso del rimettente, potrebbe imputarsi al contumace, ignaro del processo nei suoi confronti, una negligenza per omissione di contattare il legale che gli è stato assegnato (sono richiamate la sentenza del 23 settembre 2004 Celik c. Turkia e la decisione del 2 settembre 2004 Kimmel c. Italia, relative a ipotesi in cui i ricorrenti erano a conoscenza della procedura e degli estremi del difensore).

In conclusione, il rimettente osserva come il legislatore del 2014, nel mantenere ferma la rilevanza della conoscenza procedimentale derivante dalla elezione o dichiarazione di domicilio ai fini del prosieguito del processo, avrebbe fallito nel perseguimento della finalità di evitare processi nei confronti dei cosiddetti «fantasmi».



Ciò perché «imputati di fatto ignari del processo a proprio carico nonché ubicati chissà dove, forse all'estero e forse anche deceduti - ma che anni prima hanno formalmente dichiarato o eletto domicilio - continuano ad essere processati, con una conseguente e continua produzione di titoli con possibilità di esecuzione assai dubbie».

2.- Con atto depositato in data 8 marzo 2016 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo «il rigetto della questione sollevata dal giudice», in quanto le norme censurate risultano rispettose dei parametri di costituzionalità.

La difesa dello Stato osserva come l'elezione di domicilio ai sensi degli artt. 161 e 162 cod. proc. pen. costituisca una manifestazione di volontà soggetta ad una specifica disciplina formale, la cui violazione determina la nullità della successiva notificazione eseguita presso il difensore domiciliatario, di guisa che l'eventualità che l'imputato non venga a conoscenza della celebrazione del processo è, in linea di massima, imputabile ad una negligenza dell'interessato.

Nell'eventualità, infatti, in cui risulti che, per caso fortuito o forza maggiore, l'imputato non sia stato nella condizione di comunicare il mutamento del domicilio dichiarato o di quello eletto, l'art. 161, comma 4, cod. proc. pen., stabilisce che la notificazione all'imputato non detenuto sia eseguita a norma degli artt. 157 e 159 cod. proc. pen.

Inoltre, nel caso in cui l'imputato compaia e provi che la sua assenza sia stata determinata da incolpevole mancata conoscenza della celebrazione, è prevista la rimessione in termini a norma degli artt. 420-*bis*, comma 4 e dell'art. 489 cod. proc. pen.

Tale rimedio di tipo restitutorio, peraltro, precisa la difesa dello Stato, opera non solo nel corso del giudizio di primo grado, ma anche in appello (art. 604, comma 5-*bis*, cod. proc. pen.), nel giudizio di legittimità (art. 623, lettera b, cod. proc. pen.) e anche dopo il passaggio in giudicato della sentenza (art. 625-*ter* cod. proc. pen.). In tutti questi casi, dunque, le sentenze sono annullate e gli atti sono restituiti al giudice di primo grado, in tal modo assicurando all'imputato anche la possibilità di accedere a riti alternativi.

Considerato in diritto

1.- Il giudice monocratico del Tribunale ordinario di Asti, con ordinanza del 10 novembre 2015, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 21, 24, 111 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 14 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici adottato a New York il 16 dicembre 1966, entrato in vigore il 23 marzo 1976, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881, e all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n.848 (d'ora in avanti CEDU), questione di legittimità costituzionale degli artt. 161 e 163 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevedono la notifica personale dell'atto introduttivo del giudizio penale, «quantomeno» nell'ipotesi di elezione di domicilio presso il difensore d'ufficio «nei termini indicati e argomentati nella parte motivata».

Il rimettente reputa che le disposizioni censurate, nella parte in cui non prevedono la notifica personale all'imputato della vocatio in iudicium, «quantomeno» nell'ipotesi sopra specificata, sarebbero in contrasto, in primo luogo, con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza. In particolare, l'art. 420-*bis*, comma 2, cod. proc. pen., che «si riconnette» all'art. 161, comma 1, cod. proc. pen., accomunerebbe fattispecie tra loro eterogenee e, cioè, il caso della notifica dell'atto introduttivo del giudizio al solo difensore di ufficio presso cui l'indagato ha eletto domicilio (ipotesi che recherebbe con sé una conoscenza del processo legale e fittizia) ed il caso in cui l'imputato assente abbia ricevuto personalmente la notificazione dell'avviso di udienza (ipotesi in cui sarebbe, invece, assicurato il massimo grado di garanzia).

Ad avviso del giudice *a quo*, sarebbe configurabile anche la violazione dell'art. 117 Cost., in relazione all'art. 6 CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, ed all'art. 14 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, perché la notificazione effettuata soltanto al difensore di ufficio, presso cui l'imputato abbia eletto domicilio, non consentirebbe una cognizione effettiva dell'accusa, del giorno, del luogo e dell'ora del processo, e non permetterebbe di inferire, in caso di assenza dell'imputato, una sua rinuncia implicita a comparire per il legittimo prosieguo del processo.

Sussisterebbe, poi, un contrasto anche con gli artt. 21 e 111 Cost., atteso che le informazioni fornite in sede di invito ad eleggere domicilio, in punto di formulazione dell'accusa e di coordinate spazio-temporali, risolvendosi nella mera indicazione dell'articolo di legge asseritamente violato «o poco più», non soddisferebbero «quella completa base giuridica e fattuale degli addebiti mossi» e non sarebbero, pertanto, idonee a legittimare l'inferenza di una volontaria rinuncia a comparire, non integrando, in tal modo, la «debita informazione di cui al diritto pretorio CEDU».

Inoltre, secondo il giudice *a quo* sussisterebbe la violazione anche dell'art. 24 Cost., poiché l'esistenza di obblighi e oneri informativi derivanti dall'art. 161 cod. proc. pen. in capo all'indagato/imputato garantirebbero solo un «tenue diritto di informarsi», e non «un più pregnante diritto all'informazione» evidente presupposto necessario del diritto di difesa.



L'art. 24 Cost. sarebbe, altresì, violato perché il contenuto normativo dell'art. 161 cod. proc. pen. costituirebbe «materia tecnica» non intellegibile dalla maggior parte degli imputati, spesso stranieri, che potrebbero ignorare la particolare implicazione processuale secondo cui, una volta eletto domicilio, nessun avviso personale sarà più dato.

Il contrasto con detto parametro costituzionale sussisterebbe anche perché, mentre la nomina di un difensore di fiducia indurrebbe a ritenere una conoscenza «procedimentale/processuale» sufficientemente idonea a legittimare il prosieguo, non altrettanto potrebbe dirsi qualora la difesa fosse assicurata da un difensore di ufficio, il quale potrebbe difficilmente assistere il proprio cliente in assenza di contatti con quest'ultimo, come accadrebbe là dove il difensore di ufficio ignori il domicilio del proprio assistito.

In ultimo, le disposizioni censurate sarebbero in contrasto anche con l'art. 2 Cost.

2.- La questione è inammissibile per plurimi motivi concorrenti.

2.1.- In via preliminare, è necessario porre in rilievo come dall'esame congiunto della motivazione e del dispositivo dell'ordinanza di rimessione, emerga che il giudice *a quo* mira ad ottenere una pronuncia additiva volta ad introdurre, nelle disposizioni censurate, la previsione, quale regola generale, della notifica personale all'imputato della vocatio in iudicium o, in subordine, la notifica personale degli atti introduttivi del giudizio, «quantomeno» nell'ipotesi di elezione di domicilio effettuata presso il difensore di ufficio nominato dalla polizia giudiziaria nel primo atto compiuto con l'intervento della persona sottoposta alle indagini.

2.2.- Così impostato il *thema decidendum*, la questione è inammissibile perché il rimettente non ha descritto in modo adeguato la fattispecie del giudizio *a quo*, impedendo a questa Corte la necessaria verifica della rilevanza della questione.

Con riferimento al procedimento in relazione al quale procede, il giudice rimettente, infatti, si è limitato a riferire che i due imputati, in data 17 aprile 2014, sono stati identificati dalla polizia giudiziaria in qualità di persone sottoposte alle indagini in ordine al reato di cui all'art. 624 del codice penale; che, in quella stessa sede, sono stati invitati a dichiarare o eleggere domicilio ai sensi dell'art. 161 cod. proc. pen.; e che, a fronte di tale invito, hanno eletto il proprio domicilio presso il difensore di ufficio nominato dalla polizia giudiziaria procedente, stante il difetto della nomina di un difensore di fiducia.

Ebbene, l'esiguità degli elementi di fatto forniti impedisce a questa Corte di valutare se, nel caso concreto, vi sia stata un'effettiva instaurazione di un rapporto professionale tra il legale domiciliatario e l'imputato e, quindi, se si siano o meno realizzate le condizioni da cui dedurre l'esistenza di un rapporto di informazione tra il legale, benché nominato di ufficio, e l'assistito.

Il rimettente ha, infatti, omesso di indicare una pluralità di circostanze utili per stabilire se il difensore, presso cui gli imputati hanno eletto domicilio, abbia rintracciato i suoi assistiti e se abbia instaurato un effettivo rapporto professionale con loro o, ancora, se sia riuscito a svolgere con continuità il proprio incarico.

Dette informazioni, anche alla luce di recenti sentenze della Corte di cassazione (Corte di cassazione, sezione V penale, 6 maggio 2015, n. 37555; sezione IV penale, 5 aprile 2013, n. 19781) si sarebbero rivelate necessarie per verificare, nel caso di specie, se gli imputati fossero, effettivamente, venuti a conoscenza della vocatio in iudicium oppure, se nonostante «le formalmente regolari notifiche» presso il domiciliatario, gli imputati non avessero alcuna consapevolezza dell'inizio del processo a loro carico.

L'omessa descrizione di dette circostanze, pertanto, non consente di valutare se, nel caso concreto, il giudice fosse obbligato a procedere alla celebrazione dell'udienza in assenza degli imputati e, quindi, se fosse tenuto a fare applicazione delle norme censurate.

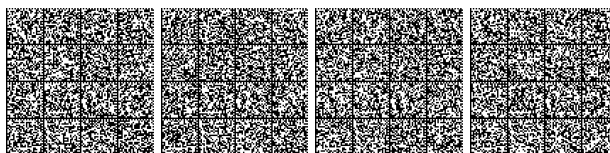
Le evidenziate lacune impediscono a questa Corte la necessaria verifica della rilevanza della questione rispetto al giudizio principale, determinando l'inammissibilità della questione (*ex multis*, ordinanze n. 218 del 2016, n. 20 del 2014 e n. 181 del 2009).

2.3.- La questione è, altresì, inammissibile per erronea individuazione della norma censurata.

Il rimettente, pur impugnando espressamente gli artt. 161 e 163 cod. proc. pen., argomenta le censure riferendosi, esclusivamente, all'art. 420-bis, comma 2, cod. proc. pen., come modificato dalla 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), norma inserita nell'ambito delle disposizioni relative all'udienza preliminare e che reca *ex novo* la disciplina del processo in absentia, prevedendo i casi in cui, nonostante l'assenza dell'imputato, il giudice deve procedere, comunque, alla celebrazione dell'udienza.

Le censure, infatti, sono tutte riferite all'art. 420-bis, comma 2, cod. proc. pen. ed, in particolare, alla scelta del legislatore del 2014 di prevedere che il giudice debba celebrare il processo, in assenza dell'imputato, anche nell'ipotesi in cui nel corso del procedimento questi abbia eletto domicilio.

Pertanto, il rimettente avrebbe dovuto sottoporre al sindacato di questa Corte l'art. 420-bis, comma 2, cod. proc. pen. (norma che indica i casi in cui il giudice deve procedere in absentia dell'imputato), eventualmente in combinato



disposto con gli artt. 161 e 163 cod. proc. pen. e non, esclusivamente, questi ultimi che, invece, individuano le regole generali per le notifiche di tutti gli atti del procedimento penale.

Secondo il consolidato orientamento di questa Corte, l'erronea individuazione della norma da censurare determina l'inammissibilità della questione (sentenza n. 140 del 2016, ordinanze n. 113 del 2012 e n. 193 del 2009).

2.4.- Oltre agli evidenziati profili di inammissibilità deve, altresì, rilevarsi come dalle numerose pronunce della Corte di Strasburgo non emerga affatto l'assoluta necessità che la notifica dell'atto di accusa sia effettuata personalmente all'imputato.

Le stesse statuizioni della Corte europea ammettono che l'atto di accusa possa non essere notificato personalmente all'imputato e che, in tal caso, occorra valutare con particolare diligenza la sussistenza di una rinuncia a comparire dell'imputato (*ex multis*, Corte EDU, sezione prima, sentenza del 9 settembre 2004, Yavuz contro Austria; sezione prima, sentenza 4 luglio 2002, Jancikova contro Austria).

Dalla giurisprudenza della Corte EDU non discende, quindi, l'obbligo della notifica personale dell'atto introduttivo del giudizio, ma la necessità che gli Stati membri predispongano delle regole alla cui stregua stabilire che l'assenza dell'imputato al processo possa essere ritenuta espressione di una consapevole rinuncia a parteciparvi.

Inoltre, nella sentenza n. 301 del 1994 questa Corte ha affermato che la facoltà dell'imputato di non presenziare al processo manifesta una scelta difensiva «che come tale va salvaguardata e non può essere configurata come obbligatoria o coercibile», ma al contempo ha, altresì, specificato come la necessità di garantire all'imputato il diritto di partecipare al dibattimento consente che si possa procedere senza di lui «solo se l'assenza sia, in modo esplicito od implicito, frutto di una sua libera scelta, o comunque di un suo comportamento volontario (sentenza n. 9 del 1982)».

Ciò posto, la individuazione degli strumenti attraverso cui consentire al giudice di verificare che l'assenza dell'imputato al processo sia espressione, quindi, di una consapevole rinuncia a comparire non può che essere affidata alla discrezionalità del legislatore, trattandosi di scelte che investono la disciplina degli istituti processuali, nella specie quello delle notificazioni degli atti introduttivi del giudizio penale.

Pertanto, la richiesta di una pronuncia additiva, implicando una soluzione non costituzionalmente obbligata, in ambito di scelte che eccedono i poteri di questa Corte, determina l'inammissibilità della questione (*ex multis*, sentenza n. 214 del 2014 e ordinanza n. 269 del 2015).

2.5.- Infine, con riferimento all'art. 2 Cost. la questione deve altresì essere dichiarata inammissibile per assoluto difetto di motivazione in ordine al parametro evocato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 161 e 163 del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 21, 24, 111 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 14 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici adottato a New York il 16 dicembre 1966, entrato in vigore il 23 marzo 1976, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881, e all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 dal giudice del Tribunale ordinario di Asti, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 ottobre 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Alessandro CRISCUOLO, *Redattore*

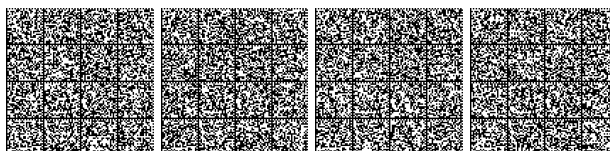
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 febbraio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170031



n. 32

Sentenza 23 novembre 2016 - 9 febbraio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Riordino delle Province e Città metropolitane - Riallocazione del personale - Transito del personale di polizia provinciale nei ruoli degli enti locali per lo svolgimento delle funzioni di polizia municipale.

- 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, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125 - art. 5, commi da 1 a 6.

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. 5, commi da 1 a 6, 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, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 12 ottobre 2015, depositato in cancelleria il 19 ottobre 2015 ed iscritto al n. 95 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 23 novembre 2016 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi l'avvocato Luca Antonini per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Paolo Grasso per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 12 ottobre 2015 e depositato nella cancelleria di questa Corte il successivo 19 ottobre (registro ricorsi n. 95 del 2015), la Regione Veneto ha promosso, in via principale, questioni di legittimità costituzionale, fra gli altri, dell'art. 5, commi da 1 a 6, 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, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Carta costituzionale.



1.1.- La ricorrente osserva che il citato art. 5 determina una «profonda alterazione della posizione costituzionalmente garantita alle regioni», comprimendone l'autonomia legislativa anche in violazione dell'accordo sancito tra Stato e Regioni in sede di Conferenza unificata l'11 settembre 2014. Ciò perché l'articolo censurato include tra le funzioni da riallocare con legge regionale, ai sensi del comma 89 dell'art. 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), anche quelle inerenti la polizia provinciale, mentre detto accordo, al punto 11, espressamente escludeva la possibilità di adottare provvedimenti di riordino nell'ambito delle «funzioni provinciali nelle materie oggetto di future riforme, indicate nell'allegato» (in specie, in materia di forze di polizia).

La Regione rileva che, non essendo intervenuta alcuna riforma, le disposizioni impugnate si pongono in contrasto con l'impegno di cui al citato accordo dell'11 settembre 2014.

1.2.- La ricorrente afferma, inoltre, che le disposizioni censurate violano l'«autonomia costituzionalmente garantita alla regione» perché, pur rientrando la materia «polizia amministrativa locale» nella competenza residuale regionale, prevedono in via generale che il personale di polizia provinciale transiti nel ruolo degli enti locali per lo svolgimento delle funzioni di polizia municipale; perché in via prioritaria attribuiscono agli enti di area vasta e alle città metropolitane il compito di individuare il personale di polizia provinciale necessario per l'esercizio delle loro funzioni fondamentali; perché solo in via residuale prevedono che «le regioni riallochino le funzioni di polizia amministrativa locale e il relativo personale nell'ambito dei processi di riordino delle funzioni provinciali in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 89, della legge 7 aprile 2014, n. 56»; perché, infine, stabiliscono che il personale, il quale non sia stato individuato o riallocato entro il 31 ottobre 2015, sia trasferito ai comuni, singoli o associati, per lo svolgimento delle funzioni di polizia municipale.

Secondo la Regione Veneto, in tal modo il legislatore statale avrebbe ridotto «ad un ruolo ancillare il cui spazio di manovra è praticamente inesistente» la funzione di allocazione costituzionalmente garantita alle Regioni - ai sensi degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost. - nelle materie non rientranti nelle funzioni fondamentali degli enti locali: ciò perché, da un lato, è indicato, al comma 1, l'ambito funzionale cui il personale è destinato, e, dall'altro, la facoltà regionale di allocazione è subordinata alle opzioni effettuate da province e città metropolitane.

L'impugnato art. 5, rileva ancora la Regione, non rispetta dunque il dettato costituzionale né formalmente - perché «degrada la potestà residuale regionale in materia di polizia amministrativa locale» - né sostanzialmente, perché la disciplina introdotta indebitamente svuota i margini di manovra regionale e li subordina alla discrezionalità degli enti locali.

Infine, la ricorrente segnala che in data 30 luglio 2015 è stata sancita la mancata intesa sul decreto ministeriale diretto a fissare le modalità e le procedure per il transito del personale di cui al censurato art. 5, comma 4, del d.l. n. 78 del 2015.

2.- Si è costituito in giudizio, con atto depositato nella cancelleria di questa Corte il 17 novembre 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato infondato.

2.1.- Il resistente osserva, innanzitutto, che l'art. 8, comma 1, lettera *a*) della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche) detta quale principio e criterio direttivo il «riordino dei corpi di polizia provinciale, in linea con la definizione dell'assetto delle funzioni di cui alla legge 7 aprile 2014, n. 56, escludendo in ogni caso la confluenza nelle Forze di polizia», di modo che l'articolo impugnato rispetta «perfettamente» quanto stabilito nell'accordo in sede di Conferenza unificata dell'11 settembre 2014, rappresentando «una piena concretizzazione per quanto riguarda la delega al Governo». Si precisa, poi, che il contenuto dell'impugnato art. 5 «è perfettamente coerente e strettamente aderente alla l. n. 56 del 2014», così come è conforme alla normativa relativa al personale contenuta nella legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015).

2.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri esclude, inoltre, che la normativa oggetto d'impugnativa possa considerarsi lesiva delle competenze regionali perché, ai commi 1 e 2, prevede che siano gli enti di area vasta e le città metropolitane a dover prioritariamente determinare il numero di addetti alla polizia amministrativa locale necessario per l'esercizio delle loro funzioni fondamentali. Trattandosi, appunto, di funzioni fondamentali, le risorse di personale devono prioritariamente essere assegnate dallo Stato a questi enti, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., «nella misura in cui esse sono necessarie all'esercizio di tali funzioni».

Infine, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che neppure il comma 4 del censurato art. 5 - laddove prevede che il personale della polizia amministrativa locale, in esubero all'esito della riallocazione delle funzioni non fondamentali operata dalle Regioni, sia assegnato ai comuni - sia lesivo del ruolo delle Regioni stesse, perché è «norma che si limita a dare attuazione, con riferimento a detto personale, a quanto previsto dalla l. n. 190 del 2014».

3.- In prossimità dell'udienza pubblica, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria con la quale ha proposto ulteriori argomenti a sostegno dell'infondatezza del ricorso.



3.1.- L'Avvocatura dello Stato rileva, in primo luogo, che le disposizioni impugnate intendono ricollocare il personale della polizia provinciale, in un quadro in cui, pur riordinate dai legislatori regionali le funzioni di polizia amministrativa locale, sono confermati in capo alle Province, nell'ambito del riassetto delle loro funzioni ai sensi della legge n. 56 del 2014, i servizi di polizia provinciale connessi allo svolgimento delle funzioni fondamentali in materia di ambiente e circolazione stradale. Il transito nei ruoli degli enti locali di detto personale per lo svolgimento delle funzioni di polizia municipale è previsione che, pertanto, dovrebbe ricondursi alla materia «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» di cui all'art. 117, comma 2, lettera p), Cost.

Il resistente osserva, poi, che la normativa censurata deve essere collocata «nell'ambito del più generale sistema di interventi del legislatore statale finalizzati al coordinamento della finanza pubblica», attraverso i quali lo Stato con una disciplina di principio può imporre, secondo quanto stabilito dalla giurisprudenza costituzionale, vincoli alle Regioni e agli enti locali, anche se inevitabilmente si traducono in limitazioni indirette all'autonomia di spesa.

Sotto altro profilo, il Presidente del Consiglio dei ministri sottolinea come, in ragione della natura del rapporto di lavoro pubblico del personale interessato, la disciplina impugnata possa anche ascrivere alla potestà legislativa esclusiva statale in materia di «ordinamento civile», ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Viene altresì messo in evidenza come il censurato art. 5 ponga in essere, per il personale della polizia provinciale, una disciplina speciale in tema di mobilità rispetto a quella generale prevista dall'art. 1, commi 423 e seguenti, della legge n. 190 del 2014: infatti, da un lato, amplia le capacità di assunzione di personale dell'ente, in deroga ai vigenti divieti; dall'altro, «comprime ogni possibilità di reperire aliunde nuovo personale, con una previsione di ampiezza tale da comprendere qualunque fattispecie negoziale di acquisizione di prestazioni lavorative». A tale riguardo, la difesa statale richiama plurime decisioni della Corte dei conti le quali, dopo aver rilevato che il divieto di assunzione «con qualsivoglia tipologia contrattuale» è espressione più volte adoperata dal legislatore, si sono pronunciate sull'estensione di tale divieto, ricomprendendovi ogni fattispecie che sia sostanzialmente configurabile come rapporto di lavoro a vantaggio dell'ente soggetto alle limitazioni.

4.- Ha depositato una memoria illustrativa anche la Regione Veneto la quale, ritenendo che le ragioni dell'incostituzionalità delle disposizioni impugnate siano già state «ampiamente illustrate» nel ricorso, ha replicato alle osservazioni svolte negli atti difensivi dall'Avvocatura dello Stato.

4.1.- Innanzitutto, la Regione ricorrente afferma che la circostanza per cui l'impugnato art. 5 - secondo la prospettazione del Presidente del Consiglio dei ministri - sia coerente con la riforma delle forze di polizia, avviata con la legge n. 124 del 2015, a nulla rileva con riferimento alla censura relativa al mancato rispetto dell'accordo dell'11 settembre 2014. La violazione di detto accordo si sarebbe verificata «per il fatto stesso che l'adozione del d.l. n. 78 del 2015 è avvenuta prima dell'approvazione definitiva della legge n. 124 del 2015», dal momento che lo Stato si era impegnato a non adottare provvedimenti di riordino se non dopo la conclusione della riforma *de qua* e, dunque, soltanto successivamente all'attuazione della delega, poi avvenuta con il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177 (Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).

A tal proposito, osserva la Regione Veneto che, se è vero che questa Corte ha più volte affermato che, ai fini dello scrutinio di legittimità degli atti legislativi, le procedure in sede di Conferenza unificata rilevano soltanto se la loro osservanza è imposta dalla Costituzione (si richiama la sentenza n. 437 del 2001), ciò è quanto accade nel caso di specie, incidendo le censurate disposizioni su ambiti competenziali delle Regioni, presupposto la cui sussistenza sarebbe necessaria, secondo la richiamata giurisprudenza costituzionale, perché sia riscontrabile la violazione del principio di leale collaborazione.

La ricorrente ritiene, poi, del tutto generica l'affermazione dell'Avvocatura dello Stato secondo cui la disciplina legislativa impugnata sarebbe coerente sia con le disposizioni riguardanti il riordino della polizia provinciale di cui alle leggi n. 124 del 2015 e n. 56 del 2014, sia con quelle relative al personale delle province di cui alla legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015). Ciò, in particolare, perché l'art. 1, comma 89, della legge n. 56 del 2014 prevede che Stato e Regioni riallochino le funzioni provinciali non fondamentali «secondo le rispettive competenze».

4.2.- La Regione Veneto contesta, altresì, le argomentazioni dell'Avvocatura dello Stato secondo cui la disposizione censurata si giustificerebbe sulla base delle competenze esclusive statali in materia di «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», «coordinamento della finanza pubblica», «ordinamento civile».

Sarebbe del tutto improprio il richiamo alla sentenza n. 220 del 2013 di questa Corte per ricondurre l'impugnato art. 5 alla materia «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane». Al contrario, la successiva sentenza n. 22 del 2014 ha stabilito che, una volta individuate le funzioni fondamentali con legge statale, la loro organizzazione spetta alla Regione, quando invece la normativa impugnata avrebbe disciplinato nel merito la materia «polizia amministrativa locale», di spettanza regionale. Questa conclusione - a dire della ricorrente - non sarebbe peraltro



contraddetta dalle recenti sentenze n. 202 e n. 159 del 2016 di questa Corte: queste hanno sì riconosciuto la legittimità dell'intervento statale relativo al personale di province e città metropolitane, ma perché condotto nel più ampio quadro del progetto di riordino, mentre la censurata disposizione, prevedendo che il personale di polizia provinciale transiti nei ruoli degli enti locali per lo svolgimento delle funzioni di polizia municipale, disciplina un ambito riservato alla competenza regionale.

La Regione ricorrente esclude, poi, che la normativa impugnata possa ricondursi al «coordinamento della finanza pubblica», attenendo essa piuttosto «alla disciplina e alla articolazione delle funzioni degli enti locali»; ad ogni modo, lo Stato nell'esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica potrebbe soltanto stabilire un limite complessivo, lasciando agli enti locali «ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenza n. 297 del 2009).

La Regione Veneto, inoltre, parimente esclude che la disposizione censurata possa ricondursi allo «ordinamento civile», dal momento che la giurisprudenza costituzionale ha affermato che vi rientrano soltanto gli aspetti privatizzati del pubblico impiego, non anche quelli pubblicistico-organizzativi disciplinati invece dall'impugnato art. 5.

4.3.- Infine, la ricorrente ribadisce che, essendo di competenza regionale la disciplina delle funzioni in materia di «polizia amministrativa locale», la circostanza per cui gli enti di area vasta e le città metropolitane determinino prioritariamente le risorse di personale per l'esercizio delle loro funzioni fondamentali affida alle Regioni, contrariamente a quanto obiettato dall'Avvocatura dello Stato, un ruolo residuale, violandone le competenze costituzionalmente garantite.

Del tutto inconferenti sarebbero, poi, le delibere di varie sezioni della Corte dei conti richiamate dal Presidente del Consiglio dei ministri, riguardando esse i divieti di assunzione del personale connessi al rispetto del patto di stabilità interno.

Considerato in diritto

1.- La Regione Veneto ha promosso, in via principale, questioni di legittimità costituzionale di diverse disposizioni 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, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125.

L'esame di questa Corte è qui limitato alle questioni relative all'art. 5, commi da 1 a 6, del richiamato decreto-legge, censurato per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Carta costituzionale.

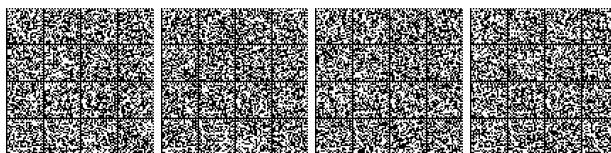
Resta riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse dalla ricorrente.

2.- La Regione Veneto lamenta, innanzitutto, la violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., poiché la normativa censurata sarebbe stata adottata in contrasto con quanto previsto nell'accordo tra Stato e Regioni sancito in sede di Conferenza unificata l'11 settembre 2014. Tale accordo stabiliva, al punto 11, la sospensione dell'adozione di provvedimenti di riordino in materia di forze di polizia fino al momento dell'entrata in vigore delle riforme allora in discussione in sede parlamentare; l'impugnato art. 5, invece, pur non essendo intervenuta alcuna riforma, include tra le funzioni da riallocare con legge regionale anche la polizia provinciale.

La Regione Veneto ritiene, poi, che le disposizioni censurate, variamente regolando il transito del personale di polizia provinciale nel ruolo degli enti locali, violino la competenza residuale regionale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., in materia di «polizia amministrativa locale». In tal modo, esse lederebbero, altresì, gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., comprimendo indebitamente «la funzione di allocazione costituzionalmente garantita alle regioni»: ciò perché, da un lato, è indicato, al comma 1, l'ambito funzionale cui il personale è destinato, e, dall'altro, la facoltà regionale di allocazione è subordinata alle opzioni effettuate da province e città metropolitane.

3.- Le censure formulate dalla ricorrente con riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost. sono inammissibili.

3.1.- La Regione Veneto, dopo aver rilevato che le disposizioni di cui all'impugnato art. 5, commi da 1 a 6, debbono ricondursi alla materia «polizia amministrativa locale», si limita ad affermare, in modo apodittico, che esse riducono la funzione di allocazione costituzionalmente garantita alle Regioni «ad un ruolo ancillare il cui spazio di manovra è praticamente inesistente». In tal modo, tuttavia, non sono adeguatamente chiarite le ragioni del contrasto con i due diversi parametri costituzionali, peraltro congiuntamente evocati, non essendo sufficiente a tal fine la sintetica, e parziale, illustrazione della disciplina statale cui la ricorrente procede.



In relazione agli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., le motivazioni addotte dalla ricorrente non raggiungono, pertanto, quella «soglia minima di chiarezza e di completezza» (sentenza n. 64 del 2016) cui è subordinata l'ammissibilità delle impugnative in via principale. Questa Corte ha ripetutamente affermato, infatti, che «l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale» (tra le ultime, sentenza n. 141 del 2016). È onere del ricorrente, pertanto, non solo individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali si lamenta la violazione, ma altresì proporre una motivazione che non sia «meramente assertiva» (sentenza n. 251 del 2015) e che contenga una «specificata e congrua indicazione» (sentenza n. 37 del 2016) delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati.

4.- Nel merito, la questione promossa in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost. non è fondata.

Lo scrutinio della stessa implica, alla luce del costante orientamento di questa Corte, l'individuazione dell'ambito materiale al quale vanno ascritte le disposizioni impugnate, tenendo conto della loro *ratio*, oltre che della finalità del contenuto e dell'oggetto della disciplina (*ex multis*, sentenze n. 175 e n. 158 del 2016; n. 245 del 2015).

4.1.- Le censurate disposizioni si inseriscono nel processo di riordino delle Province e delle Città metropolitane, avviato con la legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), con la quale, nell'esercizio delle proprie competenze di cui agli artt. 114 e 117, secondo comma, lettera p), Cost., «il legislatore ha inteso realizzare una significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica» (sentenza n. 50 del 2015).

Parallelamente alla nuova disciplina concernente il riordino di detti enti, il legislatore statale ha previsto misure dirette all'individuazione del personale da riallocare (art. 1, commi 47, 48, 92 e 96, della legge n. 56 del 2014), disciplinandone altresì le modalità di trasferimento e ridefinendo le dotazioni organiche (art. 1, commi da 420 a 428, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015»).

In proposito, questa Corte ha già affermato che «non c'è dubbio che la disciplina del personale costituisca uno dei passaggi fondamentali della riforma» (sentenza n. 159 del 2016), da farsi rientrare, in termini generali, nella competenza esclusiva dello Stato in materia di «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» (art. 117, secondo comma, lettera p, Cost.). È del tutto evidente, infatti, che «la ridefinizione delle funzioni amministrative spettanti a Regioni ed enti locali non può prescindere, per divenire effettiva, dalla individuazione delle corrispondenti risorse di beni, di mezzi finanziari e di personale» (sentenza n. 202 del 2016).

4.2.- I commi da 1 a 6 dell'impugnato art. 5 regolano tutti, in vario modo, il trasferimento di una particolare categoria di dipendenti pubblici delle Province, quale il personale appartenente ai Corpi ed ai servizi di polizia provinciale di cui all'art. 12 della legge 7 marzo 1986, n. 65 (Legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale).

In particolare, la disciplina dettata dai primi quattro commi stabilisce il transito del personale nei ruoli degli enti locali, rimettendo peraltro agli enti di area vasta, alle città metropolitane e alle stesse Regioni l'individuazione di quel personale che, di volta in volta, è necessario allo svolgimento delle proprie funzioni.

I commi 5 e 6 prevedono, per un verso, che il transito del personale avvenga «nei limiti della relativa dotazione organica e della programmazione triennale», in deroga ai vigenti divieti in tema di assunzioni; per un altro, impediscono agli enti locali, fintanto che non sia completamente assorbito il personale di polizia provinciale, di reclutarne altro per lo svolgimento di funzioni di polizia locale.

Le censurate disposizioni non sono dirette, pertanto, ad allocare le funzioni nell'ambito di una materia, quale la «polizia amministrativa locale», che è di competenza residuale regionale ai sensi di quanto espressamente previsto, per esclusione, dall'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. Allocazione in ordine alla quale, d'altra parte, la competenza regionale è espressamente fatta salva ai commi 1 e 3.

4.3.- La normativa impugnata deve essere ricondotta, per converso, non solo alla materia di competenza esclusiva statale «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» - trattandosi, come detto, di intervento che si colloca nel processo di riordino degli enti territoriali avviato con la legge n. 56 del 2014 - ma anche a ulteriori titoli di competenza statale.

Le disposizioni di cui ai commi da 1 a 4 del censurato art. 5 mirano, infatti, a garantire i rapporti di lavoro in essere del personale di polizia provinciale, anche tenendo nella dovuta considerazione le «competenze professionali che i lavoratori hanno acquisito nel corso degli anni» (sentenza n. 202 del 2016), utili anche presso il nuovo livello di governo cui saranno allocate le relative funzioni. Si tratta, pertanto, di un intervento legislativo nell'ambito della competenza statale tesa a promuovere, «nel settore del pubblico impiego, condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro di cui all'art. 4 Cost.» (sentenze n. 202 del 2016 e n. 388 del 2004), sul quale si fonda la Repubblica italiana (art. 1 Cost.).



Le medesime disposizioni sono altresì riconducibili alla materia «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. La giurisprudenza di questa Corte, infatti, ha ascrivito alla competenza residuale regionale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale i profili “pubblicistico-organizzativi” dell'impiego pubblico regionale (*ex multis*, sentenze n. 251 del 2016 e n. 149 del 2012), riconducendo invece alla richiamata competenza esclusiva statale gli interventi legislativi che, al pari di quelli censurati nel presente giudizio, dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere (*ex multis*, sentenze n. 251 e 186 del 2016 e n. 180 del 2015), quali sono quelle regolanti il trasferimento di personale (sentenze n. 50 del 2015 e n. 17 del 2014).

Le disposizioni di cui ai commi 5 e 6 prevedono deroghe alle limitazioni vigenti in materia di spese per il personale, contestualmente stabilendo un divieto di ulteriori assunzioni fino al completo assorbimento del personale di polizia provinciale. Tali disposizioni, in tutta evidenza, sono congiuntamente dirette a un complessivo contenimento della spesa per il personale e, di conseguenza, devono essere ascritte alla materia «coordinamento della finanza pubblica» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Trattandosi di misure transitorie che incidono su un rilevante aggregato della spesa pubblica quale è quello per il personale, esse, come più volte ha ritenuto questa Corte, non hanno carattere di dettaglio e intervengono a titolo di principio fondamentale della materia (*ex multis*, sentenze n. 202 del 2016 e n. 218 del 2015), tanto più nel contesto del processo di riordino degli enti territoriali avviato con la legge n. 56 del 2014 (sentenza n. 143 del 2016).

5.- Non è fondata neppure la questione promossa in riferimento al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

Questa Corte ancora di recente ha ribadito il principio, proprio in riferimento all'accordo raggiunto nella Conferenza unificata dell'11 settembre 2014, secondo cui «un accordo non può condizionare l'esercizio della funzione legislativa» (sentenza n. 205 del 2016). Ad ogni modo, poiché le disposizioni impugnate devono tutte essere ascritte, come si è detto, a plurimi titoli di competenza statale, nessuna violazione della leale collaborazione può essere imputata allo Stato, non essendovi alcuna competenza regionale incisa (da ultimo, sentenza n. 251 del 2016).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse con il medesimo ricorso;

1) *dichiara inammissibili le questioni di legittimità dell'art. 5, commi da 1 a 6, 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, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;*

2) *dichiara non fondate le questioni di legittimità dell'art. 5, commi da 1 a 6, del medesimo decreto-legge n. 78 del 2015, promosse, in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost. e al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 novembre 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 febbraio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 33

Sentenza 6 dicembre 2016 - 9 febbraio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Parchi e riserve naturali - Bilancio regionale - Oneri relativi alla gestione delle riserve dei Sacri Monti per gli anni 2016-2017 - Copertura finanziaria.

- Legge della Regione Piemonte 3 agosto 2015, n. 19, recante «Riordino del sistema di gestione delle aree protette regionali e nuove norme in materia di Sacri Monti. Modifiche alla legge regionale 29 giugno 2009, n. 19 (Testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità)», art. 42, comma 2.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 2, della legge della Regione Piemonte 3 agosto 2015, n. 19, recante «Riordino del sistema di gestione delle aree protette regionali e nuove norme in materia di Sacri Monti. Modifiche alla legge regionale 29 giugno 2009, n. 19 (Testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 2 ottobre 2015, depositato in cancelleria il 9 ottobre 2015 ed iscritto al n. 90 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica del 6 dicembre 2016 il Giudice relatore Giuliano Amato;

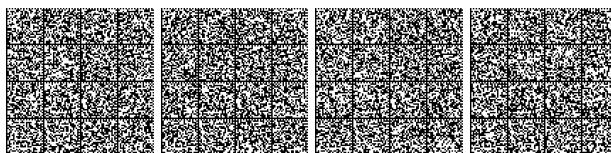
uditi l'avvocato dello Stato Pio Giovanni Marrone per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giovanna Scollo per la Regione Piemonte.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 2 ottobre 2015 e depositato il 9 ottobre 2015 (reg. ric. n. 90 del 2015), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 42, comma 2, della legge della Regione Piemonte 3 agosto 2015, n. 19, recante «Riordino del sistema di gestione delle aree protette regionali e nuove norme in materia di Sacri Monti. Modifiche alla legge regionale 29 giugno 2009, n. 19 (Testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità)», per violazione dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

L'art. 42 stabilisce che «1. Agli oneri per la gestione delle riserve speciali dei Sacri Monti, stimati per l'esercizio finanziario 2015 in euro 2.350.000,00, in termini di competenza e di cassa, ripartiti in euro 2.000.000,00 per la spesa del personale e in euro 350.000,00 per le spese di gestione corrente nell'ambito dell'unione previsionale di base (UPB) A16191 si fa fronte con risorse della medesima UPB. 2. Per ciascun anno del biennio 2016-2017, agli oneri di cui al comma 1 e per le spese di investimento per memoria, in termini di competenza, si provvede con le risorse finanziarie dell'UPB A20021 e dell'UPB A20022 del bilancio regionale».

2.- La difesa statale osserva come dalla lettura del bilancio regionale sia possibile individuare, tra le voci di uscita distinte per UPB, quelle relative al governo e alla tutela del territorio e dell'ambiente, riconducibili alla "grande voce" A16.



In particolare, la UPB richiamata nel comma 1 dell'art. 42 (A16191), indicherebbe le spese per il governo del territorio e la tutela del territorio e dell'ambiente specificamente relative alle aree naturali protette; sotto questa voce, dunque, ricadrebbero correttamente gli oneri di gestione delle riserve speciali per l'esercizio finanziario 2015, come precisato dal medesimo comma 1 dell'art. 42.

2.1.- Nell'impugnato comma 2, invece, con riguardo all'indicazione delle risorse finanziarie che costituiscono la provvista per i medesimi oneri relativamente agli anni 2016 e 2017, il legislatore regionale, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, non avrebbe precisato alcun importo, disponendo genericamente che a tali oneri si faccia fronte «con le risorse finanziarie dell'UPB A20021 e dell'UPB A20022 del bilancio regionale».

Tali voci riguarderebbero la diversa fattispecie della «promozione della cultura del turismo e dello sport; musei e patrimonio culturale; spese correnti» (A20021), nonché «spese in conto capitale» (A20022).

2.2.- Secondo la difesa statale, l'assenza di quantificazione degli oneri relativi agli anni 2016 e 2017 e la «inesatta» collocazione degli stessi, sarebbero imputabili alla incapienza della «corretta» UPB (A16191).

Pertanto, il legislatore regionale avrebbe previsto, nel settore della tutela del territorio e dell'ambiente, spese non individuate e in ogni caso inevitabilmente prive della necessaria copertura finanziaria. Di qui, la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, infatti, la generica indicazione di una UPB non congruente, senza la quantificazione degli oneri che sulla stessa dovrebbero gravare, non sarebbe sufficiente a soddisfare il requisito della «provvista» dei mezzi previsto dalla Costituzione.

Peraltro, osserva la difesa statale, anche laddove quegli oneri non siano destinati ad esaurire o superare la capienza della indicata UPB, qualunque altra previsione di spesa imputata alla medesima UPB creerebbe incertezza sulla capienza del bilancio e sul «riparto» delle varie spese, rendendo incerti gli importi effettivamente destinati a fronteggiarli.

3.- Con atto depositato il 12 novembre 2015, si è costituita in giudizio la Regione Piemonte, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile e comunque infondato.

3.1.- La difesa regionale eccepisce, in primo luogo, l'inammissibilità della censura relativa alla inesatta individuazione della UPB. A suo avviso, infatti, non sarebbe stata violata alcuna norma costituzionale, né alcuna norma interposta, ben potendo la Regione ritenere che un bene prezioso e del tutto peculiare come la Riserva speciale dei Sacri Monti possa rientrare nelle competenze del turismo e della cultura.

3.2.- Secondo la difesa regionale, la legge regionale n. 19 del 2015 ha dettato una particolare disciplina in materia di Sacri Monti, siti UNESCO riconosciuti quali riserve speciali, al fine di sottolinearne le peculiarità e rilanciarne il ruolo di luoghi dedicati soprattutto al turismo devozionale e storico-artistico.

In ragione di ciò, a seguito della riorganizzazione degli uffici regionali di cui alla deliberazione n. 11-1409 dell'11 maggio 2015, è stata affidata all'Assessorato alla cultura e al turismo l'azione di indirizzo, coordinamento e finanziamento dell'ente strumentale che provvede alla gestione di tali riserve.

Osserva la Regione come la disciplina in oggetto sia intervenuta in corso d'anno e, dunque, il comma 1 dell'art. 42 farebbe correttamente riferimento a una quantificazione degli oneri per la gestione dei Sacri Monti nell'esercizio finanziario 2015 pari a 2.350.000,00 euro (ripartiti in 2 milioni per la spesa del personale e in 350.000,00 euro per le spese di gestione corrente), individuando ancora quale unità previsionale di base l'UPB A16191, relativa all'Assessorato all'ambiente ed in particolare alla Direzione regionale ambiente, governo e tutela del territorio, settore aree naturali protette.

Il comma 2 dell'art. 42, invece, non sarebbe affatto privo di quantificazione degli oneri, poiché esso richiama specificamente gli importi già previsti al comma 1. Esso prevederebbe che, a partire dal biennio 2016-2017, a seguito della richiamata riorganizzazione degli uffici regionali, alle ricadute economiche dell'intervento legislativo si faccia fronte con le risorse finanziarie previste nelle UPB di competenza delle nuove strutture regionali incaricate delle attività relative ai Sacri Monti.

Secondo la Regione, pertanto, con decorrenza 1° gennaio 2016 e per il biennio 2016-2017, le risorse trasferite all'Ente di gestione dei Sacri Monti a valere sul bilancio regionale, già puntualmente quantificate al comma 1 dell'art. 42, verrebbero allocate nelle UPB di competenza dell'Assessorato alla cultura e al turismo.

Per questo motivo, la copertura finanziaria della spesa viene riferita alle UPB di nuova istituzione A2002A1 e A2002A2, poste in capo alla Direzione regionale promozione della cultura e del turismo e dello sport ed in particolare al settore valorizzazione del patrimonio culturale musei e siti UNESCO, sia per la spesa corrente, sia per la spesa in conto capitale, quest'ultima «per memoria».

3.3.- Quanto, invece, alla lamentata incapienza delle richiamate UPB per gli anni 2016-2017, la difesa regionale osserva come la nuova disciplina in materia di Sacri Monti e la conseguente riorganizzazione delle competenze degli uffici regionali siano intervenute in corso d'anno, quando la legge di bilancio era già stata approvata.

La Regione, pertanto, è tenuta ad aggiornare i documenti contabili al fine di renderli rispondenti alla nuova organizzazione; a tal proposito, la difesa regionale richiama gli artt. 7, comma 2, e 24 della legge della Regione Piemonte



11 aprile 2001, n. 7 (Ordinamento contabile della Regione Piemonte), che consentirebbero alla Giunta regionale di reperire fondi anche mediante riduzione di altri capitoli di spesa.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso notificato il 2 ottobre 2015 e depositato il successivo 9 ottobre (reg. ric. n. 90 del 2015), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 42, comma 2, della legge della Regione Piemonte 3 agosto 2015, n. 19, recante «Riordino del sistema di gestione delle aree protette regionali e nuove norme in materia di Sacri Monti. Modifiche alla legge regionale 29 giugno 2009, n. 19 (Testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità)», per violazione dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

Secondo la difesa statale, la copertura finanziaria degli oneri relativi alla gestione delle riserve dei Sacri Monti, per gli anni 2016 e 2017, sarebbe rimessa ad una UPB «non corretta»; le relative spese, inoltre, non sarebbero state quantificate e non sarebbero indicati i mezzi per farvi fronte.

2.- In via preliminare, deve essere esaminata l'eccezione di inammissibilità della censura relativa all'inesatta individuazione della UPB, sollevata dalla difesa della Regione.

L'eccezione non è fondata, poiché la corretta individuazione della UPB è profilo che attiene al merito e non all'ammissibilità della questione.

3.- Quanto alla stessa questione, successivamente alla proposizione del ricorso è intervenuta la legge regionale 29 dicembre 2015, n. 28 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2015 e disposizioni finanziarie), che ha autorizzato aggiornamenti e variazioni nel bilancio pluriennale per la parte relativa agli anni finanziari 2016 e 2017.

In particolare, come risulta dalla documentazione depositata dalla difesa regionale in prossimità dell'udienza, per le due UPB A2002A1 e A2002A2, inizialmente prive di copertura finanziaria, è stato previsto, per gli anni in questione, uno stanziamento di 2 milioni e 350 mila euro, pari esattamente all'onere stimato dall'art. 41, comma 1, poi richiamato dal comma impugnato.

La normativa sopravvenuta appare, dunque, soddisfattiva della pretesa avanzata con il ricorso; né, d'altra parte, la disposizione impugnata ha ricevuto medio tempore applicazione. Sussistono, pertanto, entrambe le condizioni enunciate dalla giurisprudenza di questa Corte per pervenire alla declaratoria di cessazione della materia del contendere.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 2, della legge della Regione Piemonte 3 agosto 2015, n. 19, recante «Riordino del sistema di gestione delle aree protette regionali e nuove norme in materia di Sacri Monti. Modifiche alla legge regionale 29 giugno 2009, n. 19 (Testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità)», promossa, in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, 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 6 dicembre 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

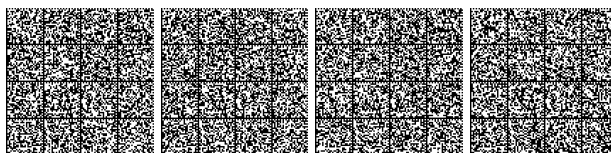
Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 febbraio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 34

Ordinanza 11 gennaio - 9 febbraio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope - Trattamento sanzionatorio.

- Decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309), come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49, art. 4-bis.

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, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

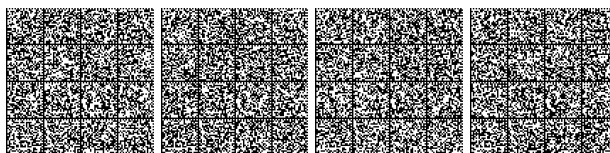
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309), come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49, promosso dal Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale di Viterbo nel procedimento penale a carico di H.D.L. con ordinanza dell'8 aprile 2013, iscritta al n. 94 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Udito nella camera di consiglio dell'11 gennaio 2017 il Giudice relatore Marta Cartabia.

Ritenuto che, con ordinanza dell'8 aprile 2013 (r.o. n. 94 del 2016), il Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale di Viterbo ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 77, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309), come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49;

che, a sostegno dell'ordinanza di rimessione, il giudice si è limitato a dichiarare non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale «recependo “in toto” la motivazione di cui alla sentenza della Corte di Appello di Roma - Sezione III penale, che qui deve intendersi integralmente riportata e trascritta, perché totalmente condivisa e che si allega alla presente ordinanza».

Considerato che, con la sentenza n. 32 del 2014, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-bis del d.l. n. 272 del 2005, come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 49 del 2006;



che, anche a prescindere da ogni considerazione sulla carenza di motivazione dell'ordinanza di rimessione, la sollevata questione è manifestamente inammissibile perché divenuta priva di oggetto (*ex multis*, ordinanze n. 271, n. 181 e n. 4 del 2016 e n. 280 del 2013).

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 inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309), come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 77, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale di Viterbo con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 febbraio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170034

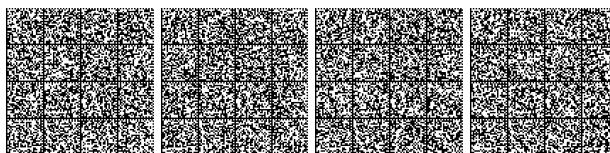
N. 35

Sentenza 25 gennaio - 9 febbraio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Elezioni della Camera dei deputati - Attribuzione del premio di maggioranza al primo turno ovvero a seguito di ballottaggio - Ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni - Presentazione delle liste dei candidati e proclamazione degli eletti - Disomogeneità tra i sistemi elettorali previsti per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica.

- D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), artt. 1, comma 2, 18-*bis*, comma 3, primo periodo, 19, comma 1, primo periodo, 83, commi 1, 2, 3, 4 e 5, 83-*bis*, comma 1, numeri 1), 2), 3) e 4), 84, commi 1, 2 e 4, e 85, come sostituiti, modificati e/o aggiunti, rispettivamente, dall'art. 2, commi 1, 10, lettera *c*), 11, 25, 26 e 27 della legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati); decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica), artt. 16, comma 1, lettera *b*), e 17, come novellati dall'art. 4, commi 7 e 8, della legge 21 dicembre 2005, n. 270 (Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica); legge n. 52 del 2015, artt. 1, comma 1, lettere *a*), *d*), *e*), *f*) e *g*), e 2, comma 35.



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 degli artt. 1, comma 2, 18-*bis*, comma 3, primo periodo, 19, comma 1, primo periodo, 83, commi 1, 2, 3, 4 e 5, 83-*bis*, comma 1, numeri 1), 2), 3) e 4), 84, commi 1, 2 e 4, e 85 del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), come sostituiti, modificati e/o aggiunti, rispettivamente, dall'art. 2, commi 1, 10, lettera *c*), 11, 25, 26 e 27 della legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati); degli artt. 16, comma 1, lettera *b*), e 17 del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica), come novellati dall'art. 4, commi 7 e 8, della legge 21 dicembre 2005, n. 270 (Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica); e degli artt. 1, comma 1, lettere *a*), *d*), *e*), *f*) e *g*), e 2, comma 35, della legge n. 52 del 2015, promossi dai Tribunali ordinari di Messina, Torino, Perugia, Trieste e Genova con ordinanze, rispettivamente, del 17 febbraio, del 5 luglio, del 6 settembre, del 5 ottobre e del 16 novembre 2016, iscritte ai nn. 69, 163, 192, 265 e 268 del registro ordinanze 2016 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 14, 30, 41 e 50, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti gli atti di costituzione di V.P. e altri, di L.P.C. e altri, di M.V. e altri, di F.S. e altri, e di S.A. e altri, nonché gli atti di intervento di F.C.B. e altri, di C.T. e altri, di S.M., di F.D.M. e altro (interventuti nel giudizio iscritto al n. 163 del registro ordinanze 2016 con due atti, il primo nei termini e il secondo fuori termine), del Codacons (Coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e la tutela dei diritti di utenti e consumatori) e altro (interventuti nei termini nei giudizi iscritti ai nn. 265 e 268 del registro ordinanze 2016, e fuori termine nei giudizi iscritti ai nn. 69 e 163 del registro ordinanze 2016), di V.P., di E.P. e altra, di M.M. ed altri e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 24 gennaio 2017 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi gli avvocati Enzo Paolini per E.P. e altra, per F.C.B. e altri, per S.M. e per V.P., Claudio Tani per C.T. e altri, Carlo Rienzi per il Codacons (Coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e la tutela dei diritti di utenti e consumatori) e altro, Vincenzo Palumbo e Giuseppe Bozzi per V.P. e altri, Roberto Lamacchia per L.P.C. e altri, Michele Ricciardi per M.V. e altri, Felice Carlo Besostri per F.S. e altri e per S.A. e altri, Lorenzo Acquarone e Vincenzo Paolillo per S.A. e altri, e gli avvocati dello Stato Paolo Grasso e Massimo Massella Ducci Teri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 17 febbraio 2016 (reg. ord. n. 69 del 2016), il Tribunale ordinario di Messina ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *f*), della legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati) e degli artt. 1, comma 2, e 83, commi 1, 2, 3, 4 e 5, del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), questi ultimi come modificati dall'art. 2, commi 1 e 25, della legge n. 52 del 2015, per violazione degli artt. 1, primo e secondo comma, 3, primo e secondo comma, 48, secondo comma, 49, 51, primo comma, e 56, primo comma, della Costituzione, e dell'art. 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 4 agosto 1955, n. 848; dell'art. 1, comma 1, lettere *a*), *d*) e *e*), della legge n. 52 del 2015 e degli artt. 83, commi 1, 2, 3, 4 e 5, e 84, commi 2 e 4, del d.P.R. n. 361 del 1957, questi ultimi come sostituiti dall'art. 2, commi 25 e 26, della legge n. 52 del 2015, per violazione dell'art. 56, primo e quarto comma, Cost.; dell'art. 1, comma 1, lettera *g*), della legge n. 52 del 2015 e degli



artt. 18-bis, comma 3, primo periodo, 19, comma 1, primo periodo, e 84, comma 1, del d.P.R. n. 361 del 1957, come modificati e/o sostituiti, rispettivamente, dall'art. 2, commi 10, lettera c), 11 e 26, della legge n. 52 del 2015, per violazione degli artt. 1, primo e secondo comma, 2, 48, secondo comma, 51, primo comma, e 56, primo e quarto comma, Cost.; degli artt. 16, comma 1, lettera b), e 17 del d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica), come novellati dall'art. 4, commi 7 e 8, della legge 21 dicembre 2005, n. 270 (Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica), per violazione degli artt. 1, 3, 48, secondo comma, 49 e 51 Cost.; e dell'art. 2, comma 35, della legge n. 52 del 2015, per violazione degli artt. 1, 3, 48, primo comma, 49, 51, primo comma, e 56, primo comma, Cost.

1.1.- Il giudice *a quo* riferisce di essere chiamato a decidere un giudizio promosso con ricorso ai sensi dell'art. 702-bis del codice di procedura civile da alcuni cittadini italiani iscritti nelle liste elettorali del Comune di Messina, i quali hanno convenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro dell'interno, affinché sia riconosciuto e dichiarato «il loro diritto soggettivo di elettorato, per partecipare personalmente, liberamente e direttamente, in un sistema istituzionale di democrazia parlamentare, con metodo democratico ed in condizioni di libertà ed eguaglianza, alla vita politica della Nazione, nel legittimo esercizio della loro quota di sovranità popolare, così come previsto e garantito dagli artt. 1, 2, 3, 24, 48, 49, 51, 56, 71, 92, 111, 113, 117, 138 Cost. e dagli artt. 13 CEDU (Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo), 3 Protocollo CEDU, entrambi ratificati in Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848»; affinché sia riconosciuto e dichiarato che l'applicazione della legge n. 52 del 2015 «risulta gravemente lesiva dei loro diritti come sopra indicati, ponendosi in contrasto con le superiori disposizioni costituzionali»; e, di conseguenza, affinché il giudice adito disponga «la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale».

1.2.- In via preliminare, il Tribunale ordinario di Messina rigetta le eccezioni sollevate nel giudizio *a quo* dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, secondo la quale l'azione promossa dai cittadini elettori avrebbe dovuto essere dichiarata inammissibile per carenza di interesse ad agire, in quanto non sarebbero state ancora indette le elezioni politiche e non vi sarebbe un'imminente competizione elettorale nella quale esercitare il diritto di voto che i ricorrenti assumono lesa dalle disposizioni censurate, le quali ultime, peraltro, «entreranno in vigore dal 1° luglio 2016».

Il giudice *a quo*, sul punto, dichiara di condividere l'orientamento dalla Corte di cassazione, la quale avrebbe affermato che l'espressione del diritto di voto «rappresenta l'oggetto di un diritto inviolabile e "permanente", il cui esercizio da parte dei cittadini può avvenire in qualunque momento» (Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 17 maggio 2013, n. 12060). Pur riconoscendo che, in quell'occasione, la decisione della Corte di cassazione riguardava un ricorso proposto da un cittadino elettore in relazione ad elezioni politiche già svolte, il giudice rimettente afferma di aderire alle argomentazioni dei ricorrenti, i quali hanno sostenuto che l'indagine sulla meritevolezza dell'interesse ad agire non costituisce un parametro valutativo ai sensi dell'art. 100 cod. proc. civ.; che, ai fini della proponibilità delle azioni di mero accertamento, o, come nel caso in esame, costitutive o di accertamento-costitutive, sarebbe «sufficiente l'esistenza di uno stato di dubbio o incertezza oggettiva sull'esatta portata dei diritti e degli obblighi scaturenti da un rapporto giuridico di fonte negoziale o anche legale, in quanto tale idonea a provocare un ingiusto pregiudizio non evitabile se non per il tramite del richiesto accertamento giudiziale della concreta volontà della legge, senza che sia necessaria l'attualità della lesione di un diritto» (sono richiamate le sentenze della Corte di cassazione, sezione seconda civile, 26 maggio 2008, n. 13556; sezione lavoro, 21 febbraio 2008, n. 4496; sezione seconda civile, 29 maggio 1976, n. 1952; sezione prima civile, 12 agosto 1966, n. 2209); che l'espressione del voto costituisce oggetto di un diritto inviolabile e «permanente» dei cittadini, i quali possono essere chiamati ad esercitarlo in ogni momento e, pertanto, lo stato di incertezza al riguardo costituisce un pregiudizio concreto, di per sé sufficiente a giustificare la sussistenza dell'interesse ad agire; che, infine, subordinare la proponibilità dell'azione «al verificarsi di condizioni non previste dalla legge (come, ad esempio, la convocazione dei comizi elettorali)» determinerebbe la lesione dei parametri costituzionali che garantiscono l'effettività e la tempestività della tutela giurisdizionale (artt. 24 e 113, secondo comma, Cost.). Il giudice *a quo* ricorda, inoltre, la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, con la quale sono state dichiarate ammissibili questioni di legittimità costituzionale relative a «normativa elettorale non conforme ai principi costituzionali, indipendentemente da atti applicativi della stessa, in quanto già l'incertezza sulla portata del diritto costituisce una lesione giuridicamente rilevante», e osserva come, nella medesima pronuncia, l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sarebbe stata dettata dall'esigenza che non siano sottratte al sindacato di costituzionalità le leggi che definiscono le regole della composizione della Camera e del Senato.

Secondo il rimettente non potrebbe, invece, invocarsi - a sostegno della soluzione opposta - la sentenza della Corte costituzionale n. 110 del 2015, con la quale sono state dichiarate inammissibili questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto disposizioni che regolano l'elezione dei membri italiani al Parlamento europeo in relazione «a future consultazioni»: la Corte costituzionale, infatti, in quella pronuncia, avrebbe sottolineato come solo la disciplina elettorale per il rinnovo della Camera e del Senato ricadano, in ragione del controllo riservato dall'art. 66 Cost. alle Camere stesse, in una zona franca sottratta al sindacato di costituzionalità.



Per tali ragioni, il Tribunale ordinario di Messina ritiene sussistente l'interesse ad agire dei ricorrenti.

1.3.- Sempre preliminarmente, il rimettente motiva sulla sussistenza della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale prospettate ai fini della definizione del giudizio principale, argomentando che nel giudizio principale sarebbe individuabile un *petitum* separato, distinto e più ampio rispetto alle questioni di legittimità costituzionale sollevate: spetterebbe, infatti, al giudice *a quo* la verifica delle altre condizioni da cui la legge fa dipendere il riconoscimento del diritto di voto e, inoltre, non vi sarebbe neppure coincidenza tra il dispositivo della sentenza costituzionale e quello della sentenza che definisce il giudizio di merito, la quale ultima, accertata l'avvenuta lesione del diritto azionato, lo ripristina nella pienezza della sua espansione, seppure per il tramite della sentenza costituzionale.

1.4.- Nel merito, il Tribunale ordinario di Messina, dopo aver ampiamente illustrato le ragioni per le quali ritiene di non condividere parte delle doglianze prospettate dalle parti, solleva plurime questioni di legittimità costituzionale.

Con la prima censura, il rimettente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *f*), della legge n. 52 del 2015 e degli artt. 1, comma 2, e 83, commi 1, 2, 3, 4 e 5, del d.P.R. n. 361 del 1957, questi ultimi come modificati dall'art. 2, commi 1 e 25, della legge n. 52 del 2015, in riferimento agli artt. 1, primo e secondo comma, 3, primo e secondo comma, 48, secondo comma, 49, 51, primo comma, e 56, primo comma, Cost., e all'art. 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Dopo aver ricordato quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 2014, il rimettente premette di non dubitare della conformità a Costituzione - e, in particolare, al principio di eguaglianza del voto garantito dall'art. 48, secondo comma, Cost., il quale richiede che ciascun voto contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi - della previsione di un premio di maggioranza alla lista che ottenga la percentuale prescritta del 40 per cento dei voti al primo turno, trattandosi, a suo avviso, di una soglia che, nell'ambito della discrezionalità politica del legislatore, non rende intollerabile la cosiddetta disproporzionalità tra voti espressi e seggi attribuiti.

Dubita, invece, il rimettente che le disposizioni censurate contrastino con l'evocato parametro costituzionale, in quanto non prevedono «un necessario rapporto tra voti ottenuti rispetto non già ai voti validi, ma al complesso degli aventi diritto al voto (una sorta di quorum di votanti), unitamente al fatto che il premio di maggioranza operi anche in caso di ballottaggio (che andrebbe comunque considerato come una nuova votazione tra due sole liste, diverse dalla precedente, nella quale è necessario che la lista vincente prenda almeno il 50,01% dei voti rispetto alla lista concorrente) e che vi sia la clausola di sbarramento al 3%». Il premio di maggioranza, così attribuito, finirebbe - secondo il rimettente - per «liberare le decisioni della più forte minoranza da ogni controllo dell'elettorato».

Il Tribunale ordinario di Messina specifica, infine, di dubitare della legittimità costituzionale dell'introduzione di una clausola di sbarramento per l'accesso al riparto dei seggi, pur in presenza di un premio di maggioranza «a sua volta tendente a sovra-rappresentare il partito con più voti», e ciò sebbene l'introduzione di soglie di sbarramento costituisca una scelta riservata alla discrezionalità politica del legislatore e la percentuale prevista dalla legge n. 52 del 2015 non sia, di per sé, né troppo bassa, né eccessivamente elevata (è menzionata, sul punto, la sentenza della Corte costituzionale n. 193 del 2015).

1.5.- Il medesimo Tribunale solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere *a*), *d*) e *e*), della legge n. 52 del 2015 e degli artt. 83, commi 1, 2, 3, 4 e 5, e 84, commi 2 e 4, del d.P.R. n. 361 del 1957, questi ultimi come sostituiti dall'art. 2, commi 25 e 26, della legge n. 52 del 2015, per violazione dell'art. 56, primo e quarto comma, Cost.

Il rimettente premette che la legge n. 52 del 2015 suddivide il territorio nazionale in venti circoscrizioni territoriali, a loro volta ripartite in cento collegi plurinominali (fatti salvi i collegi uninominali nelle circoscrizioni Valle d'Aosta e Trentino - Alto Adige), e che, «nel contesto di un complesso meccanismo di calcolo da parte dell'Ufficio centrale nazionale», nel caso in cui una lista abbia esaurito in una circoscrizione il numero dei candidati potenzialmente eleggibili, i seggi spettanti a quella circoscrizione «carente» vengono trasferiti ad altra circoscrizione in cui vi siano candidati «eccedentari», eleggibili in virtù del trasferimento di seggi.

A suo avviso, tale meccanismo violerebbe il principio di rappresentatività territoriale che l'art. 56 Cost. «delinea con riguardo al rapporto tra i seggi da distribuire e la popolazione di ogni circoscrizione». Il rimettente assume, infatti, che le disposizioni censurate, nel consentire la traslazione dei voti utili per l'elezione da una circoscrizione, che risulti carente di candidati, ad un'altra, che risulti eccedentaria, si porrebbero in contrasto «con il principio di rappresentatività e responsabilità dell'eletto rispetto agli elettori che lo hanno espresso».

1.6.- La terza questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale ordinario di Messina ha ad oggetto l'art. 1, comma 1, lettera *g*), della legge n. 52 del 2015, e gli artt. 18-*bis*, comma 3, primo periodo, 19, comma 1, primo periodo, e 84, comma 1, del d.P.R. n. 361 del 1957, come modificati e/o sostituiti, rispettivamente, dall'art. 2, commi 10, lettera *c*), 11 e 26, della legge n. 52 del 2015, per violazione degli artt. 1, primo e secondo comma, 2, 48, secondo comma, 51, primo comma, e 56, primo e quarto comma, Cost.



Ricorda, anzitutto, il rimettente la sentenza n. 1 del 2014, con la quale la Corte costituzionale avrebbe dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che prevedevano le liste bloccate, poiché esse non avrebbero consentito «all'elettore di esprimere alcuna preferenza al fine di determinare l'elezione, ma solo di scegliere una lista di partito, cui era rimessa la designazione e la collocazione in lista di tutti i candidati», e, dunque, quel sistema avrebbe reso «il voto sostanzialmente "indiretto", e, quindi, né libero, né personale, in violazione dell'art. 48, secondo comma, Cost.».

Osserva, quindi, che le disposizioni censurate prevedono, da un lato, circoscrizioni «relativamente piccole» e, dall'altro, un sistema misto, «in parte blindato ed in parte preferenziale», costituito da «liste bloccate solo per una parte dei seggi», ossia solo per i capilista nei cento collegi plurinominali, mentre gli altri candidati sono scelti con il voto di preferenza.

Ciò premesso, il rimettente osserva che se, «[d]i per sé», tali norme potrebbero ritenersi coerenti con le indicazioni della Corte costituzionale, residua tuttavia il dubbio «che possa concretamente realizzarsi per le forze di opposizione (*rectius*: minoritarie) un effetto distorsivo dovuto alla rappresentanza parlamentare largamente dominata da capilista bloccati, pur se con il correttivo della multicandidatura, ma con possibilità che il voto in tali casi sia sostanzialmente "indiretto", e, quindi, né libero, né personale, in violazione dell'art. 48, secondo comma, Cost.».

1.7.- Ulteriore questione di legittimità costituzionale investe gli artt. 16, comma 1, lettera *b*), e 17 del d.lgs. n. 533 del 1993, come novellati dall'art. 4, commi 7 e 8, della legge n. 270 del 2005, per violazione degli artt. 1, 3, 48, secondo comma, 49 e 51 Cost.

Dopo aver ricordato che tali disposizioni, che regolano il sistema elettorale del Senato, prevedono che possano accedere alla ripartizione dei seggi le coalizioni di liste che ottengono almeno il 20 per cento dei voti validi in ambito regionale, le singole liste facenti parte di coalizioni che conseguono almeno il 3 per cento dei voti validi e le singole liste, non coalizzate, che ottengono almeno l'8 per cento dei voti, il giudice *a quo* ricorda la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, nella quale sarebbe stato affermato che, nonostante rientri nella discrezionalità del legislatore ordinario differenziare i sistemi elettorali dei due rami del Parlamento, alla Corte sarebbe riservato il dovere di verificare se la disciplina legislativa violi manifestamente i principi di proporzionalità e ragionevolezza e, pertanto, sia lesiva degli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost. Osserva, quindi, il rimettente che, nel caso in esame, la «palese diversità di sistema elettorale» favorisce la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti, pur in presenza di una distribuzione del voto sostanzialmente omogenea tra i due rami del Parlamento, e che ciò - sul punto riportando un passo della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 - «rischia di compromettere sia il funzionamento della forma di governo parlamentare delineata dalla Costituzione repubblicana, nella quale il Governo deve avere la fiducia delle due Camere (art. 94, primo comma, Cost.), sia l'esercizio della funzione legislativa, che l'art. 70 Cost. attribuisce collettivamente alla Camera ed al Senato», rischiando di vanificare il risultato che si intende conseguire con un'adeguata stabilità della maggioranza parlamentare e del Governo.

1.8.- Il Tribunale ordinario di Messina solleva, infine, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 35, della legge n. 52 del 2015, in base al quale le disposizioni contenute nel medesimo art. 2 si applicano alle elezioni della Camera dei deputati a decorrere dal 1° luglio 2016.

Il giudice *a quo* dubita che tale previsione sia conforme agli artt. 1, 3, 48, primo comma, 49, 51, primo comma, e 56, primo comma, Cost., in quanto, «in caso di nuove elezioni a legislazione elettorale del Senato invariata (pur essendo in itinere la riforma costituzionale di questo ramo del Parlamento), si produrrebbe una situazione di palese ingovernabilità, per la coesistenza di due diverse maggioranze». Pur ammettendo che in un sistema bicamerale perfetto i componenti dei due rami del Parlamento possano essere eletti con sistemi elettorali differenti e che ciò rientri nella discrezionalità del legislatore, il rimettente ritiene che i sistemi elettorali attualmente vigenti per la Camera e il Senato produrrebbero maggioranze diverse e, dunque, assume che la disposizione censurata sia incostituzionale, in quanto l'applicabilità della legge n. 52 del 2015 non è stata differita «al momento in cui verrà attuata la riforma costituzionale».

2.- Con atto depositato in data 26 aprile 2016 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate.

2.1.- L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce, anzitutto, l'inammissibilità di tutte le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale ordinario di Messina, in quanto quest'ultimo avrebbe ritenuto sussistente il requisito della rilevanza a prescindere, non solo dall'applicazione delle disposizioni censurate, ma anche dall'astratta possibilità che tale applicazione si verifichi. Nel caso di specie, infatti, le norme censurate sarebbero vigenti, ma, sino al 1° luglio 2016, non applicabili.

Nonostante il giudice *a quo* abbia ampiamente richiamato le argomentazioni contenute nell'ordinanza della Corte di cassazione, sezione prima civile, 17 maggio 2013, n. 12060, vi sarebbe un'evidente differenza tra il caso ora all'esame della Corte costituzionale e quello che condusse all'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale



sollevate dalla Corte di cassazione: in quell'occasione, infatti, il giudice rimettente «si riferiva non ad un'ipotetica e futura applicazione della disciplina elettorale, ma ad un diritto di voto che aveva già avuto modo di esplicitarsi a tre riprese (2006, 2008 e 2013) con le note menomazioni riconducibili ad una legge dichiarata poi incostituzionale». Mentre, cioè, l'azione che aveva dato origine al giudizio di costituzionalità definito dalla sentenza n. 1 del 2014 riguardava un accertamento riferito ad elezioni già svolte, soggette ad una disciplina di legge già efficace ed effettivamente già applicata, la legge n. 52 del 2015, censurata dal Tribunale ordinario di Messina, produce i suoi effetti a decorrere dal 1° luglio 2016 e, dunque, nessuna elezione si è svolta in base a questa legge e nessuna lesione del proprio diritto può essere addotta dai ricorrenti.

A sostegno dell'inammissibilità, l'Avvocatura generale dello Stato richiama la sentenza n. 110 del 2015, assumendo che le argomentazioni contenute in quella pronuncia sarebbero conferenti al caso in esame.

Essa osserva, quindi, che l'ammissibilità di questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto disposizioni che ancora non spiegano i loro effetti «contrasterebbe a chiare lettere con il dettato costituzionale che non prevede un ricorso preventivo di legittimità» e, dunque, con la stessa funzione del giudizio in via incidentale. Del resto - osserva l'Avvocatura generale dello Stato - sia per la Corte costituzionale, sia per la dottrina, l'indice sintomatico minimo del requisito della rilevanza sarebbe proprio l'applicabilità della norma impugnata al caso sottoposto al giudizio del rimettente.

Rileva, inoltre, l'Avvocatura generale dello Stato che le questioni di legittimità costituzionale sollevate sarebbero inammissibili per evidente mancanza di attualità dell'interesse ad agire dei ricorrenti rispetto a disposizioni non ancora applicabili. La mancanza di un concreto ed attuale interesse delle parti renderebbe impossibile distinguere i petiti dei due giudizi, quello instaurato di fronte al giudice civile e quello di costituzionalità. Essa osserva, in definitiva, che, ai fini della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale, occorre che «il giudizio *a quo* abbia un oggetto, un fatto storico, al quale riferirsi», mentre tale fatto sarebbe completamente mancante nel caso in esame, poiché le disposizioni censurate non trovano applicazione «sino alla data di entrata in vigore» e, a partire da quella data, esse troveranno applicazione «solo se, e quando, saranno svolte le elezioni» in base alla disciplina censurata.

Osserva ancora l'Avvocatura generale che il giudice *a quo* avrebbe sovrapposto il concetto di rilevanza con quello di interesse sostanziale della parte: un interesse pur meritevole di tutela non potrebbe, infatti, sostituirsi al concetto di rilevanza (è richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 193 del 2015, con la quale è stata dichiarata inammissibile una questione di legittimità costituzionale poiché, nella fattispecie concreta, la disposizione censurata non aveva prodotto gli effetti lamentati dal rimettente).

A sostegno dell'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate non potrebbe, peraltro, osservarsi che, per fare chiarezza sull'effettiva portata del diritto di voto, non vi sarebbe altra via rispetto al giudizio di accertamento e al successivo giudizio di costituzionalità, in quanto il controllo dei risultati elettorali è affidato alle Camere. Tale motivazione - ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato - rivelerebbe una confusione tra le competenze delle Camere, chiamate ad accertare i titoli di ammissione di ciascun parlamentare, e quelle della Corte costituzionale.

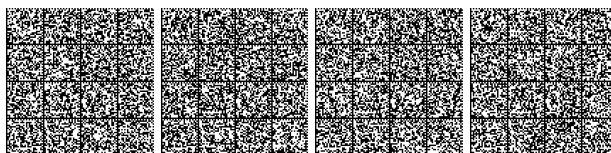
La necessità di evitare le cosiddette zone franche non potrebbe, inoltre, condurre a «stravolgere completamente» il modello vigente di giustizia costituzionale imperniato sulla concretezza e sulla incidentalità delle questioni di legittimità costituzionale.

Consentire la sottoponibilità allo scrutinio della Corte costituzionale di leggi elettorali «prima della loro entrata in vigore» o «promulgate nella legislatura in corso» potrebbe apparire «addirittura *contra legem*», dal momento che - come dimostrerebbe il disegno di legge di riforma costituzionale in via di approvazione - è chiara l'intenzione del legislatore di disciplinare espressamente, con disposizioni del tutto innovative, «i mezzi di ricorso di costituzionalità delle leggi elettorali».

2.2.- L'Avvocatura generale dello Stato adduce plurimi argomenti a sostegno della non fondatezza della prima censura sollevata dal Tribunale ordinario di Messina.

Contesta, anzitutto, che le disposizioni censurate siano incostituzionali, in quanto prevedono l'assegnazione del premio di maggioranza a chi ottiene una percentuale parametrata sui voti validi espressi, anziché sui voti degli aventi diritto. Sul punto - oltre ad eccepire una carenza di motivazione del rimettente, che dovrebbe indurre la Corte costituzionale a dichiarare l'inammissibilità della censura - l'Avvocatura generale dello Stato osserva che il diritto di voto è strumentale alla formazione degli organi costituzionali, la quale non potrebbe essere messa in pericolo dalla previsione di quorum di partecipazione al voto «di rischioso raggiungimento». La stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 1 del 2014, non avrebbe mai fatto riferimento alla necessità di un rapporto tra premio e percentuale degli aventi diritto, ma sempre e comunque tra premio e «soglia minima dei voti».

Il legislatore avrebbe modificato il sistema elettorale della Camera proprio per dare seguito all'affermazione della Corte costituzionale. Il sistema resterebbe di tipo proporzionale con la previsione di un premio di maggioranza, ma il



premio è ora attribuito alla singola lista che ottenga, al primo turno di votazione, almeno il 40 per cento dei voti validi, ovvero, al secondo turno, il 50 per cento più uno dei voti. La congruità di tali soglie sarebbe dimostrata dalla circostanza che il premio di maggioranza garantisce al massimo un numero di seggi pari a quindici punti percentuali in più rispetto alla percentuale di consenso ottenuta al primo turno e di cinque punti in più al ballottaggio.

Il Parlamento - osserva l'Avvocatura generale dello Stato - avrebbe approvato la nuova legge elettorale tenendo conto non solo dell'esigenza di superare le eventuali censure di incostituzionalità, ma anche al fine di favorire la governabilità, che la stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 1 del 2014, ha definito «senz'altro un obiettivo costituzionalmente legittimo».

Quanto alla scelta di attribuire il premio ad una singola lista, anziché ad una coalizione di liste, essa rientrerebbe certamente nella discrezionalità del legislatore.

Quanto, poi, alla soglia per l'ottenimento del premio al secondo turno - che, osserva l'Avvocatura generale dello Stato, «non appare chiaro in realtà se sia anch'essa censurata o meno» - viene fatto notare come tale soglia, pur non essendo esplicitata, operi chiaramente in ragione della stessa natura del ballottaggio: poiché il premio è attribuito alla lista che otterrà più del 50 per cento dei voti validi, vi sarebbe ancora un riferimento alla soglia minima di voti richiesta dalla più volte citata sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014.

D'altro canto, nessuna legge elettorale regionale che assegna un premio di maggioranza prevede che esso sia subordinato al raggiungimento di un quorum degli aventi diritto e ciò - secondo l'Avvocatura generale dello Stato - appare «assolutamente razionale in quanto il meccanismo della legge 52/2015 premia opportunamente la partecipazione al voto di quella cittadinanza attiva che non deve essere pregiudicata dal comportamento omissivo di chi liberamente sceglie di non adempiere a quello che secondo Costituzione è il dovere civico del voto».

È, quindi, richiamata la sentenza n. 275 del 2014, assumendo che con tale decisione la Corte costituzionale avrebbe implicitamente riconosciuto la valenza legittimante del turno di ballottaggio per ciò che attiene all'assegnazione di un premio in seggi: non sussisterebbero, quindi, i dubbi relativi ad una eccessiva sovra-rappresentazione, poiché il premio sarebbe «diretta conseguenza del voto e non un artificio completamente scisso da esso». La Corte costituzionale, nella sentenza n. 1 del 2014, avrebbe, peraltro, affermato che ogni legge elettorale deve contemperare il criterio della rappresentatività del corpo elettorale con quello della governabilità, quest'ultima certamente perseguibile, pur «con il "minore sacrificio possibile" per la rappresentanza democratica». Essa non avrebbe, però, chiarito quando si debba considerare superato il limite della manifesta sproporzione della soglia e del premio di maggioranza.

Osserva l'Avvocatura generale dello Stato che la legge n. 52 del 2015 avrebbe comunque introdotto, rispetto alla previgente disciplina, un elemento di novità sostanziale, in quanto la maggioranza richiesta per accedere al premio non sarebbe relativa, bensì assoluta: ciò dimostrerebbe l'erroneità di quanto sostenuto dai ricorrenti nel giudizio *a quo*, in ordine all'assenza di un quorum minimo di consensi al secondo turno, ai fini dell'assegnazione alla lista vincente del premio di maggioranza.

L'Avvocatura generale dello Stato contesta, quindi, con ampiezza di argomenti, che l'incostituzionalità delle disposizioni censurate possa desumersi dall'ipotesi che si presenti al voto un numero irrisorio di elettori: non si rinverrebbe, infatti, in Costituzione la necessità di dare un fondamentale potere di «blocco» a chi si disinteressa della vita politica, scegliendo di non votare.

Concludendo su tale censura, l'Avvocatura generale dello Stato illustra le ragioni per le quali il sistema elettorale introdotto dalla legge n. 52 del 2015 si caratterizzerebbe per una maggiore rappresentatività rispetto sia alla previgente disciplina - quella introdotta dalla legge n. 270 del 2005 - sia ai sistemi maggioritari, tradizionalmente adottati in altri Stati occidentali, come la Francia e l'Inghilterra.

2.3.- Considerandola una autonoma questione di legittimità costituzionale, l'Avvocatura generale dello Stato si sofferma, quindi, sulla lamentata previsione, da parte del rimettente, di una soglia di sbarramento al 3 per cento per l'accesso al riparto dei seggi, pur in presenza di un premio di maggioranza.

Essa eccepisce, anzitutto, l'inammissibilità di tale censura per carenza di motivazione, e in quanto essa sarebbe stata prospettata in modo contraddittorio, generico e perplesso.

Nel merito ritiene che la questione sarebbe, comunque, infondata, in quanto sussiste ampia discrezionalità legislativa nella scelta del sistema elettorale e, in particolare, nel coniugare in modo equilibrato il rapporto tra attività dei partiti e scelte degli elettori nella competizione elettorale, tutelando, nel contempo, il diritto degli elettori e l'esigenza di funzionalità degli organi.

L'Avvocatura generale dello Stato sottolinea come la soglia di accesso pari al 3 per cento dei voti sia una delle più basse nel panorama europeo e nella storia delle leggi elettorali italiane.



Quanto all'asserita incostituzionalità della compresenza di soglie di accesso e del premio, essa osserva che non solo essa non fu censurata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, ma che tale coesistenza «ben può essere compatibile con il principio di uguaglianza in uscita del voto degli elettori, perché l'uguaglianza non attiene all'effetto del sistema elettorale, bensì esclusivamente al valore di ciascun voto in entrata, che deve essere in grado di assicurare la funzionalità degli organi ai quali l'elezione provvede».

L'Avvocatura generale dello Stato rileva, infine, come la presenza della soglia di sbarramento non si ponga in contrasto con l'art. 3 del Protocollo addizionale alla CEDU, richiamando la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ritenuta pertinente.

2.4.- L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce l'inammissibilità anche della questione di legittimità costituzionale con cui il Tribunale ordinario di Messina lamenta l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che, nella fase della assegnazione, consentirebbero una traslazione dei seggi da una circoscrizione ad un'altra. L'Avvocatura generale dello Stato ritiene, infatti, che la censura sarebbe apodittica e scarsamente motivata, in quanto il giudice *a quo*, anziché spiegare il meccanismo di attribuzione dei seggi, si limiterebbe a denunciarne la complessità e rinvierebbe per *relationem* agli atti delle parti.

In secondo luogo, l'Avvocatura statale rileva una inesatta indicazione delle disposizioni sottoposte al giudizio della Corte costituzionale: la censura avverso l'art. 83, commi 1, 2, 3, 4 e 5, del d.P.R. n. 361 del 1957 sarebbe troppo ampia, in quanto la disposizione che consente il trasferimento dei seggi da una circoscrizione ad un'altra sarebbe solo l'art. 83, comma 1, numero 8), del d.P.R. n. 361 del 1957; la censura avverso l'art. 84, commi 2 e 4, del medesimo d.P.R. sarebbe, invece, errata, poiché la norma che prevede il trasferimento dei seggi da un collegio ad un altro è contenuta nel comma 3 dello stesso art. 84.

Le questioni sarebbero in ogni caso infondate, poiché il quarto comma dell'art. 56 Cost. - secondo l'Avvocatura generale dello Stato - sarebbe disposizione precettiva nei confronti del legislatore nazionale, affinché quest'ultimo tenga in dovuta considerazione, nel momento della distribuzione dei 618 seggi, la composizione numerica della popolazione in ogni circoscrizione, mentre non riguarderebbe il meccanismo di assegnazione dei seggi alle singole liste, che viene effettuato nel momento successivo alle elezioni.

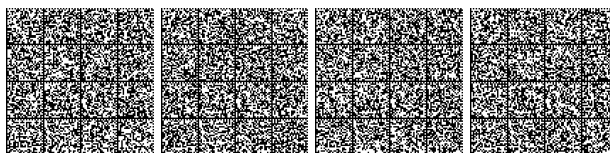
Le disposizioni censurate, peraltro, regolerebbero fattispecie del tutto ipotetiche, «al fine di evitare che, per un concorso di fattori avversi, non si riesca ad assegnare tutti i seggi previsti dalla Costituzione». Prescrizioni analoghe sarebbero state contenute nella previgente disciplina, senza mai essere state oggetto di pronuncia da parte della Corte costituzionale. Peraltro, le disposizioni introdotte dalla legge n. 52 del 2015 avrebbero «un grado maggiore di razionalità nell'allocazione dei seggi sia alle liste deficitarie sia a quelle eccedentarie» rispetto a quelle previgenti: mentre, infatti, precedentemente, i seggi erano assegnati alla lista deficitaria dove l'eccedentaria avesse ottenuto il seggio con la minore parte decimale, a prescindere dall'esito della lista deficitaria in quel collegio, le disposizioni ora censurate prevedono che la lista deficitaria ottenga il seggio nel collegio della circoscrizione in cui ottiene la maggiore parte decimale e la lista eccedentaria lo perda nel collegio della medesima circoscrizione in cui ha ottenuto la minore parte decimale. Questo sistema renderebbe meno irrazionale lo slittamento di seggi - che comunque resterebbe minimo - e il fenomeno sarebbe, comunque, «contenuto a livello regionale».

Da quanto esposto emergerebbe - secondo l'Avvocatura generale dello Stato - che le disposizioni censurate non solo non contrastano con il principio di rappresentatività territoriale insito nell'art. 56 Cost., ma «si pongono come "norma tecnica di chiusura" per evitare che venga lesa il principio costituzionale concernente la completa formazione della rappresentanza popolare».

Osserva, quindi, l'Avvocatura generale dello Stato che le disposizioni censurate riguardano il momento dell'assegnazione dei seggi, mentre l'art. 56 Cost. si riferirebbe al momento antecedente della distribuzione degli stessi tra le circoscrizioni, la quale spetta, ai sensi dell'art. 3 del citato d.P.R., ad un decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, da emanare contestualmente al decreto di convocazione dei comizi elettorali.

Rileva, infine, la difesa erariale che il rapporto tra l'esigenza che gli effetti di un sistema elettorale assicurino, nello stesso tempo e nella migliore misura possibile, la proporzionalità politica e quella territoriale sarebbe problema di valenza generale, e non riguarderebbe solo la legge sottoposta allo scrutinio della Corte costituzionale. È ricordata, sul punto, la sentenza della Corte costituzionale n. 271 del 2010, nella quale fu menzionato, quale possibile meccanismo per la riduzione del trasferimento dei seggi nel sistema per l'elezione dei membri italiani al Parlamento europeo, quello allora disciplinato dall'art. 83, comma 1, numero 8), del d.P.R. n. 361 del 1957, che sarebbe stato ora migliorato proprio dalla legge n. 52 del 2015.

2.5.- L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce che anche la terza questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale ordinario di Messina sarebbe inammissibile, perché posta in modo contraddittorio. Il rimettente, infatti, dapprima sostenerrebbe che la presenza di soli capilista bloccati e liste elettorali corte risponderebbe alle richieste della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, per poi affermare che le disposizioni censurate si porrebbero in contrasto con l'art. 48 della Costituzione per quanto riguarda l'elezione dei candidati dell'opposizione.



Ritiene, quindi, la difesa erariale che il rimettente avrebbe assunto apoditticamente che saranno eletti tutti e soli i capilista dei partiti di minoranza.

Tale ultima affermazione, peraltro, oltre che apodittica, sarebbe erronea, in quanto il giudice *a quo* ometterebbe di considerare la complessità del fenomeno elettorale, e postulerebbe che in nessun collegio i partiti di minoranza riescano ad eleggere più di un deputato: ciò potrebbe, però, riguardare solo i partiti che hanno un debole consenso in tutto il territorio elettorale, non certo quelli fortemente radicati a livello territoriale.

Ritiene, quindi, l'Avvocatura generale dello Stato che, per ciò che concerne i seggi per le forze di opposizione, è altamente probabile che le liste minori, avendo prevedibilmente meno candidati in grado di catalizzare il consenso, presentino numerose pluricandidature a capolista in più collegi plurinominali della medesima circoscrizione e che tale circostanza, in virtù delle successive, doverose opzioni, non potrà che favorire il subentro dei numerosi candidati che hanno ottenuto le preferenze anche nell'ambito dei 278 seggi da distribuire tra le liste di minoranza.

Sarebbe, dunque, del tutto impossibile - ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato - «prevedere la proporzione degli eletti delle forze di minoranza tra “capolista” e “preferenziati”» e non potrebbe, quindi, correttamente argomentarsi, come viceversa paventato nell'ordinanza di rimessione, «che la minoranza verrebbe “largamente dominata da capilista bloccati”».

Peraltro, l'Avvocatura sottolinea che, mentre con la legge n. 270 del 2005, se un capolista risultava eletto in più collegi, si liberavano seggi per altrettanti capilista bloccati, con il sistema ora censurato il beneficio sarebbe chiaramente a vantaggio dei primi non eletti con le preferenze.

Osserva, infine, l'Avvocatura generale dello Stato che, con la previsione di riservare ai capilista la possibilità di potersi candidare in più collegi, il legislatore avrebbe voluto attribuire alle formazioni politiche il potere di designare i propri candidati anche al fine di garantire la realizzazione di quelle linee programmatiche che esse sottopongono alla scelta del corpo elettorale in maniera funzionale al principio di governabilità, e ciò in linea con l'art. 49 Cost., che darebbe particolare risalto alla insostituibile funzione dei partiti quali intermediari rispetto al potere sovrano esercitato dal popolo. Anche la Corte europea dei diritti dell'uomo, nella sentenza 13 marzo 2012, Saccomanno e altri c. Italia, non avrebbe rilevato contrasti tra il sistema elettorale introdotto dalla legge n. 270 del 2005 e il diritto convenzionale e, in particolare, avrebbe osservato che i sistemi elettorali selettivi e le liste bloccate vanno valutati «nel complesso» e che la scelta dell'elettore deve essere bilanciata con il ruolo che i partiti politici sono chiamati a svolgere negli ordinamenti democratici.

2.6.- In ordine alla quarta questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale ordinario di Messina, l'Avvocatura generale dello Stato eccepisce, anzitutto, che il rimettente non spiega per quale ragione diverse soglie di sbarramento per il sistema elettorale della Camera e del Senato condurrebbero alla formazione di maggioranze diverse, e osserva che, «a tutto concedere, non tanto la diversità di soglie di sbarramento quanto, eventualmente, una diversità di soglie percentuali per l'attribuzione del premio di maggioranza potrebbe condurre a maggioranze diverse nelle due Camere».

Osserva l'Avvocatura generale dello Stato che sarebbe, peraltro, la stessa Costituzione a prevedere diversità sostanziali tra i due sistemi elettorali, e che, nel caso in cui si formino due maggioranze differenti, ciò «corrisponderebbe ad una logica contro-maggioritaria idonea proprio a temperare gli effetti che la legge elettorale della Camera spiegherebbe sull'intero sistema politico-costituzionale».

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, tali osservazioni non sarebbero contraddette da quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 2014, in quanto il passo citato dal giudice *a quo* non si riferirebbe alla diversità dei sistemi elettorali di Camera e Senato, bensì all'irragionevolezza delle disposizioni, allora censurate, relative ai premi di maggioranza regionali. D'altro canto, sarebbe lo stesso rimettente, nel successivo paragrafo dell'ordinanza di rimessione, ad affermare che non è di per sé irragionevole che i due sistemi elettorali siano differenti e che la scelta rientra nella discrezionalità del legislatore.

Rileva, infine, l'Avvocatura generale dello Stato che il giudice *a quo* non indicherebbe chiaramente la norma parametro che assume violata.

2.7.- Con riferimento all'ultima censura sollevata dal Tribunale ordinario di Messina, l'Avvocatura generale dello Stato eccepisce, anzitutto, che essa sarebbe ipotetica, e, dunque, inammissibile, in quanto il giudice *a quo* avanzerebbe il dubbio relativo alla possibilità che, tra il 1° luglio 2016 e l'entrata in vigore della riforma costituzionale in itinere, in caso di elezioni che si celebrassero medio tempore, coesistano due diversi sistemi elettorali per la Camera e il Senato.

Nel merito, la censura sarebbe comunque infondata. Si osserva che ben può il legislatore, nell'ambito della propria discrezionalità, decidere che le disposizioni approvate non siano immediatamente applicabili, e che tale scelta - che certamente dimostra come il legislatore auspichi l'approvazione definitiva della riforma costituzionale - è proprio



finalizzata ad evitare che, fino al 1° luglio 2016, si applichino due diversi sistemi elettorali. Se, comunque, la riforma costituzionale non fosse approvata, ciò non comporterebbe, come precedentemente osservato, una violazione degli evocati parametri costituzionali. Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, d'altro canto, non sarebbe stato ragionevole e coerente, da parte del legislatore, modificare il sistema elettorale del Senato prima della definitiva approvazione della riforma costituzionale, né potrebbe reputarsi incostituzionale, attraverso un generico rinvio al principio di ragionevolezza, il fatto che l'applicazione della legge n. 52 del 2015 non sia subordinata «ad libitum» all'entrata in vigore della legge di revisione costituzionale, che potrebbe anche non superare positivamente il *referendum* previsto dall'art. 138 Cost.

3.- Nel giudizio innanzi alla Corte si sono costituiti, con atto depositato il 26 aprile 2016, alcuni dei ricorrenti nel giudizio principale, i quali hanno chiesto l'accoglimento di tutte le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Messina.

4.- Con atto depositato il 26 aprile 2016 hanno spiegato intervento ad adiuvandum F.C.B., G.B., G.C.F. e D.A., assumendo di essere ricorrenti in giudizi analoghi a quello pendente di fronte al Tribunale ordinario di Messina. Con atto depositato il 6 settembre 2016 G.B. ha rinunciato all'intervento. Con atto depositato il 12 settembre 2016 hanno rinunciato all'intervento anche F.C.B., G.C.F. e D.A.

5.- In data 13 settembre 2016 - in prossimità dell'udienza pubblica del 4 ottobre 2016, poi rinviata - l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato ulteriore memoria in cui ribadisce le conclusioni già rassegnate con l'atto di intervento.

6.- Le parti del giudizio *a quo* costituitesi nel giudizio davanti alla Corte costituzionale, hanno depositato, in data 13 settembre 2016 e 2 gennaio 2017, ampie memorie, in cui adducono argomenti a sostegno dell'ammissibilità e della fondatezza delle questioni sollevate dal Tribunale ordinario di Messina.

Esse osservano, anzitutto, che il rimettente avrebbe ampiamente motivato sulla sussistenza dell'interesse ad agire dei ricorrenti e che tale motivazione sarebbe corretta, in quanto le azioni di accertamento sarebbero per loro natura orientate a scongiurare il pregiudizio che si verificherebbe per i ricorrenti se la legge elettorale comprimesse i loro diritti, e in quanto sarebbe lo stato di incertezza obiettiva a configurare un pregiudizio concreto ed attuale; che, inoltre, l'interesse ad agire sussisteva già al momento della proposizione della domanda, dal momento che il Governo aveva già dato attuazione alla delega contenuta alla legge n. 52 del 2015, approvando il decreto legislativo 7 agosto 2015, n. 122 (Determinazione dei collegi della Camera dei deputati, in attuazione dell'articolo 4 della legge 6 maggio 2015, n. 52, recante disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati).

Adducono, quindi, diffuse argomentazioni a sostegno dell'accoglimento, nel merito, di tutte le censure sollevate dal Tribunale ordinario di Messina.

Esse chiedono, infine, alla Corte costituzionale di sollevare di fronte a se stessa questioni di legittimità costituzionale dell'intera legge n. 52 del 2015, «con particolare riferimento ai suoi articoli fondamentali (1, 2 e 4)», poiché sarebbe stata approvata, prima al Senato e poi alla Camera, «in palese violazione dell'art. 72, commi 1 e 4, Cost. e dell'art. 3 del protocollo CEDU (per come richiamato dall'art. 117, comma 1, Cost.)». Le parti ricordano che identica censura era stata proposta nel giudizio principale, ma che il giudice *a quo* l'aveva ritenuta manifestamente infondata. Ora - illustrando le ragioni per le quali, a loro avviso, il rimettente sarebbe incorso in «una classica ipotesi di svista processuale» - sollecitano la Corte costituzionale, con ampiezza di argomenti, a sollevare di fronte a se stessa le medesime questioni attinenti a presunti vizi di formazione della legge.

7.- In data 3 gennaio 2017 hanno depositato atto di intervento, fuori termine, il Codacons (Coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e la tutela dei diritti di utenti e dei consumatori), in persona del suo legale rappresentante *G.U.*, e quest'ultimo, «in proprio nella qualità di elettore avente diritto ad esprimersi nelle consultazioni elettorali». A sostegno della propria legittimazione, essi assumono di essere titolari, in qualità di singoli ed associati, di un interesse qualificato immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, ossia l'accertamento del diritto di votare in conformità alla Costituzione. In particolare, sono ricordati i compiti e le finalità che lo statuto affida al Codacons.

Gli intervenienti hanno depositato ulteriore memoria, fuori termine, il 13 gennaio 2017.

8.- Con ordinanza del 5 luglio 2016 (reg. ord. n. 163 del 2016), il Tribunale ordinario di Torino, prima sezione civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *f*), della legge n. 52 del 2015 e dell'art. 83, comma 5, del d.P.R. n. 361 del 1957, come novellato dall'art. 2, comma 25, della legge n. 52 del 2015, per violazione degli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost.; e dell'art. 85 del d.P.R. n. 361 del 1957, come modificato dall'art. 2, comma 27, della legge n. 52 del 2015, per violazione degli artt. 1, secondo comma, 3 e 48 Cost.



8.1.- Il giudice *a quo* riferisce di essere chiamato a decidere un giudizio promosso con ricorso ai sensi degli artt. 702-*bis* e seguenti cod. proc. civ. da alcuni cittadini italiani iscritti nelle liste elettorali, i quali hanno convenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro dell'interno, chiedendo che sia accertato «il diritto di “votare conformemente alla Costituzione” lamentando la lesione di tale diritto ad opera di specifiche norme della legge elettorale n. 52 del 6 maggio 2015 (il c.d. Italicum) che hanno sostituito o modificato il DPR n. 361 del 30 marzo 1957 e le residue norme della legge elettorale n. 270/2005 che aveva modificato il Testo Unico per l'elezione del Senato della Repubblica, approvato con Decreto Legislativo n. 533 del 20 dicembre 1993».

8.2.- In via preliminare, il rimettente motiva in ordine alla sussistenza dell'interesse ad agire dei ricorrenti, nonostante l'applicabilità della legge n. 52 del 2015, entrata in vigore il 23 maggio 2015, sia stata differita al 1° luglio 2016, ossia ad un momento successivo alla proposizione del ricorso. Poiché gli attori lamentano l'incertezza della portata del diritto di voto, come regolato da un complesso di norme già in vigore e la cui applicabilità, benché differita, è certa, il rimettente ritiene che sussista e sia attuale l'interesse dei ricorrenti ad ottenere una pronuncia di accertamento «prima ancora che la legge sia applicata, ossia prima ancora che vengano convocati i comizi elettorali», e ciò anche perché, una volta emesso il decreto di convocazione dei comizi elettorali, non vi sarebbe più spazio di tutela effettiva per l'elettore, non potendo costui ottenere pronunce giurisdizionali che incidano sulle elezioni. Ritiene il rimettente che deponga a favore di tale ricostruzione anche la sentenza della Corte di cassazione, sezione prima civile, 16 aprile 2014, n. 8878 - emessa dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 - dalla quale emergerebbe come il ripristino della pienezza del diritto di voto non possa che valere pro futuro, non potendo, invece, incidere sugli esiti delle elezioni già svolte.

8.3.- Il rimettente argomenta, quindi, in ordine alla sussistenza del requisito della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate rispetto alla controversia instaurata dai ricorrenti, ritenendo che il dispositivo della sentenza della Corte costituzionale e quello della sentenza che deve definire il giudizio di merito siano tra loro autonomi, poiché spetta a quest'ultima accertare l'avvenuta lesione del diritto azionato e, in caso di accoglimento delle questioni sollevate, ripristinarlo nella sua pienezza, seppure con il tramite della sentenza costituzionale (sono richiamate l'ordinanza della Corte di cassazione, sezione prima civile, 17 maggio 2013, n. 12060 e la sentenza della Corte costituzionale n. 59 del 1957).

8.4.- Nel merito, il Tribunale ordinario di Torino, dopo aver ampiamente illustrato le ragioni per le quali ritiene di non condividere larga parte delle doglianze prospettate dalle parti, solleva due questioni di legittimità costituzionale.

La prima ha ad oggetto l'art. 1, comma 1, lettera *f*), della legge n. 52 del 2015 e l'art. 83, comma 5, del d.P.R. n. 361 del 1957, come sostituito dall'art. 2, comma 25, della legge n. 52 del 2015, ossia le disposizioni che prevedono che, in caso di mancato conseguimento del premio di maggioranza al primo turno di votazione, tale premio sia attribuito in seguito ad un turno di ballottaggio a cui accedono le due liste più votate. Il rimettente dubita che tale previsione sia conforme agli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost.

Il giudice *a quo* ricorda, anzitutto, che il legislatore, nel determinare i modi con i quali attribuire il premio di maggioranza, deve operare in modo tale da contemperare ragionevolmente due contrapposti interessi di pari rilievo costituzionale, il principio di rappresentatività e il principio di governabilità, e richiama, sul punto, quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 2014. Ricorda, quindi, che il modo in cui la legge n. 52 del 2015 ha delineato il turno di ballottaggio ha indotto la dottrina a chiedersi se esso possa dirsi rispettoso del principio costituzionale «del necessario rispetto di un limite ontologico di rappresentanza del voto in presenza del quale possa essere attribuito, a una sola lista, il premio di maggioranza, senza incorrere in censure di irragionevolezza e di eccessiva distorsione del voto». Dopo aver ricordato gli argomenti di chi ritiene che il turno di ballottaggio non possa essere sospettato di violare il ricordato principio costituzionale di rappresentanza del voto e gli argomenti di chi, invece, dubita della legittimità costituzionale di tale meccanismo, il rimettente afferma di condividere questa seconda lettura, secondo la quale quella che scaturisce dal turno di ballottaggio sarebbe «una maggioranza solo virtuale perché priva, se non adeguatamente corretta, di una effettiva valenza rappresentativa del corpo elettorale».

Il legislatore, infatti, limitandosi a prevedere che accedano al turno di ballottaggio le due liste più votate, purché abbiano ottenuto almeno il 3 per cento dei voti (ovvero il 20 per cento nel caso siano espressione di minoranze linguistiche), avrebbe, da un lato, riconosciuto che esiste un problema di rappresentatività delle liste ammesse al ballottaggio, dall'altro, però, avrebbe utilizzato le soglie previste, in generale, dalla legge elettorale per scoraggiare una eccessiva «polverizzazione» del voto.

Inoltre - osserva il rimettente - nel valutare l'effettiva forza rappresentativa del 50 per cento più uno dei voti espressi al ballottaggio, si dovrebbe anche considerare che è previsto che tale maggioranza sia calcolata sui voti validi espressi, circostanza che non darebbe «alcun rilievo al peso dell'astensione, che potrebbe essere anche molto rilevante quale prevedibile conseguenza della radicale riduzione dell'offerta elettorale nel ballottaggio».



Il rimettente, infine, ricordando che il legislatore ha esplicitamente vietato - per il turno di ballottaggio - appalti o coalizioni tra liste, ritiene che tale scelta, «evidentemente espressione di un favore per la governabilità», sarebbe irrazionale, in quanto il voto espresso al turno di ballottaggio sacrificerebbe eccessivamente il valore della rappresentatività.

In conclusione, il giudice *a quo* assume che, «[s]enza l'adozione di meccanismi che garantiscano una adeguata espansione della componente rappresentativa del voto (ovvero senza l'eliminazione del divieto di cui si è detto) l'attribuzione del premio di maggioranza alla sola lista che, all'esito del ballottaggio, si aggiudichi il premio di maggioranza finisce per essere svincolata dalla esistenza di parametri oggettivi che consentano di affermare che la lista vincitrice ha ottenuto quella "ragionevole soglia di voti minima" in presenza della quale è possibile la legittima attribuzione del premio di maggioranza», e, per tali ragioni, chiede la declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate per violazione degli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost.

8.5.- La seconda questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale ordinario di Torino investe l'art. 85 del d.P.R. n. 361 del 1957, come modificato dall'art. 2, comma 27, della legge n. 52 del 2015, il quale stabilisce che il candidato eletto in più collegi plurinomiali debba dichiarare alla Presidenza della Camera dei deputati, entro otto giorni dalla data dell'ultima proclamazione, quale collegio plurinomiale prescelga, e che, in assenza di opzione, si procede al sorteggio.

Secondo il rimettente, mentre non sarebbe irragionevole che sia data la possibilità ai soli capilista di candidarsi in più collegi, costituirebbe, invece, una violazione degli artt. 3 e 48 Cost. non vincolare l'opzione del capolista che risulti eletto in più collegi a criteri oggettivi e predeterminati, rispettosi, nel massimo grado possibile, della volontà espressa dagli elettori.

Il giudice *a quo* osserva che rimettere l'opzione tra un collegio ed un altro «ad una mera valutazione di opportunità da parte del candidato» avrebbe l'effetto di annullare «sostanzialmente» il voto di preferenza nel collegio optato dal capolista: in virtù dell'opzione potrebbe accadere «che il candidato che abbia ricevuto molte preferenze (addirittura il più votato in assoluto) sia surclassato da uno o più candidati di altri collegi, con meno preferenze» e, inoltre, l'assenza di qualsivoglia criterio oggettivo al quale il capolista debba ispirarsi nella scelta renderebbe impossibile per l'elettore effettuare valutazioni prognostiche sull'utilità del suo voto di preferenza ad un candidato che faccia parte di una lista con un candidato capolista in altri collegi. Tale imprevedibilità sarebbe ulteriormente confermata dal meccanismo alternativo alla scelta, costituito dal sorteggio.

Tale disciplina - secondo il rimettente - si concreterebbe «in una distorsione tra il voto di preferenza espresso dagli elettori e il suo esito "in uscita" in quel collegio che appare irrazionale rispetto al diritto di uguaglianza e libertà del voto, in quanto lede in modo eccessivo tale diritto, senza che vi sia un altro correlativo valore di rilievo costituzionale da salvaguardare». Il giudice *a quo* aggiunge che non potrebbe invocarsi, in proposito, il valore della governabilità, poiché tale valore viene tutt'al più in rilievo con l'introduzione dei capilista bloccati e con la possibilità, data a costoro, di candidarsi in più collegi. Tale soluzione esprime, infatti, l'interesse delle forze politiche di riservare, in caso di vittoria elettorale, un seggio sicuro alla Camera a favore di personalità da loro prescelte. Sarebbe, invece, eccessivamente sproporzionato perseguire il valore della governabilità anche con la disposizione censurata, la quale consentirebbe, senza alcuna ragione, di escludere dal Parlamento un candidato «senza che tale scelta sia condizionata dal numero di voti di preferenza ottenuti dal candidato destinato all'esclusione, ovvero da altro sistema che consenta di salvaguardare nel massimo grado possibile il voto di preferenza espresso dagli elettori in favore di chi non è capo lista».

9.- Con atto depositato il 4 agosto 2016 l'Avvocatura generale dello Stato è intervenuta in giudizio per il Presidente del Consiglio dei ministri e per il Ministro dell'interno, quest'ultimo parte, insieme al Presidente del Consiglio, del giudizio principale.

9.1.- L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce, anzitutto, l'inammissibilità di entrambe le questioni sollevate dal Tribunale ordinario di Torino, adducendo argomenti analoghi a quelli già svolti nella memoria depositata per il giudizio instaurato dal Tribunale ordinario di Messina (reg. ord. n. 69 del 2016). Con specifico riferimento alle questioni sollevate dal Tribunale ordinario di Torino, essa si limita a precisare che anche in tal caso difetterebbe non solo l'avvenuta lesione del diritto (che potrebbe perfezionarsi solo a seguito di una competizione elettorale già avvenuta), ma anche l'ipotizzabilità della lesione, in quanto, al momento dell'instaurazione del giudizio *a quo*, la disciplina censurata non risultava applicabile. L'attualità dell'interesse ad agire dovrebbe, infatti, sussistere sin dal momento in cui l'azione di accertamento è instaurata. Anche il Tribunale ordinario di Torino avrebbe, dunque, sollevato questioni di legittimità costituzionale premature e, come tali, inammissibili.

9.2.- In ordine alla prima questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale ordinario di Torino, l'Avvocatura generale dello Stato ne eccepisce, anzitutto, l'inammissibilità per erronea o inesatta indicazione delle norme oggetto, in quanto il giudice *a quo*, censurando complessivamente l'art. 1, comma 1, lettera f), della legge n. 52 del 2015, non avrebbe correttamente individuato la porzione di norma che regola il turno di ballottaggio.



La questione sarebbe, inoltre, inammissibile per contraddittorietà, in quanto il giudice *a quo* ritiene necessario il superamento di un certo quorum di aventi diritto al voto al turno di ballottaggio, in cui è assegnato il premio di maggioranza pari al 5 per cento dei seggi, e non anche nel primo turno, in cui, invece, il premio può raggiungere il 15 per cento dei seggi.

Nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato chiede che la questione sia dichiarata non fondata, contestando la correttezza degli argomenti addotti dal rimettente a sostegno del dubbio di legittimità costituzionale sollevato.

Con riferimento alla possibile limitata rappresentatività delle liste ammesse al turno di ballottaggio, la difesa erariale ritiene che il giudice *a quo* avrebbe erroneamente sovrapposto la soglia minima di voti che, alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, deve essere prevista per conseguire il premio di maggioranza, con un'ulteriore soglia minima di voti da prevedere per accedere al secondo turno. Non avrebbe, inoltre, considerato che l'accesso al ballottaggio non sarebbe sganciato dal principio della rappresentanza popolare, ma, al contrario, risulterebbe intrinsecamente connesso a tale principio, visto che al ballottaggio accedono le due liste elettorali che abbiano conseguito il maggior numero di voti al primo turno.

Né si potrebbe ipotizzare che sia il superamento della soglia del 3 per cento dei voti validi nel primo turno a consentire ad una lista di accedere al ballottaggio. Peraltro, sul punto, la difesa erariale rileva che il rimettente sarebbe incorso in una aberratio ictus, non avendo censurato la disposizione che prevede la soglia di sbarramento al 3 per cento.

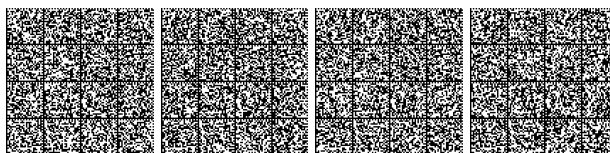
Con riferimento, invece, alla denunciata incostituzionalità delle disposizioni che assegnano un premio di maggioranza alla lista che, in sede di ballottaggio, abbia ottenuto il maggior numero di voti validi, senza prevedere anche il raggiungimento di un «quorum strutturale» tra gli aventi diritto al voto, e senza quindi dare peso al dato politico dell'eventuale astensione tra gli elettori, l'Avvocatura generale dello Stato premette che anche nel turno di ballottaggio esiste una soglia minima di voti per il conseguimento del premio, dal momento che esso è attribuito a chi ottiene il 50 per cento più uno dei voti validi, e che un premio di cinque punti percentuali non potrebbe certo dirsi irragionevole o eccessivo.

Contesta, inoltre, l'affermazione del rimettente secondo la quale vi sarebbe il «concreto rischio che il premio venga attribuito a una formazione che è priva di adeguato radicamento nel corpo elettorale», osservando, non solo che non vi sarebbe alcuna violazione del principio di rappresentatività, ma che la disciplina del ballottaggio sarebbe «foggiata in termini del tutto conseguenti all'espressione della volontà elettorale nel primo turno»: «[l]e scelte degli elettori sono saggiate nel primo turno e ulteriormente messe alla prova nel ballottaggio, all'esito del quale sono le soglie di consenso espresse nei due turni a svolgere complessivamente la funzione di soglia».

Con specifico riferimento alla lamentata previsione di un «quorum strutturale» tra gli aventi diritto al voto, quale ulteriore condizione per l'assegnazione del premio di maggioranza, l'Avvocatura generale dello Stato rileva come il legislatore avrebbe anche potuto subordinare l'assegnazione del premio ad un (ulteriore) quorum di votanti o voti validi, ma che questa non potrebbe certo dirsi una scelta costituzionalmente necessaria. La stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 1 del 2014, avrebbe fatto riferimento alla necessità che il premio di maggioranza sia subordinato al raggiungimento di una soglia minima di voti espressi. In ogni caso - secondo l'Avvocatura generale dello Stato - la verifica del consenso per ottenere il premio non potrebbe che essere legittimamente parametrata al numero totale dei voti validi e non all'entità di coloro che teoricamente avrebbero potuto votare, ma si sono rifiutati di farlo, non adempiendo al dovere civico di votare previsto dall'art. 48, secondo comma, Cost. Rapportare la soglia minima agli aventi diritto, anziché ai votanti, potrebbe, tra l'altro, in caso di estesa non partecipazione al voto, avere conseguenze negative sulla governabilità e sulla stabilità del Paese, fino all'impossibilità di realizzare la provvista dell'organo.

A sostegno della non fondatezza della questione, l'Avvocatura generale dello Stato menziona, quindi, la sentenza n. 275 del 2014, in cui la Corte costituzionale avrebbe «riconosciuto implicitamente la valenza legittimante di un turno di ballottaggio per ciò che attiene all'assegnazione di un premio in seggi», e la più volte citata sentenza n. 1 del 2014, in cui la Corte avrebbe affermato che ogni legge elettorale deve contemperare il criterio della rappresentatività del corpo elettorale con quello della governabilità, quest'ultima certamente perseguibile, sia pure «con il «minore sacrificio possibile» per la rappresentanza democratica». Anche se la Corte non avrebbe chiarito quando si debba considerare superato il limite della manifesta sproporzione della soglia e del premio di maggioranza, tale limite non potrebbe dirsi violato dalla disciplina censurata, che, rispetto a quella previgente, avrebbe introdotto, oltre alla soglia del 40 per cento per ottenere il premio al primo turno, proprio il turno di ballottaggio, grazie al quale la maggioranza assoluta dei voti determina la maggioranza assoluta dei seggi.

L'Avvocatura generale dello Stato osserva, quindi, che la scelta di attribuire il premio ad una lista, anziché ad una coalizione di liste, rientrerebbe certamente nella scelta discrezionale del legislatore, che ha così voluto favorire la coesione politica della maggioranza e una più agevole governabilità.



La difesa statale conclude sottolineando che in materia elettorale esiste ampia discrezionalità legislativa, che la disciplina censurata non presenta alcun profilo di contrasto con il principio di eguaglianza del voto e che la legge n. 52 del 2015, superando il «vulnus della legge n. 270 del 2005», garantisce una maggiore rappresentatività; e spiegando le ragioni per le quali il sistema elettorale censurato risulterebbe preferibile anche rispetto ad un sistema uninominale maggioritario.

9.3.- In relazione alla seconda questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale ordinario di Torino, relativa alla disciplina contenuta nell'art. 85 del d.P.R. n. 361 del 1956, l'Avvocatura generale dello Stato ne eccepisce, anzitutto, l'inammissibilità «per inesatta ed erronea identificazione della norma oggetto di censura». Il rimettente si sarebbe, infatti, contraddetto nella formulazione della motivazione e del petitum, poiché avrebbe lamentato l'assenza di vincoli all'esercizio del diritto di opzione del candidato capolista, evocando una pronuncia della Corte costituzionale di tipo additivo-manipolativo, mentre, nel dispositivo, avrebbe chiesto una pronuncia di tipo ablativo.

Osserva, inoltre, l'Avvocatura generale dello Stato come una pronuncia di accoglimento della disposizione censurata «determinerebbe un inammissibile vuoto normativo che potrebbe avere come conseguenza l'impossibilità di applicare la legge nella sua interezza», ciò che, secondo costante giurisprudenza costituzionale, non sarebbe possibile (sono richiamate le sentenze della Corte costituzionale n. 13 del 2012 e n. 29 del 1987). Se anche il giudice rimettente «avesse scrupolosamente osservato tali logici presupposti processuali», la Corte costituzionale - secondo l'Avvocatura generale dello Stato - non potrebbe comunque manipolare la norma fino a creare dei vincoli all'esercizio del diritto di opzione del candidato eletto in più collegi, senza sconfinare nella sfera della discrezionalità politica del legislatore.

Nel merito, la questione sarebbe infondata «perché non si capisce quale diritto sarebbe menomato da questa libertà di opzione del pluricandidato»: non potrebbe immaginarsi - secondo l'Avvocatura generale dello Stato - un contrasto con il diritto di elettorato passivo dei candidati non capolista, poiché tale diritto non potrebbe spingersi sino «a definire un interesse legittimo alle chances di un qualsivoglia candidato di essere eletto a dispetto di altri»; né potrebbe dirsi leso il diritto di elettorato attivo o, quantomeno, non sarebbe chiaro il convincimento del giudice *a quo* su come il diritto di opzione potrebbe incidere sul diritto dei cittadini.

D'altro canto - osserva l'Avvocatura generale dello Stato - il voto per la lista sarebbe già *ex se* una preferenza espressa per il capolista e sarebbe pertanto artificioso differenziare la posizione del capolista da quella dei candidati in subordine.

Ricorda, quindi, la difesa erariale che la possibilità per il candidato eletto in più collegi di optare liberamente è già stata prevista nella previgente legislazione elettorale italiana.

La difesa statale prosegue, quindi, illustrando i caratteri del sistema introdotto dalla legge n. 52 del 2015 e affermando come esso sia pienamente conforme ai principi espressi dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 2014, in quanto prevede candidature bloccate, ma consente anche di esprimere preferenze; in quanto la possibilità di candidarsi in più collegi è numericamente limitata, e, infine, perché la ridotta dimensione dei collegi rende individuabili e conoscibili i candidati da parte degli elettori. In particolare, la presenza di capilista bloccati e la possibilità di selezione di candidati eventuali sarebbero il frutto del bilanciamento tra l'esigenza di garantire il diritto di scelta degli elettori e quella che le elezioni esprimano forze adeguatamente rappresentative e consentano la costituzione di maggioranze sufficientemente stabili.

Né si potrebbe dubitare - secondo l'Avvocatura generale dello Stato - che la facoltà attribuita alle forze politiche di scegliere la posizione in lista di un determinato candidato possa pregiudicare la libera scelta che si esplica nel momento del voto: è sul punto richiamata la sentenza n. 203 del 1975, con cui la Corte costituzionale ritenne non fondata una questione di costituzionalità avente ad oggetto la norma che consente ai partiti di scegliere l'ordine dei candidati in lista. Tale ricostruzione non solo non sarebbe stata smentita dalla più volte citata sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, ma troverebbe conferma nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale, nella sentenza Saccomanno e altri c. Italia del 13 marzo 2012, avrebbe affermato che le liste bloccate, pur determinando una costrizione degli elettori nella scelta dei candidati, sarebbero giustificate in considerazione del ruolo dei partiti politici nella vita dei Paesi democratici. Il giudice *a quo* non avrebbe invece considerato il ruolo che, in ogni sistema democratico contemporaneo, spetta ai partiti nell'indicazione del candidato, il quale, in ogni collegio, «rappresenta la personificazione e il volto della piattaforma programmatica di una determinata lista». Tale regola, «indefettibile in ogni sistema maggioritario di collegio ma a maggior ragione anche nei sistemi elettorali basati sullo scrutinio di lista», sarebbe la conseguenza del ruolo che l'art. 49 Cost. assegna ai partiti politici.

L'Avvocatura generale dello Stato conclude, quindi, menzionando la sentenza n. 104 del 2006, nella quale la Corte costituzionale avrebbe affermato che il diritto di optare per una delle circoscrizioni in cui il candidato è risultato eletto sarebbe l'«esplicazione del diritto di elettorato passivo»; la sentenza n. 1 del 2014, nella quale la Corte costituzionale avrebbe affermato che la scelta del sistema elettorale è l'ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicalità della scelta legislativa; e la sentenza n. 43 del 1961, nella quale sarebbe stato affermato che l'eguaglianza del voto non si estende al risultato concreto della manifestazione della volontà dell'elettore.



10.- Alcune delle parti del giudizio principale si sono costituite con atto depositato il 29 luglio 2016, chiedendo l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale ordinario di Torino.

10.1.- Con riferimento alla prima questione, con cui il rimettente censura le disposizioni che prevedono l'attribuzione di un premio di maggioranza all'esito di turno di ballottaggio tra le due liste più votate al primo turno, le parti private premettono che «in nessun ordinamento democratico conosciuto, ad eccezione della Francia, esiste un turno di ballottaggio per determinare la composizione di un organo legislativo»; che i correttivi adottati in alcuni ordinamenti (quali le soglie di sbarramento e la ridotta dimensione dei collegi) non sono in grado di garantire con certezza che un partito ottenga la maggioranza assoluta dei seggi; che nel solo Stato - la Grecia - che prevede un premio di maggioranza al primo partito, questo è costituito da un numero fisso di seggi; che l'unico ordinamento in cui è stato adottato un sistema misto a prevalenza maggioritaria con meccanismi che possono attribuire una maggioranza abnorme al primo partito è l'Ungheria, «“forse” non un modello da imitare»; che su tredici ordinamenti con sistema parlamentare bicamerale, ben dieci hanno un sistema proporzionale e due (Regno Unito e Francia) un sistema maggioritario a uno o a due turni in collegi uninominali: che, dunque, con il sistema introdotto dalla legge n. 52 del 2015, l'Italia sarebbe l'unico Stato ad avere un sistema elettorale con premio di maggioranza, doppio turno di lista e attribuzione certa di una maggioranza più che assoluta dei seggi ad un solo partito. Secondo le parti private, già questo profilo costituirebbe un autonomo vizio di illegittimità costituzionale delle disposizioni in esame.

Le parti rilevano, quindi, che le disposizioni censurate sacrificerebbero eccessivamente, all'obiettivo della governabilità, il principio di rappresentanza democratica e, di conseguenza, il diritto al voto eguale, personale e diretto, in quanto il ballottaggio consegnerebbe alla lista vincente «un “premio” di entità abnorme ed inversamente proporzionale all'entità del consenso ricevuto», a prescindere da un qualsiasi quorum minimo di voti validi per essere ammessi al ballottaggio e senza alcun riferimento alla percentuale dei votanti rispetto agli aventi diritto (confrontando, sul punto, le disposizioni censurate con il sistema elettorale previsto nell'ordinamento francese).

Osservano che le disposizioni censurate violerebbero gli evocati principi costituzionali anche perché l'introduzione di un premio di maggioranza attribuibile al secondo turno di ballottaggio, a prescindere dal raggiungimento di un qualsiasi quorum di voti validi, determinerebbe «di per sé la trasformazione dell'impianto della legge da proporzionale a maggioritario».

Ritengono, inoltre, che l'assegnazione del premio di maggioranza all'esito del turno di ballottaggio determinerebbe una distorsione della volontà della maggioranza degli elettori, i quali avrebbero deciso, al primo turno, di non assegnare il premio di maggioranza a nessuna lista, nonché una lesione dell'eguaglianza del voto, in quanto il voto dei cittadini che abbiano scelto la minoranza più forte (alla quale sarebbe attribuito il premio di maggioranza) varrebbe fino a due o tre volte in più del voto dei cittadini che avessero votato altre liste.

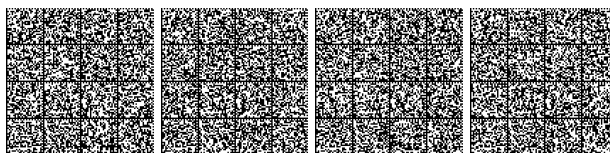
Per le ragioni evidenziate, le parti private ritengono che i principi affermati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 2014 risulterebbero applicabili anche alle norme censurate, osservando, peraltro, che il ballottaggio di lista, contestuale al divieto di coalizioni o accordi di desistenza ed alla presenza al primo turno delle soglie di accesso, aggraverebbe ulteriormente l'effetto distorsivo del meccanismo di trasformazione dei voti in seggi.

10.2.- In relazione alla seconda censura, avente ad oggetto l'art. 85 del d.P.R. n. 361 del 1957, come modificato dall'art. 2, comma 27, della legge n. 52 del 2015, nella parte in cui consente ai candidati capilista che siano eletti in più collegi di optare senza alcun vincolo per il collegio nel quale vogliono essere eletti, le parti private osservano che riservare «ad una élite politica», ossia ai capilista, la duplice facoltà di candidarsi fino ad un massimo di dieci collegi e quella di poter optare, ad elezione avvenuta con successo, per un collegio piuttosto che per un altro, determinerebbe «un pesantissimo condizionamento» per l'elezione dei candidati che seguono nella lista, i quali sono destinatari dei voti di preferenza. La disposizione censurata avrebbe introdotto una regola ormai superata da tutti gli altri ordinamenti democratici e rispetto ai quali la dottrina avrebbe ravvisato elementi di illegittimità costituzionale, proprio in quanto non sarebbero gli elettori a scegliere i candidati, ma i candidati capilista.

11.- Hanno spiegato intervento ad adiuvandum F.C.B., A.I. e G.S., con atto depositato il 1° agosto 2016; C.T., A.B., E.Z., con atto depositato il 4 agosto 2016; S.M. con atto depositato il 5 agosto 2016; F.D.M. e M.S., con atto depositato il 9 agosto 2016; V.P., con atto depositato il 9 agosto 2016; E.P. e N.R., con atto depositato il 9 agosto 2016, assumendo tutti di essere ricorrenti in giudizi analoghi a quello pendente di fronte al Tribunale ordinario di Messina (reg. ord. n. 69 del 2016).

12.- In data 13 settembre 2016 - in vista dell'udienza pubblica del 4 ottobre 2016, poi rinviata - l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria per il Presidente del Consiglio dei ministri, in cui ribadisce le conclusioni rassegnate nell'atto di intervento.

13.- In data 12 settembre 2016, F.C.B. e A.I. hanno depositato una memoria in cui, in ordine alla loro legittimazione ad intervenire nel giudizio costituzionale, affermano di essere «soggetti titolari di un interesse qualificato,



immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, cioè l'accertamento del loro diritto di votare in conformità alla Costituzione [...], al pari dei ricorrenti nel giudizio *a quo*». Essi ritengono, infatti, di vantare una posizione giuridica qualificata in rapporto alla questione oggetto del giudizio di costituzionalità in quanto cittadini elettori. Sottolineano, inoltre, di essere ricorrenti in giudizio analogo a quello dal quale hanno avuto origine le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Tribunale ordinario di Torino.

In data 13 settembre 2016, C.T., A.B. e E.Z. hanno depositato una memoria in cui, tra l'altro, argomentano in ordine all'ammissibilità del loro intervento. Essi osservano che la loro posizione sarebbe identica a quella degli attori del giudizio *a quo*, in quanto «tutti titolari dello stesso diritto fondamentale che li accompagna in qualunque momento e li accomuna nella stessa identica posizione giuridica». Ripercorrendo la giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di ammissibilità degli interventi di terzi nel giudizio costituzionale, essi ritengono che non sarebbero conferenti le pronunce con le quali è stato negato l'intervento di soggetti che erano parti in giudizi analoghi a quello in cui la questione era stata sollevata: nel caso di specie, infatti, il giudizio pendente di fronte ad altro tribunale non sarebbe analogo, bensì identico per *petitum* e *causa petendi*.

Sempre in data 13 settembre 2016, anche V.P. ha depositato memoria in cui, in ordine alla propria legittimazione ad intervenire nel giudizio di costituzionalità, ritiene che sussistano le condizioni richieste dalla giurisprudenza costituzionale e, in particolare, osserva che la decisione della Corte costituzionale sarebbe idonea ad incidere direttamente sulla possibilità di esercitare il proprio diritto di voto in modo conforme ai principi costituzionali.

In data 23 dicembre 2016, S.M. ha depositato una memoria in cui chiede alla Corte costituzionale che il proprio intervento sia dichiarato ammissibile, in quanto titolare di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, cioè l'accertamento del diritto di votare in conformità alla Costituzione, al pari dei ricorrenti nel giudizio *a quo*.

14.- In data 15 settembre 2016 hanno chiesto di intervenire, fuori termine, L.A. e altri quarantadue, depositando atto privo di procura. Tra costoro F.D.M. e M.S. (peraltro già tempestivamente intervenuti nel medesimo giudizio) sono avvocati cassazionisti.

15.- In vista dell'udienza pubblica del 24 gennaio 2017, le parti del giudizio *a quo* hanno depositato, in data 28 dicembre 2016, una memoria in cui ribadiscono, approfondendoli, gli argomenti già illustrati nell'atto di costituzione a sostegno della fondatezza delle censure sollevate dal Tribunale ordinario di Torino.

Esse, inoltre, argomentano in ordine all'ammissibilità di tutte le questioni, in quanto sussisterebbe, a loro avviso, sia l'interesse ad agire nel giudizio *a quo*, sia una diversità di *petitum* tra il giudizio principale e quello di costituzionalità.

In ordine alla seconda delle censure sollevate dal rimettente, esse suggeriscono alla Corte costituzionale di valutare, più radicalmente, la compatibilità a Costituzione delle disposizioni che consentono candidature bloccate in più collegi. In subordine, rispetto alla più circoscritta censura sollevata dal Tribunale di Torino, esse contestano l'eccezione di inammissibilità dell'Avvocatura generale dello Stato, ritenendo che sia possibile individuare un'addizione a rime costituzionalmente obbligate: a loro avviso, la Corte costituzionale non potrebbe far altro che dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 85 del d.P.R. n. 361 del 1957 nella parte in cui non prevede che il capolista eletto in più collegi debba «optare per la nomina nel collegio nel quale il secondo degli eletti o il primo dei non eletti abbiano, in proporzione, conseguito il minor numero di voti».

16.- Con atto di intervento depositato in data 3 gennaio 2017, il Codacons, in persona del suo legale rappresentante G.U., e quest'ultimo, «in proprio nella qualità di elettore», hanno chiesto di intervenire - oltre che nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 69 del 2016 - anche nel giudizio instaurato dal Tribunale ordinario di Torino. Tali soggetti hanno poi depositato, in data 13 gennaio 2017, dunque fuori termine, ulteriore memoria.

17.- Con ordinanza del 6 settembre 2016 (reg. ord. n. 192 del 2016), il Tribunale ordinario di Perugia, seconda sezione civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *f*), della legge n. 52 del 2015 e dell'art. 83, comma 5, del d.P.R. n. 361 del 1957, come sostituito dall'art. 2, comma 25, della legge n. 52 del 2015, per violazione degli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost.; e dell'art. 85 del d.P.R. n. 361 del 1957, come modificato dall'art. 2, comma 27, della legge n. 52 del 2015, per violazione degli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost.

17.1.- Il giudice *a quo* riferisce di essere chiamato a decidere un giudizio promosso con ricorso ai sensi dell'art. 702-bis cod. proc. civ. da alcuni cittadini italiani iscritti nelle liste elettorali della Regione Umbria, i quali hanno convenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro dell'interno, chiedendo che sia accertata la lesione del loro diritto di voto, per come costituzionalmente garantito, in conseguenza dell'approvazione della legge n. 52 del 2015.

17.2.- In via preliminare, il rimettente motiva in ordine alla sussistenza dell'interesse ad agire dei ricorrenti, in particolare affermando che - poiché l'esercizio del diritto di voto secondo modalità conformi alle previsioni costituzio-



nali costituisce un diritto inviolabile e permanente dei cittadini, i quali possono essere sempre chiamati ad esercitarlo in qualunque momento e devono poterlo esercitare in modo conforme a Costituzione - sarebbe «irrelevante il fatto che non si siano ancora svolte le elezioni con la legge elettorale che determinerebbe la lesione del diritto di voto», così come sarebbe irrilevante anche il fatto che non siano stati convocati i comizi elettorali relativamente ad elezioni da svolgersi applicando la nuova legge elettorale. D'altro canto - osserva il rimettente - ove le questioni di legittimità costituzionale potessero essere sollevate solo successivamente alla convocazione dei comizi elettorali, si rischierebbe di pregiudicare ogni concreta e tempestiva possibilità di tutela.

Sarebbe inoltre irrilevante - secondo il giudice *a quo* - anche la circostanza che la domanda di accertamento della lesione del diritto di voto sia antecedente alla data a partire dalla quale le disposizioni censurate potranno avere applicazione, dal momento che esse sono già in vigore.

Osserva, quindi, il rimettente come non possa ritenersi che la domanda di accertamento sia stata proposta al solo fine di sollecitare il giudizio della Corte costituzionale, dal momento che, ai fini della proponibilità delle azioni di mero accertamento, è sufficiente l'esistenza di uno stato di dubbio o incertezza oggettiva sull'esatta portata dei diritti ed obblighi scaturenti da un rapporto giuridico di fonte negoziale o legale, in quanto tale idoneo a provocare un ingiusto pregiudizio non evitabile se non attraverso il richiesto accertamento (è sul punto richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014).

17.3.- Il rimettente argomenta, quindi, in ordine alla sussistenza del requisito della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate rispetto alla controversia instaurata dai ricorrenti, affermando che la definizione delle questioni di legittimità costituzionale sollevate risulta pregiudiziale all'accertamento del diritto dei ricorrenti.

Osserva, inoltre, come non vi sia coincidenza tra l'oggetto del giudizio di merito e quello del giudizio di costituzionalità, poiché spetta al giudice ordinario accertare l'avvenuta lesione del diritto azionato e, in caso di accoglimento delle questioni sollevate, ripristinare tale diritto, seppure per il tramite della sentenza costituzionale (sono richiamate l'ordinanza della Corte di cassazione, sezione prima civile, 21 marzo - 17 maggio 2013, n. 12060, e la sentenza della Corte costituzionale n. 59 del 1957).

17.4.- Nel merito, il giudice *a quo*, dopo aver ampiamente illustrato le ragioni per le quali ritiene di non condividere larga parte delle doglianze prospettate dalle parti, solleva due questioni di legittimità costituzionale.

La prima questione di legittimità costituzionale investe l'art. 1, comma 1, lettera *f*), della legge n. 52 del 2015 e l'art. 83, comma 5, del d.P.R. n. 361 del 1957, come sostituito dall'art. 2, comma 25, della legge n. 52 del 2015, per violazione degli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost.

Il rimettente, dopo aver affermato che il sistema elettorale, pur costituendo espressione dell'ampia discrezionalità legislativa, è censurabile di fronte alla Corte costituzionale quando il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di essi in maniera eccessiva, assume che le disposizioni censurate, nel garantire il premio di maggioranza alla lista che risulti vincitrice nel ballottaggio tra le due liste più votate, «senza prevedere alcuna soglia di voti minima ed escludendo ogni forma di collegamento o apparentamento tra list[e]», violerebbero i ricordati principi costituzionali. Tale meccanismo, infatti, sacrificerebbe eccessivamente il principio della rappresentatività e, quindi, dell'eguaglianza del voto rispetto al principio della governabilità.

17.5.- Il rimettente solleva, inoltre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 85 del d.P.R. n. 361 del 1957, come modificato dall'art. 2, comma 27, della legge n. 52 del 2015, per violazione degli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost.

Dopo aver spiegato le ragioni per le quali ritiene di non condividere i dubbi di legittimità costituzionale - pure prospettati dalle parti - aventi ad oggetto le disposizioni che prevedono che le liste siano formate da capilista bloccati e che consentono a costoro di candidarsi in più collegi, il giudice *a quo* censura, invece, l'art. 85 del d.P.R. n. 361 del 1957, come modificato dalla legge n. 52 del 2015, il quale consente al capolista che sia stato eletto in più collegi di scegliere il collegio in cui essere proclamato eletto, senza alcun criterio oggettivo rispettoso, nel massimo grado possibile, della volontà espressa dagli elettori. La possibilità concessa al capolista di optare senza limiti, potendo determinare l'esclusione o l'elezione di altri candidati maggiormente votati in altre circoscrizioni, finirebbe per privare gli elettori della possibilità di scegliere il proprio candidato con le preferenze.

Il rimettente dubita altresì della ragionevolezza dell'intero sistema, in quanto il principio della governabilità, già garantito dal sistema delle candidature multiple, finirebbe, in questa ipotesi, per sacrificare eccessivamente il diritto di scelta del candidato da parte degli elettori e, quindi, il suo diritto di voto.

18.- In data 31 ottobre 2016 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, la quale, producendo memoria analoga a quella depositata per il giudizio



instaurato dal Tribunale ordinario di Torino (reg. ord. n. 163 del 2016), chiede che entrambe le questioni siano preliminarmente dichiarate inammissibili per difetto di rilevanza, a causa dell'assenza di interesse ad agire delle parti, determinata dal fatto che le disposizioni censurate non hanno mai avuto applicazione. Ritiene, quindi, che le questioni, anche isolatamente esaminate, siano inammissibili o, comunque, non fondate.

19.- In data 28 ottobre 2016 si sono costituite in giudizio alcune delle parti del giudizio principale, chiedendo che le questioni sollevate dal Tribunale ordinario di Perugia siano dichiarate ammissibili e fondate. Esse chiedono, inoltre, alla Corte costituzionale di sollevare di fronte a se stessa questioni di legittimità costituzionale dell'intera legge n. 52 del 2015 e, in particolare, degli artt. 1, 2 e 4, poiché tale legge sarebbe stata approvata, prima al Senato e poi alla Camera, in violazione dell'art. 72, primo e quarto comma, Cost.

Le parti ricordano che identica censura era stata proposta nel giudizio principale, ma che il giudice *a quo* l'aveva ritenuta manifestamente infondata.

Gli argomenti addotti sono ribaditi e approfonditi nella memoria del 3 gennaio 2017, depositata in vista dell'udienza pubblica del 24 gennaio 2017.

In particolare, in tale memoria si ribadisce la richiesta alla Corte costituzionale di sollevare di fronte a se stessa questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 4 della legge n. 52 del 2015 per violazione dell'art. 72, secondo e quarto comma, Cost. A tal fine si ricorda che, alla Camera, tali articoli sono stati approvati con voto di fiducia, mentre al Senato l'esame in commissione sarebbe stato compresso e, in Assemblea, sarebbe stato approvato un emendamento con cui è stato inserito nel testo della legge una sorta di preambolo riassuntivo dei caratteri essenziali della legge elettorale, così da determinare l'inammissibilità degli ulteriori emendamenti che erano stati presentati.

20.- Con ordinanza del 5 ottobre 2016 (reg. ord. n. 265 del 2016) il Tribunale ordinario di Trieste, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *f*), della legge n. 52 del 2015 e dell'art. 83, comma 5, del d.P.R. n. 361 del 1957, come sostituito dall'art. 2, comma 25, della legge n. 52 del 2015, per violazione degli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost.; e dell'art. 85 del d.P.R. n. 361 del 1957, come modificato dall'art. 2, comma 27, della legge n. 52 del 2015, per violazione degli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost.

20.1.- Il giudice *a quo* riferisce di essere chiamato a decidere un giudizio promosso con ricorso ai sensi dell'art. 702-*bis* cod. proc. civ. da alcuni cittadini italiani friulanofoni iscritti nelle liste elettorali, i quali, convenendo in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro dell'interno, chiedono che sia accertata la lesione del loro diritto di voto, per come costituzionalmente garantito, in conseguenza dell'approvazione della legge n. 52 del 2015, applicabile in occasione delle prime elezioni successive alla data di entrata in vigore di tale legge.

Preliminarmente, il rimettente ritiene che sussista l'interesse ad agire dei ricorrenti, poiché la legge n. 52 del 2015 è applicabile a partire dal 1° luglio 2016 e, una volta emesso il decreto di convocazione dei comizi elettorali, non vi sarebbe più alcuna tutela effettiva per l'elettore.

Ritiene, inoltre, che le questioni sollevate siano rilevanti, in quanto è individuabile un giudizio separato e distinto dalle questioni di legittimità costituzionale sul quale egli è chiamato a pronunciarsi (sul punto richiama le sentenze della Corte costituzionale n. 59 del 1957, n. 4 del 2000 e n. 1 del 2014).

20.2.- Dopo aver illustrato le ragioni per le quali ritiene di non condividere larga parte dei dubbi di legittimità costituzionale prospettati dalle parti, il giudice *a quo* solleva due questioni di legittimità costituzionale.

La prima questione ha ad oggetto l'art. 1, comma 1, lettera *f*), della legge n. 52 del 2015 e l'art. 83, comma 5, del d.P.R. n. 361 del 1957, come sostituito dall'art. 2, comma 25, della legge n. 52 del 2015, ossia le disposizioni che prevedono che, nel turno di ballottaggio, il premio di maggioranza sia attribuito sulla base dei voti validamente espressi.

Dopo aver affermato che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 1 del 2014, avrebbe «ravvisato la necessità di individuare un limite per la legittima attribuzione del premio di maggioranza, dal quale il legislatore non può prescindere in sede di adozione di una legge elettorale», il rimettente ritiene che le disposizioni censurate, escludendo meccanismi che garantiscano una adeguata espansione della componente rappresentativa del voto - in particolare, vietando il collegamento o l'apparentamento tra liste al turno di ballottaggio; escludendo la possibilità di esprimere preferenze; conteggiando solo i voti validi espressi in questo turno e ammettendo al ballottaggio le due sole liste più votate, purché abbiano ottenuto il 3 per cento dei voti validi al primo turno - si pongano in contrasto con gli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, della Costituzione, «là dove essi evidenziano [...] che l'attuale sistema, privo di correttivi, pone il concreto rischio che il premio venga attribuito a una formazione che è priva di adeguata rappresentatività nel corpo elettorale».

20.3.- Con una seconda questione di legittimità costituzionale, il giudice *a quo* chiede alla Corte costituzionale di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 85 del d.P.R. n. 361 del 1957, come modificato dall'art. 2, comma 27, della legge n. 52 del 2015, per violazione degli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, della Costituzione.



Il rimettente ricorda che la disposizione censurata consente al candidato capolista in più collegi, e che sia stato poi eletto in più collegi, di optare, senza alcun tipo di vincolo, per un collegio piuttosto che per un altro. Egli assume che tale libera scelta del candidato capolista sia suscettibile di annullare il voto di preferenza degli elettori nel collegio optato dal capolista, consentendo, ad esempio, che il candidato che abbia ricevuto molte preferenze (addirittura il più votato in assoluto) sia superato da uno o più candidati di altri collegi con meno preferenze. Tale scelta legislativa - secondo il rimettente - non potrebbe neppure essere giustificata dall'esigenza di governabilità, «perché l'esclusione di un candidato non condizionata dal numero di voti di preferenza ottenuti è del tutto irrazionale e contraria al principio della rappresentatività».

21.- Con atto depositato il 3 gennaio 2017, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

L'atto di intervento contiene argomenti analoghi a quelli già rappresentati nei giudizi instaurati dall'ordinanza del Tribunale ordinario di Torino (reg. ord. n. 163 del 2016) e dall'ordinanza del Tribunale ordinario di Perugia (reg. ord. n. 192 del 2016).

L'Avvocatura generale dello Stato chiede, dunque, in via preliminare, che entrambe le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili per difetto di rilevanza e, in subordine, eccepisce l'inammissibilità o, comunque, la non fondatezza delle singole censure.

Con riferimento alla prima questione sollevata dal Tribunale ordinario di Trieste, avente ad oggetto le disposizioni che regolano il turno di ballottaggio, l'Avvocatura generale dello Stato aggiunge che l'accoglimento «renderebbe la legge elettorale incapace di funzionare». Poiché il sistema elettorale definito dalla legge n. 52 del 2015 è concepito «per essere in ogni caso majority assuring», esso non prevederebbe un'alternativa al secondo turno, nel caso in cui una lista, al primo turno, non raccolga almeno il 40 per cento dei voti ed abbia conseguito (senza premio) almeno 340 seggi.

22.- Con atto depositato il 22 dicembre 2016, si sono costituite le parti del giudizio *a quo*, chiedendo che siano dichiarate ammissibili e, quindi, accolte entrambe le questioni sollevate dal Tribunale ordinario di Trieste.

Esse premettono, inoltre, che la legge n. 52 del 2015 (e, in particolare, gli artt. 1, 2 e 4) sarebbe stata approvata in violazione dell'art. 72, primo e quarto comma, Cost., auspicando che la Corte costituzionale sollevi di fronte a se stessa tali questioni.

In vista dell'udienza pubblica del 24 gennaio 2017, le parti, il 12 gennaio 2017, hanno depositato una memoria in cui ribadiscono gli argomenti già adottati nell'atto di costituzione, in ordine all'ammissibilità e alla fondatezza di entrambe le censure sollevate dal rimettente.

23.- Con atto depositato il 23 dicembre 2016, hanno spiegato intervento ad adiuvandum C.T., A.B. e E.Z., assumendo di avere un interesse qualificato e diretto all'accoglimento delle questioni sollevate dal Tribunale ordinario di Trieste, in quanto parti di analogo giudizio pendente dinnanzi alla Corte d'appello di Milano. I medesimi soggetti, in data 30 dicembre 2016, hanno depositato una memoria in cui, tra l'altro, argomentano in modo più ampio in ordine all'ammissibilità del loro intervento nel giudizio di costituzionalità.

24.- In data 3 gennaio 2017 hanno depositato atto di intervento il Codacons, in persona del suo legale rappresentante G.U., e quest'ultimo «anche in proprio nella qualità di elettore avente diritto ad esprimersi nelle consultazioni elettorali», adducendo, a sostegno della propria legittimazione ad intervenire nel giudizio di fronte alla Corte costituzionale, argomenti analoghi a quelli contenuti nell'atto di intervento nei giudizi instaurati dai Tribunali ordinari di Messina e di Torino. Tali argomenti relativi alla asserita legittimazione ad intervenire nel giudizio di costituzionalità sono ribaditi nella memoria depositata il 13 gennaio 2017.

25.- Con ordinanza del 16 novembre 2016 (reg. ord. n. 268 del 2016), il Tribunale ordinario di Genova ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *f*), della legge n. 52 del 2015 e degli artt. 1 e 83, commi 1, numeri 5) e 6), 2, 3 e 4, del d.P.R. n. 361 del 1957, come rispettivamente novellati dall'art. 2, commi 1 e 25, della legge n. 52 del 2015, per violazione degli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, della Costituzione; dell'art. 1, comma 1, lettera *f*), della legge n. 52 del 2015 e degli artt. 1 e 83 del d.P.R. n. 361 del 1957, come rispettivamente novellati dall'art. 2, commi 1 e 25, della legge n. 52 del 2015, per violazione degli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost.; dell'art. 1, comma 1, lettera *f*), della legge n. 52 del 2015, in relazione alle parole «sono comunque attribuiti 340 seggi alla lista che ottiene, su base nazionale, almeno il 40 per cento dei voti validi», e dell'art. 83, commi 1, numeri 5) e 6), 2, 3 e 4, del d.P.R. n. 361 del 1957, come sostituito dall'art. 2, comma 25, della legge n. 52 del 2015, per violazione degli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost.; dell'art. 1, comma 1, lettera *f*), della legge n. 52 del 2015 e degli artt. 83, commi 1, numeri 5) e 6), 2 e 5, e 83-*bis*, comma 1, numeri 1), 2), 3) e 4), del d.P.R. n. 361 del 1957, come rispettivamente sostituiti e aggiunti dall'art. 2, comma 25, della legge n. 52 del 2015, per violazione degli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost.; dell'art. 85 del d.P.R. n. 361 del



1957, come modificato dall'art. 2, comma 27, della legge n. 52 del 2015, per violazione degli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost.; dell'art. 83, comma 3, del d.P.R. n. 361 del 1957, come sostituito dall'art. 2, comma 25, della legge n. 52 del 2015, per violazione degli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost.

25.1.- Il giudice *a quo* riferisce di essere chiamato a decidere un giudizio promosso con ricorso ai sensi dell'art. 702-bis cod. proc. civ. da alcuni cittadini italiani iscritti nelle liste elettorali di comuni ricompresi nel distretto della Corte d'appello di Genova, i quali, convenendo in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro dell'interno, chiedono che sia accertato il loro diritto di voto libero, personale e diretto in conformità alla Costituzione e all'art. 3 del Protocollo addizionale alla CEDU, e, di conseguenza, di dichiarare che l'applicazione della legge n. 52 del 2015 pregiudicherebbe tale diritto.

Preliminarmente, il rimettente conferma la sussistenza dell'interesse ad agire dei ricorrenti, già motivata in una propria precedente sentenza non definitiva, nonostante la legge n. 52 del 2015 sia applicabile a partire dal 1° luglio 2016.

Ritiene, inoltre, che le questioni sollevate siano rilevanti, in quanto sarebbe individuabile un giudizio separato e distinto dalle questioni di legittimità costituzionale sul quale egli è chiamato a pronunciarsi.

25.2.- Il giudice *a quo* solleva, quindi, sei distinte questioni di legittimità costituzionale.

La prima censura investe l'art. 1, comma 1, lettera *f*), della legge n. 52 del 2015 e gli artt. 1 e 83, commi 1, numero 5) e 6), 2, 3 e 4, del d.P.R. n. 361 del 1957, come rispettivamente novellati dall'art. 2, commi 1 e 25, della legge n. 52 del 2015. Tali disposizioni prevedono che, al primo turno di votazione, sia attribuito un premio di maggioranza pari a 340 seggi alla lista che ottiene, su base nazionale, almeno il 40 per cento dei voti validi.

Secondo il rimettente, in tale ipotesi, la percentuale di distorsione del voto espresso a favore della lista vincitrice sarebbe pari a 1,375, mentre il «voto “perdente”» risulterebbe avere un coefficiente di sotto rappresentazione pari a 0,75. Egli suppone, inoltre, che, a fronte di 30 milioni di voti validi espressi, poiché il 40 per cento corrisponde a 12 milioni di voti, la lista vincente avrebbe diritto a un deputato ogni 35.294 voti, mentre il complesso delle forze di minoranza, che avrebbe ottenuto 18 milioni di voti, avrebbe un deputato ogni 64.748 voti. A fronte di «detta evidente distorsione», valutata in concreto, il rimettente ritiene che le disposizioni censurate si pongano in contrasto con gli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost., poiché, «non risultando neppure previsto alcun rapporto fra i voti ottenuti rispetto non già ai voti validi ma al complesso degli aventi diritto al voto», unitamente alla circostanza che è prevista una soglia di sbarramento al 3 per cento, esse sovra-rappresenterebbero, in modo sproporzionato e irragionevole, il voto a favore della lista vincitrice.

25.3.- Con la seconda questione il Tribunale ordinario di Genova lamenta che l'art. 1, comma 1, lettera *f*), della legge n. 52 del 2015 e gli artt. 1 e 83 del d.P.R. n. 361 del 1957 - come novellati dall'art. 2, commi 1 e 25, della legge n. 52 del 2015 - prevedendo che, in caso di mancato conseguimento del premio di maggioranza al primo turno di votazione, tale premio sia attribuito in seguito ad un turno di ballottaggio a cui accedono le due liste più votate, si pongano in contrasto con gli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost.

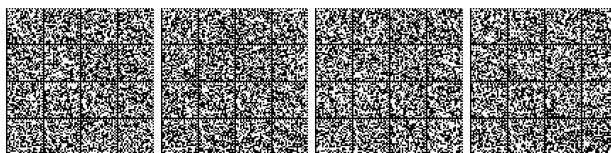
Il giudice *a quo* ricorda, anzitutto, che il legislatore, nel disciplinare l'attribuzione del premio di maggioranza, deve contemperare ragionevolmente due contrapposti interessi di pari rilievo costituzionale, ossia il principio di rappresentatività e il principio di governabilità, e richiama, sul punto, quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 2014.

Ritiene, quindi, che, con le disposizioni censurate, il legislatore, limitandosi a prevedere che accedano al turno di ballottaggio le due liste più votate, purché abbiano ottenuto almeno il 3 per cento dei voti (ovvero il 20 per cento nel caso siano espressione di minoranze linguistiche), abbia, da un lato, riconosciuto che esiste un problema di rappresentatività delle liste ammesse al ballottaggio, dall'altro, però, abbia utilizzato le soglie previste, in generale, dalla legge elettorale per scoraggiare una eccessiva «polverizzazione» del voto.

Inoltre, nel valutare l'effettiva forza rappresentativa del 50 per cento più uno dei voti espressi al ballottaggio, il rimettente ritiene che si debba considerare che tale maggioranza è calcolata sui voti validi espressi, circostanza che non darebbe «alcun rilievo al peso dell'astensione».

Il giudice *a quo*, infine, ricordando che il legislatore ha esplicitamente vietato - per il turno di ballottaggio - apparentamenti o coalizioni tra liste, ritiene che tale scelta, «evidentemente espressione di un favore per la governabilità», sarebbe irrazionale, in quanto il voto espresso al turno di ballottaggio sacrificerebbe eccessivamente il valore della rappresentatività.

In conclusione, il Tribunale ordinario di Genova assume che, «[s]enza l'adozione di meccanismi che garantiscano una adeguata espansione della componente rappresentativa del voto (ovvero senza l'eliminazione del divieto di cui si è detto), l'attribuzione del premio di maggioranza alla sola lista che, all'esito del ballottaggio, si aggiudichi il premio



di maggioranza finisce per essere svincolata dalla esistenza di parametri oggettivi che consentano di affermare che la lista vincitrice ha ottenuto quella “ragionevole soglia di voti minima” in presenza della quale è possibile la legittima attribuzione del premio di maggioranza» e, per tali ragioni, chiede la declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate per violazione degli evocati parametri costituzionali.

25.4.- Il giudice *a quo* solleva, inoltre, questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, lettera *f*), della legge n. 52 del 2015, in relazione alle parole «sono comunque attribuiti 340 seggi alla lista che ottiene, su base nazionale, almeno il 40 per cento dei voti validi», e dell’art. 83, commi 1, numeri 5) e 6), 2, 3 e 4, del d.P.R. n. 361 del 1957, come sostituito dall’art. 2, comma 25, della legge n. 52 del 2015, per violazione degli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost.

A suo avviso, tali disposizioni devono essere interpretate nel senso che il premio di maggioranza di 340 seggi è assegnato alla lista che abbia ottenuto il maggior numero di voti validi, anche nel caso in cui siano due le liste che ottengono, al primo turno, il 40 per cento dei voti. Egli ritiene, però, che - in assenza dei lamentati correttivi individuati nella prima delle questioni sollevate (calcolo delle percentuali sui votanti, anziché sugli aventi diritto, e presenza di una soglia di sbarramento al 3 per cento) - tale soluzione comprimerebbe in modo sproporzionato e irragionevole il voto degli elettori della lista che, pur avendo ottenuto al primo turno il 40 per cento dei voti, sia risultata seconda.

25.5.- Un’ulteriore questione ha ad oggetto l’art. 1, comma 1, lettera *f*), della legge n. 52 del 2015, e gli artt. 83, commi 1, numeri 5) e 6), 2 e 5, e 83-*bis*, comma 1, numeri 1), 2), 3) e 4), del d.P.R. n. 361 del 1957, come rispettivamente modificati e aggiunti dall’art. 2, comma 25, della legge n. 52 del 2015, ancora per asserita violazione degli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost.

Il rimettente, assumendo che tali disposizioni imporrebbero di procedere ad un turno di ballottaggio anche nel caso in cui una lista abbia ottenuto, al primo turno, 340 seggi, ma non anche il 40 per cento dei voti, ritiene che tale soluzione sarebbe contraddittoria «rispetto allo scopo proclamato dallo stesso legislatore».

25.6.- Il Tribunale ordinario di Genova solleva questione di legittimità costituzionale anche dell’art. 85 del d.P.R. n. 361 del 1957, come modificato dall’art. 2, comma 27, della legge n. 52 del 2015, per violazione degli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost.

Egli premette di ritenere manifestamente infondati i dubbi di legittimità costituzionale prospettati dalle parti in ordine alle disposizioni che consentono solo ad alcune categorie di candidati - i capilista - di essere presentati in più collegi e che sottraggono solo costoro al voto di preferenza.

Ritiene, invece, che si ponga in contrasto con i ricordati parametri costituzionali l’art. 85 del d.P.R. n. 361 del 1957, in quanto consente al capolista eletto in più collegi di operare la scelta del collegio in cui essere proclamato tale senza alcun tipo di vincolo.

A suo avviso, rientrerebbe nella libertà di voto anche la tutela della legittima aspettativa dell’elettore di influire, con l’espressione della propria preferenza, sulla effettiva elezione del candidato prescelto. Tale libertà sarebbe pregiudicata dall’assenza di qualsiasi criterio cui il capolista sia vincolato nella scelta del collegio, in quanto l’elettore non potrebbe effettuare valutazioni prognostiche sulla «utilità» del suo voto di preferenza, dato in favore di un candidato che faccia parte di una lista con capolista candidato anche in altri collegi.

25.7.- Un’ultima questione di legittimità costituzionale è sollevata dal Tribunale ordinario di Genova avverso l’art. 83, comma 3, del d.P.R. n. 361 del 1957, come sostituito dall’art. 2, comma 25, della legge n. 52 del 2015, in quanto tali disposizioni prevederebbero che, nella sola Regione Trentino-Alto Adige, possano essere assegnati tre seggi di recupero proporzionale ad una lista non apparentata con alcuna lista nazionale o espressione della minoranza linguistica vincitrice in tale Regione. Il giudice *a quo* lamenta una lesione degli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost.

Ad avviso del rimettente le disposizioni impugnate determinerebbero «una violazione nella rappresentatività della minoranza nazionale, rispetto alla minoranza linguistica assegnataria dei tre seggi di recupero proporzionale».

Tali conseguenze lesive, ad avviso del giudice *a quo*, costituirebbero un ulteriore effetto indiretto del meccanismo del doppio turno di votazione, «posto che il recupero proporzionale potenzialmente lesivo delle liste di minoranza nazionali è necessario per via della istituzione degli otto collegi uninominali che vengono assegnati fin dal primo turno, senza che il ballottaggio possa incidervi».

Il rimettente ritiene, inoltre, che, in caso di mancato apparentamento della lista di minoranza con liste nazionali o con la lista vincitrice nella Regione Trentino-Alto Adige, si verificherebbe «un’incidenza del voto in uscita di gran lunga superiore al corrispettivo voto reso dagli elettori nei confronti di una lista nazionale di minoranza».

26.- In data 3 gennaio 2017 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato.



26.1.- Quest'ultima chiede, in primo luogo, che tutte le questioni sollevate dal Tribunale ordinario di Genova siano dichiarate inammissibili, con argomenti analoghi a quelli già rappresentati nei giudizi instaurati dalle ordinanze del Tribunale ordinario di Torino (reg. ord. n. 163 del 2016), del Tribunale ordinario di Perugia (reg. ord. n. 192 del 2016) e del Tribunale ordinario di Trieste (reg. ord. n. 265 del 2016).

26.2.- Con riferimento alle prime due censure - con le quali il rimettente chiede alla Corte costituzionale di valutare la compatibilità, rispetto ai principi costituzionali evocati, delle disposizioni che prevedono l'assegnazione di un premio di maggioranza, al primo turno, alla lista che ottiene almeno il 40 per cento dei voti, o, al secondo turno, a chi vince il ballottaggio - l'Avvocatura generale dello Stato adduce, a sostegno della non fondatezza, argomenti analoghi a quelli rappresentati nelle memorie depositate nei giudizi instaurati dal Tribunale ordinario di Messina (reg. ord. n. 69 del 2016), dal Tribunale ordinario di Torino (reg. ord. n. 163 del 2016), dal Tribunale ordinario di Perugia (reg. ord. n. 192 del 2016) e dal Tribunale ordinario di Trieste (reg. ord. n. 265 del 2016).

26.3.- In relazione alla terza questione sollevata dal Tribunale ordinario di Genova - nella quale si contesta la possibilità che sia assegnato il premio di maggioranza anche nel caso in cui due liste ottengano, al primo turno, il 40 per cento dei voti validi - l'Avvocatura generale dello Stato eccepisce, preliminarmente, che la censura sarebbe inammissibile perché priva di adeguata motivazione: in particolare, il giudice non spiegherebbe le ragioni per le quali si possa determinare un'illegittima compressione del diritto di voto degli elettori che optano per una lista seconda classificata, ove vi sia una lista diversa che abbia ottenuto più voti e maturato, quindi, il diritto a conseguire il premio di maggioranza.

Nel merito, la censura sarebbe - secondo l'Avvocatura generale dello Stato - non fondata. Anzitutto, la tesi del rimettente sarebbe idonea a «colpire indistintamente» qualsiasi tipo di sistema elettorale majority assuring, e a impedire l'adozione di qualsiasi correttivo ad un sistema proporzionale: in nessun sistema che preveda il ballottaggio è stabilito che l'effetto maggioritario si produca solo con la realizzazione di un determinato «scarto» di voti tra la prima e la seconda lista. In secondo luogo, non si comprenderebbe per quale ragione, nel caso di specie, vi sarebbe una particolare compressione del diritto di voto diretto. Né, infine, potrebbe accedersi alla soluzione prospettata dal rimettente, il quale propone l'eliminazione del premio di maggioranza nell'ipotesi in cui due liste superino la soglia del 40 per cento dei voti: così operando, verrebbe illegittimamente frustrato il diritto di voto degli elettori che hanno optato per una lista risultata vincitrice, la quale potrebbe vantare un diritto all'assegnazione del premio anzidetto.

26.4.- In relazione alla quarta questione sollevata dal Tribunale ordinario di Genova, avente ad oggetto l'ipotesi in cui una lista ottenga, all'esito del primo turno, 340 seggi, ma non raggiunga anche il 40 per cento dei voti validi, l'Avvocatura generale dello Stato ne eccepisce anzitutto l'inammissibilità, poiché l'interpretazione fornita dal rimettente sarebbe «artificiosa e disancorata dal dato normativo». Il tenore letterale delle disposizioni censurate deporrebbe, invero, nel senso dell'esclusione del turno di ballottaggio nel caso in cui una lista abbia ottenuto 340 seggi, ma non anche il 40 per cento dei voti. L'Avvocatura generale dello Stato, dopo aver ricordato il contenuto del novellato art. 83, comma 1, numeri 5), 6) e 7), del d.P.R. n. 361 del 1957, osserva come, presumibilmente, il rimettente legga le disposizioni enumerate all'art. 83, comma 1, del d.P.R. n. 361 del 1957, «come un elenco assolutamente sequenziale con progressivo restringimento della fattispecie considerata a partire dalla disposizione contenuta nel numero 5)», mentre il turno di ballottaggio sarebbe indetto nel caso in cui si sommino due verifiche negative, ossia che nessuna lista abbia raggiunto il 40 per cento dei voti e non abbia conseguito almeno 340 seggi. Da ciò risulterebbe chiaro che, se una lista ottiene 340 seggi, ma non anche il 40 per cento dei voti, non si procede al turno di ballottaggio.

Osserva, infine, l'Avvocatura generale dello Stato che l'ipotesi presa in considerazione dal rimettente, «oltre a costituire un caso limite (come lo definisce lo stesso giudicante) puramente ipotetico, configurerebbe un caso di scuola erroneamente costruito»: anzitutto, il numero dei seggi da attribuire sarebbe 606, e non 618, in quanto devono essere sottratti i seggi spettanti alle circoscrizioni Valle d'Aosta e Trentino - Alto Adige; in secondo luogo, il caso ipotizzato potrebbe verificarsi solo a fronte di «una frammentazione del voto assai cospicua» (secondo l'Avvocatura generale dello Stato, solo nel caso in cui quasi dieci milioni di voti siano indirizzati a liste che non superano la soglia del 3 per cento, pari a circa dieci partiti che si fermano tutti al 2,9 per cento). Da qui, l'ulteriore eccezione di inammissibilità di tale questione per la sua natura ipotetica e virtuale.

26.5.- Anche con riferimento alla quinta censura, avente ad oggetto l'art. 85 del d.P.R. n. 361 del 1957, come modificato dall'art. 2, comma 27, della legge n. 52 del 2015, l'Avvocatura generale dello Stato adduce, sia in punto di ammissibilità, sia nel merito, argomenti analoghi a quelli contenuti negli atti di intervento nei giudizi instaurati dal Tribunale ordinario di Torino (reg. ord. n. 163 del 2016), dal Tribunale ordinario di Perugia (reg. ord. n. 192 del 2016) e dal Tribunale ordinario di Trieste (reg. ord. n. 265 del 2016).



26.6.- Con riferimento, infine, all'ultima censura sollevata dal Tribunale ordinario di Genova, il quale lamenta gli effetti derivanti dal meccanismo di attribuzione dei seggi in Trentino-Alto Adige sulla rappresentatività delle «minoranze nazionali», nel caso in cui quei seggi siano assegnati ad una lista non apparentata con una lista nazionale o espressione della minoranza linguistica, l'Avvocatura generale dello Stato eccepisce plurime ragioni di inammissibilità.

Anzitutto, la censura sarebbe irrilevante, poiché essa non potrebbe «che essere riferita ai soli altoatesini».

In secondo luogo, vi sarebbe una errata individuazione dell'oggetto della censura, dal momento che le norme sospettate di incostituzionalità non sarebbero contenute negli artt. 2, comma 25, della legge n. 52 del 2015 e 83, comma 3, del d.P.R. n. 361 del 1957, bensì nell'art. 2, comma 32, della predetta legge n. 52 del 2015 e nell'art. 93-*bis* del citato d.P.R. n. 361 del 1957.

Vi sarebbe, inoltre, un difetto di motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate, poiché il rimettente non avrebbe motivato in ordine alla nozione di «minoranza», e non sarebbe, dunque, chiaro se l'effetto che egli lamenta derivi realmente dal meccanismo che egli sinteticamente denuncia ovvero - come sarebbe se la minoranza fosse una minoranza regionale - dalle disposizioni che prevedono il cosiddetto «scorporo» per l'assegnazione, in ragione proporzionale, dei seggi nella medesima Regione Trentino-Alto Adige.

27.- Con atto depositato il 29 dicembre 2016 si sono costituite in giudizio alcune delle parti del giudizio *a quo*, chiedendo che la Corte costituzionale dichiari ammissibili e, quindi, fondate tutte le questioni sollevate dal Tribunale ordinario di Genova.

Il 13 gennaio 2017, in vista dell'udienza pubblica, esse hanno depositato un'altra memoria, in cui adducono argomenti a favore dell'ammissibilità di tutte le questioni sollevate, nonché della loro fondatezza. In tale memoria esse, in particolare, insistono per l'accoglimento delle questioni aventi ad oggetto le disposizioni che prevedono l'assegnazione del premio di maggioranza, sia al primo turno, sia al turno di ballottaggio. Inoltre, con riferimento alla censura avente ad oggetto il meccanismo di assegnazione dei seggi nella Regione Trentino-Alto Adige, le parti osservano che le disposizioni censurate determinerebbero una violazione, non del diritto degli elettori di tale Regione, bensì di tutti gli altri elettori, i quali, a causa del «privilegio» dei primi, rischierebbero di vedere ancora più ridotto il numero degli eletti delle liste di minoranza, «con una ulteriore enfattizzazione del meccanismo premiale».

Anche tali parti ripropongono dinnanzi alla Corte costituzionale il primo motivo dell'atto introduttivo del giudizio *a quo*, relativo alla procedura di approvazione della legge n. 52 del 2015, motivo ritenuto dal Tribunale ordinario di Genova manifestamente infondato. Con ampiezza di argomenti, sollecitano la Corte costituzionale a sollevare dinnanzi a se stessa questioni di legittimità costituzionale, aventi ad oggetto l'intera legge n. 52 del 2015, per asserita violazione dell'art. 72, quarto comma, Cost.

28.- Nel giudizio instaurato dal Tribunale ordinario di Genova hanno spiegato intervento ad adiuvandum C.T., A.B. e E.Z., con atto depositato il 23 dicembre 2016, e M.M. e altri sette con atto depositato il 30 dicembre 2016.

Gli intervenienti C.T., A.B. e E.Z., in data 30 dicembre 2016, hanno anche depositato una memoria in vista dell'udienza pubblica del 24 gennaio 2017.

In ordine alla loro legittimazione ad intervenire nel giudizio, gli intervenienti hanno sottolineato di essere parti in giudizi analoghi a quello da cui hanno avuto origine le questioni oggetto del giudizio di costituzionalità, e di essere titolari dello stesso diritto fondamentale, della cui portata è chiesto l'accertamento dinnanzi a diversi giudici.

Gli intervenienti M.M. e altri sette hanno argomentato, in ordine alla propria legittimazione ad intervenire nel giudizio di fronte alla Corte costituzionale, nella memoria depositata il 12 gennaio 2017, in vista dell'udienza pubblica.

29.- Con atto di intervento depositato in data 3 gennaio 2017, il Codacons, in persona del suo legale rappresentante G.U., e quest'ultimo, «in proprio nella qualità di elettore», hanno chiesto di intervenire - oltre che nel giudizio reg. ord. n. 265 del 2016 - anche nel giudizio instaurato dal Tribunale ordinario di Genova. Sulla propria legittimazione ad intervenire sono adottati argomenti nella memoria depositata il 13 gennaio 2017.

Considerato in diritto

1.- Le questioni di legittimità costituzionale sollevate dai Tribunali ordinari di Messina (reg. org. n. 69 del 2016), Torino (reg. org. n. 163 del 2016), Perugia (reg. org. n. 192 del 2016), Trieste (reg. org. n. 265 del 2016) e Genova (reg. org. n. 268 del 2016) hanno ad oggetto disposizioni che disciplinano l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.



In particolare, mentre le quattro ordinanze da ultimo citate sottopongono a censura disposizioni del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), e della legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati), la sola ordinanza del Tribunale ordinario di Messina coinvolge, oltre a queste ultime, anche norme contenute nel decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica).

1.1.- Tra le plurime questioni di legittimità costituzionale sollevate dai Tribunali ordinari menzionati, cinque hanno ad oggetto le modalità di attribuzione del premio di maggioranza.

La prima di queste, sollevata dal solo Tribunale ordinario di Messina, investe l'art. 1, comma 1, lettera *f*), della legge n. 52 del 2015 e gli artt. 1, comma 2, e 83, commi 1, 2, 3, 4 e 5, del d.P.R. n. 361 del 1957, questi ultimi come modificati dall'art. 2, commi 1 e 25, della legge n. 52 del 2015.

Ad avviso del rimettente, le disposizioni censurate violerebbero il principio di eguaglianza del voto garantito dall'art. 48, secondo comma, Cost., secondo cui ciascun voto contribuisce «potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi». La lesione deriverebbe dal fatto che esse delineano un sistema in cui: il premio di maggioranza è attribuito, al primo turno, alla lista che ha ottenuto il 40 per cento dei voti, calcolando tale percentuale sui votanti e non sugli aventi diritto al voto; tale premio è attribuito anche all'esito di un ballottaggio tra le due liste più votate; ed è contestualmente prevista una soglia di sbarramento al 3 per cento, su base nazionale.

Nel dispositivo dell'ordinanza sono menzionati, come parametri asseritamente violati, anche gli artt. 1, primo e secondo comma, 3, primo e secondo comma, 49, 51, primo comma, e 56, primo comma, Cost., nonché l'art. 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 4 agosto 1955, n. 848.

Il Tribunale ordinario di Genova, per parte sua, solleva tre questioni di legittimità costituzionale relative alle modalità di attribuzione del premio di maggioranza al primo turno di votazione.

Una prima censura investe l'art. 1, comma 1, lettera *f*), della legge n. 52 del 2015 e gli artt. 1 e 83, commi 1, numeri 5) e 6), 2, 3 e 4, del d.P.R. n. 361 del 1957, come rispettivamente novellati dall'art. 2, commi 1 e 25, della legge n. 52 del 2015. Ad avviso del rimettente, tali disposizioni, prevedendo che, al primo turno di votazione, sia attribuito un premio di maggioranza pari a 340 seggi alla lista che ottiene, su base nazionale, almeno il 40 per cento dei voti validi, violerebbero gli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost. Secondo il rimettente, «non risultando neppure previsto alcun rapporto fra i voti ottenuti rispetto non già ai voti validi ma al complesso degli aventi diritto al voto», ed essendo contemporaneamente prevista una soglia di sbarramento al 3 per cento, il voto espresso a favore della lista vincente risulterebbe sovrarappresentato, in modo sproporzionato e irragionevole.

Il Tribunale ordinario di Genova solleva, inoltre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *f*), della legge n. 52 del 2015, in relazione alle parole «sono attribuiti comunque 340 seggi alla lista che ottiene, su base nazionale, almeno il 40 per cento dei voti validi», e dell'art. 83, commi 1, numeri 5) e 6), 2, 3 e 4, del d.P.R. n. 361 del 1957, come sostituito dall'art. 2, comma 25, della legge n. 52 del 2015, per violazione degli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost. Secondo il giudice *a quo*, la circostanza che, in tale ipotesi, il premio sia comunque attribuito a quella delle due liste che abbia ottenuto più voti, comprometterebbe il diritto di voto degli elettori della lista arrivata seconda che, pur avendo ottenuto anch'essa al primo turno il 40 per cento dei voti, vedrebbe ridotto il proprio numero di deputati per effetto della distorsione derivante dall'attribuzione del premio di maggioranza.

Il medesimo Tribunale solleva un'ulteriore questione di legittimità costituzionale, censurando l'art. 1, comma 1, lettera *f*), della legge n. 52 del 2015 e gli artt. 83, commi 1, numeri 5) e 6), 2 e 5, e 83-*bis*, comma 1, numeri 1), 2), 3) e 4), del d.P.R. n. 361 del 1957, come rispettivamente sostituiti e aggiunti dall'art. 2, comma 25, della legge n. 52 del 2015 - lamentando ancora la violazione degli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost. In particolare, il rimettente si duole dell'asserito obbligo di procedere al turno di ballottaggio anche nel caso in cui una lista abbia ottenuto, al primo turno, 340 seggi, ma non anche il 40 per cento dei voti, ritenendo ciò «contraddittorio rispetto allo scopo proclamato dallo stesso legislatore».

Infine, i Tribunali ordinari di Torino, Perugia, Trieste e Genova sollevano questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *f*), della legge n. 52 del 2015 e dell'art. 83, comma 5, del d.P.R. n. 361 del 1957, come sostituito dall'art. 2, comma 25, della legge n. 52 del 2015. Il solo Tribunale ordinario di Genova censura anche l'art. 1 del d.P.R. n. 361 del 1957, come modificato dall'art. 2, comma 1, della legge n. 52 del 2015.

I giudici a quibus dubitano che tali disposizioni - in virtù delle quali, se nessuna lista ottiene, al primo turno, almeno il 40 per cento dei voti validamente espressi, il premio di maggioranza è attribuito in seguito ad un turno di ballottaggio cui accedono le due liste più votate - siano conformi agli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma,



Cost. In particolare, i rimettenti osservano che tali disposizioni, prevedendo che, ai fini dell'attribuzione del premio, si svolga un turno di ballottaggio cui accedono le sole due liste più votate, stabiliscono quale unica condizione che esse abbiano ottenuto al primo turno almeno il 3 per cento dei voti validi espressi (ovvero almeno il 20 per cento, se rappresentative di minoranze linguistiche), aggiungendo che in tale turno non sono ammessi apparentamenti o coalizioni tra liste, e che il premio di maggioranza sia attribuito a chi ha ottenuto il 50 per cento più uno dei voti validi espressi, e non degli aventi diritto al voto. Ritengono che tale sistema violi i parametri evocati, in quanto, privilegiando l'esigenza della governabilità rispetto al principio di rappresentatività, non impedirebbero che il premio sia attribuito ad una lista anche «priva di adeguato radicamento nel corpo elettorale», la quale potrebbe conseguire il premio senza aver «ottenuto quella ragionevole soglia minima di voti in presenza della quale è possibile la legittima attribuzione del premio di maggioranza».

1.2.- Il solo Tribunale ordinario di Messina solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere *a)*, *d)* ed *e)*, della legge n. 52 del 2015 e degli artt. 83, commi 1, 2, 3, 4 e 5, e 84, commi 2 e 4, del d.P.R. n. 361 del 1957, questi ultimi come sostituiti dall'art. 2, commi 25 e 26, della legge n. 52 del 2015, per violazione dell'art. 56, primo e quarto comma, Cost. Il rimettente lamenta che, in virtù delle disposizioni censurate, un seggio, che deve essere assegnato in una determinata circoscrizione, possa poi risultare attribuito in un'altra (ingenerando il fenomeno del cosiddetto "slittamento"), asserendo che tale esito si porrebbe in contrasto con i parametri costituzionali evocati. Si duole, in particolare, della violazione del quarto comma dell'art. 56 Cost., il quale, prevedendo che «[l]a ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni [...] si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione per seicentodiciotto e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti», esprimerebbe un «criterio di rappresentatività territoriale» e sarebbe anche ispirato al principio della responsabilità dell'eletto nei confronti degli elettori che lo hanno votato.

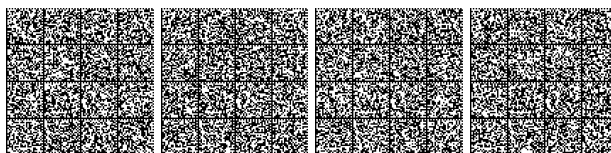
1.3.- Due ulteriori questioni di legittimità costituzionale investono le disposizioni che regolano la presentazione delle liste di candidati e la proclamazione degli eletti.

In particolare, il Tribunale ordinario di Messina solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *g)*, della legge n. 52 del 2015 e degli artt. 18-*bis*, comma 3, primo periodo, 19, comma 1, primo periodo, e 84, comma 1, del d.P.R. n. 361 del 1957, come modificati o sostituiti, rispettivamente, dall'art. 2, commi 10, lettera *c)*, 11 e 26, della legge n. 52 del 2015, per violazione degli artt. 1, primo e secondo comma, 2, 48, secondo comma, 51, primo comma, 56, primo e quarto comma, Cost. Tali disposizioni, da cui risulta che le liste nei singoli collegi sono composte da un capolista bloccato e da altri candidati che possono essere scelti con voto di preferenza, violerebbero l'art. 48, secondo comma, Cost., in quanto, per le liste che non ottengono il premio di maggioranza, potrebbe realizzarsi «un effetto distorsivo dovuto alla rappresentanza parlamentare largamente dominata dai capilista bloccati, pur se con il correttivo della multicandidatura», e, dunque, il voto si rivelerebbe sostanzialmente «"indiretto" e, quindi, né libero, né personale».

Il Tribunale ordinario di Torino e, in termini sostanzialmente analoghi, i Tribunali ordinari di Perugia, Trieste e Genova, sollevano questioni di legittimità costituzionale dell'art. 85 del d.P.R. n. 361 del 1957, come modificato dall'art. 2, comma 27, della legge n. 52 del 2015. Tale disposizione prevede che il candidato eletto in più collegi plurinominali debba dichiarare alla Presidenza della Camera dei deputati, entro otto giorni dalla data dell'ultima proclamazione, quale collegio plurinominali prescelga, e che, in assenza di opzione, si procede al sorteggio. Secondo i rimettenti, tale disposizione violerebbe gli artt. 3 e 48 Cost. I Tribunali ordinari di Perugia, Trieste e Genova lamentano anche la lesione dell'art. 1, secondo comma, Cost.

Con argomentazioni coincidenti, essi ritengono che la disposizione censurata, che consente al candidato capolista, eletto in più collegi plurinominali, di scegliere un collegio sulla base di una sua mera valutazione di opportunità, anziché subordinare tale opzione ad un criterio oggettivo e predeterminato, rispettoso nel massimo grado possibile della volontà espressa dagli elettori, violerebbe i parametri evocati, in quanto determinerebbe «una distorsione tra il voto di preferenza espresso dagli elettori e il suo esito in "uscita" in quel collegio», esito che sarebbe lesivo dell'uguaglianza e della libertà del voto, senza che vi sia un altro correlativo valore da salvaguardare e senza che ciò possa essere giustificato dalla tutela dell'interesse alla governabilità. Il Tribunale ordinario di Genova osserva, inoltre, che l'assenza di qualsiasi criterio nella scelta del capolista renderebbe impossibile, per l'elettore, effettuare valutazioni prognostiche sulla «utilità» del suo voto di preferenza, laddove tale voto sia espresso in favore di un candidato che faccia parte di una lista con capolista candidato anche in altri collegi.

1.4.- Il Tribunale ordinario di Genova solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 83, comma 3, del d.P.R. n. 361 del 1957, come sostituito dall'art. 2, comma 25, della legge n. 52 del 2015, per violazione degli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost. Il giudice *a quo* parrebbe lamentare che il meccanismo di attribuzione



dei seggi nella Regione autonoma Trentino-Alto Adige possa determinare una lesione della rappresentatività delle minoranze politiche nazionali, nel caso in cui queste non si siano apparentate con una lista vincitrice di seggi nella Regione a statuto speciale.

1.5.- Il Tribunale ordinario di Messina solleva, infine, due questioni di legittimità costituzionale in cui è censurata la disomogeneità tra i sistemi elettorali previsti per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica.

La prima investe gli artt. 16, comma 1, lettera *b*), e 17 del d.lgs. n. 533 del 1993, relativi all'elezione del Senato, come novellati dall'art. 4, commi 7 e 8, della legge 21 dicembre 2005, n. 270 (Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica), per violazione degli artt. 1, 3, 48, secondo comma, 49 e 51 Cost. Ad avviso del giudice *a quo*, tali disposizioni, che prevedono soglie di sbarramento per l'accesso al riparto dei seggi diverse da quelle prevista nel sistema elettorale per la Camera, favorirebbero la formazione di maggioranze differenti nei due rami del Parlamento, rischiando così di compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare.

Con la seconda questione, il Tribunale ordinario di Messina dubita, invece, della conformità a Costituzione dell'art. 2, comma 35, della legge n. 52 del 2015, in base al quale le disposizioni contenute nel medesimo art. 2 si applicano alle elezioni della Camera dei deputati a decorrere dal 1° luglio 2016. Il giudice *a quo* ritiene che tale previsione non sia conforme agli artt. 1, 3, 48, primo comma, 49, 51, primo comma, e 56, primo comma, Cost., in quanto, «in caso di nuove elezioni a legislazione elettorale del Senato invariata (pur essendo in itinere la riforma costituzionale di questo ramo del Parlamento), si produrrebbe una situazione di palese ingovernabilità, per la coesistenza di due diverse maggioranze».

2.- Per la sostanziale identità dell'oggetto, considerando che i rimettenti sollevano perlopiù censure analoghe, con argomentazioni coincidenti e con riferimento ai medesimi parametri costituzionali, i giudizi vanno riuniti e decisi con un'unica pronuncia.

Deve essere, inoltre, confermata l'ordinanza dibattimentale, allegata alla presente sentenza, che ha dichiarato inammissibili tutti gli interventi spiegati da soggetti diversi dalle parti dei giudizi principali.

3.- In tutti i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo, in via preliminare e con argomenti coincidenti, l'inammissibilità per difetto di rilevanza di tutte le questioni di legittimità costituzionale sollevate.

L'Avvocatura statale osserva che i giudici a quibus avrebbero ritenuto sussistente l'interesse ad agire dei ricorrenti rispetto a disposizioni di legge non ancora applicabili. Con riferimento al giudizio introdotto dal Tribunale di Messina, tale obiezione è svolta in relazione al momento della sollevazione della questione di legittimità costituzionale. Con riguardo a tutte le altre ordinanze di rimessione, l'eccezione si riferisce alla data in cui sono esperite le azioni di accertamento da parte dei ricorrenti.

Ritiene inoltre non conferente il richiamo, operato dai giudici a quibus, al precedente costituito dalla sentenza n. 1 del 2014 di questa Corte, poiché, in quel caso, la legislazione elettorale della cui conformità a Costituzione si dubitava era già stata applicata in tre occasioni. Sottolinea invece come le disposizioni ora censurate non abbiano mai trovato applicazione, e mancherebbe perciò, ai fini della rilevanza, il fatto storico (ossia elezioni già avvenute) che dovrebbe costituire il riferimento necessario dei giudizi principali.

Tale assenza renderebbe inoltre impossibile la distinzione tra oggetto del giudizio *a quo* e oggetto del controllo di costituzionalità, palesando l'assenza di concretezza, incidentalità e pregiudizialità delle questioni sollevate.

Infine, osserva la difesa statale che l'esigenza di evitare le cosiddette zone franche nel sistema di giustizia costituzionale non giustificerebbe la creazione «in via pretoria» di un regime di sindacato *praeter legem* che, in relazione alle leggi elettorali, anticipi lo scrutinio di legittimità costituzionale, rispetto a quanto avviene per tutte le altre fonti primarie.

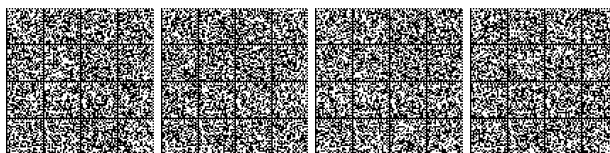
3.1.- Tale eccezione deve essere rigettata.

La sentenza n. 1 del 2014 costituisce il precedente cui questa Corte intende attenersi nel valutare le eccezioni di inammissibilità per difetto di rilevanza, in relazione a questioni di legittimità costituzionale sollevate nell'ambito di giudizi introdotti da azioni di accertamento aventi ad oggetto la «pienezza» (sentenza n. 110 del 2015) - ossia la conformità ai principi costituzionali - delle condizioni di esercizio del diritto fondamentale di voto nelle elezioni politiche.

In tale sentenza, la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale rispetto alla definizione del giudizio principale fu ritenuta sussistente sulla base di quattro argomenti.

In primo luogo, la presenza nell'ordinanza di rimessione di una motivazione sufficiente, e non implausibile, in ordine alla sussistenza dell'interesse ad agire dei ricorrenti nel giudizio principale.

In secondo luogo, il positivo riscontro della pregiudizialità, poiché il giudizio spettante al giudice *a quo* e il controllo demandato a questa Corte non risultavano sovrapponibili, essendo possibile individuare una differenza tra oggetto



del primo (l'accertamento della «pienezza» del diritto di voto) e oggetto del secondo (la legge elettorale politica, la cui conformità a Costituzione è posta in dubbio), residuando un margine di autonoma decisione in capo al giudice *a quo*, dopo l'eventuale sentenza di accoglimento di questa Corte.

In terzo luogo, la peculiarità e il rilievo costituzionale del diritto oggetto di accertamento nel giudizio *a quo*, cioè il diritto fondamentale di voto, che svolge una funzione decisiva nell'ordinamento costituzionale, con riferimento alle conseguenze che dal suo non corretto esercizio potrebbero derivare nella costituzione degli organi supremi ai quali è affidato uno dei poteri essenziali dello Stato, quello legislativo (sentenza n. 39 del 1973).

Infine, «l'esigenza che non siano sottratte al sindacato di costituzionalità le leggi, quali quelle concernenti le elezioni della Camera e del Senato, che definiscono le regole della composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema democratico-rappresentativo e che quindi non possono essere immuni da quel sindacato» (così, appunto, la sentenza n. 1 del 2014). Ciò per evitare la creazione di una zona franca nel sistema di giustizia costituzionale, in un ambito strettamente connesso con l'assetto democratico dell'ordinamento.

È bensì vero che in alcune pronunce successive alla ricordata sentenza n. 1 del 2014 questa Corte ha svolto precisazioni in relazione a questioni di legittimità costituzionale - sempre promosse nell'ambito di giudizi introdotti da azioni di accertamento - aventi ad oggetto disposizioni di legge che regolano il sistema di elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia. In tali casi, le questioni sono state dichiarate inammissibili, sia perché i giudici a quibus non avevano sufficientemente motivato sull'interesse ad agire delle parti (limitandosi a richiamare i contenuti dell'ordinanza della Corte di cassazione, sezione prima civile, 17 maggio 2013, n. 12060), sia, e soprattutto, perché quelle disposizioni possono pervenire al vaglio di legittimità costituzionale in un giudizio avente ad oggetto una controversia originatasi nel procedimento elettorale (sentenza n. 110 del 2015). In tale procedimento, il diritto costituzionale di voto può infatti trovare tutela, non solo successivamente alle elezioni, attraverso l'impugnazione dei risultati elettorali, ma talora anche prima di esse, nell'ambito del procedimento elettorale preparatorio (ordinanza n. 165 del 2016).

Invece, in relazione alle elezioni politiche nazionali, il diritto di voto non potrebbe altrimenti trovare tutela giurisdizionale, in virtù di quanto disposto dall'art. 66 Cost. e dall'art. 87 del d.P.R. n. 361 del 1957, come interpretati dai giudici comuni e dalle Camere in sede di verifica delle elezioni, anche alla luce della mancata attuazione della delega contenuta nell'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), nella parte in cui autorizzava il Governo ad introdurre la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle controversie concernenti atti del procedimento elettorale preparatorio, oltre che per le elezioni amministrative ed europee, anche per quelle relative al rinnovo dei due rami del Parlamento nazionale (così, esplicitamente, ordinanza n. 165 del 2016; già prima, sentenze n. 110 del 2015 e n. 259 del 2009; ordinanza n. 512 del 2000).

Permanendo l'esigenza di evitare, con riferimento alla legge elettorale politica, una zona franca rispetto al controllo di costituzionalità attivabile in via incidentale, deve restar fermo quanto deciso con la sentenza n. 1 del 2014, negli stessi limiti ivi definiti.

3.2.- Tanto premesso, va anzitutto dato atto - in relazione alle ordinanze ora in esame - che tutti i Tribunali rimettenti si soffermano, con argomentazione ampia e sostanzialmente coincidente, sulla sussistenza dell'interesse ad agire dei ricorrenti.

È bensì richiamata da tutti i rimettenti la citata ordinanza della Corte di cassazione, che sollevò le questioni di legittimità costituzionale decise con la sentenza n. 1 del 2014. Ma i giudici a quibus - consapevoli delle differenze tra quel caso e questi (in quanto le disposizioni ora censurate sono applicabili dal 1° luglio 2016 e non sono ancora state applicate) - illustrano le ragioni per le quali ugualmente sussiste, in capo ai ricorrenti, l'interesse ad agire.

Essi ritengono che, ai fini della proponibilità delle azioni di accertamento, sia sufficiente l'esistenza di uno stato di dubbio o incertezza oggettiva sull'esatta portata dei diritti e degli obblighi scaturenti da un rapporto giuridico anche di fonte legale; che tale incertezza è idonea di per sé a provocare un ingiusto pregiudizio, non evitabile se non per il tramite dell'accertamento giudiziale circa l'incidenza della legge sul diritto di voto. Osservano che l'espressione del voto costituisce oggetto di un diritto inviolabile e «permanente» dei cittadini, i quali possono essere chiamati ad esercitarlo in ogni momento; pertanto, lo stato di incertezza al riguardo integra un pregiudizio concreto, di per sé sufficiente a fondare la sussistenza dell'interesse ad agire. Ricordano che le azioni di accertamento non richiedono la previa lesione in concreto del diritto rivendicato, ma sono esperibili anche al fine di scongiurare che tale lesione avvenga in futuro. Osservano, del resto, che subordinare la proponibilità dell'azione alla previa applicazione della legge, cioè allo svolgimento stesso delle elezioni, determinerebbe la lesione dei parametri costituzionali che garantiscono l'effettività e la tempestività della tutela giurisdizionale (artt. 24 e 113, secondo comma, Cost.).

I Tribunali rimettenti argomentano altresì sulla sussistenza della pregiudizialità delle questioni di legittimità costituzionale prospettate ai fini della definizione dei giudizi principali, sostenendo che in questi ultimi sarebbe individua-



bile un *petitum* separato, distinto e più ampio rispetto a quello oggetto del giudizio di legittimità costituzionale: all'esito della sentenza di questa Corte, che ha ad oggetto la legittimità costituzionale della legge elettorale, spetterebbe, infatti, al giudice *a quo* la verifica di tutte le condizioni da cui tale legge fa dipendere il riconoscimento del diritto di voto. Inoltre, non vi sarebbe neppure coincidenza tra il dispositivo della sentenza di questa Corte e quello della sentenza che definisce il giudizio di merito, la quale ultima, accertata l'avvenuta lesione del diritto azionato, lo può ripristinare nella pienezza della sua espansione, seppure per il tramite della sentenza costituzionale.

Il Tribunale di Messina, in particolare, riconosce che al momento della rimessione delle questioni di legittimità costituzionale (17 febbraio 2016), le disposizioni censurate erano entrate in vigore, ma risultavano ad efficacia differita, poiché il legislatore (all'art. 2, comma 35, della legge n. 52 del 2015, peraltro anch'esso posto in dubbio, per altri profili, dal medesimo giudice) ha stabilito che il nuovo sistema elettorale si applichi per l'elezione della Camera dei deputati a decorrere dal 1° luglio 2016.

Osserva il giudice *a quo* che l'interesse ad agire dei ricorrenti sussisterebbe comunque, poiché le disposizioni censurate erano già entrate in vigore al momento in cui le questioni sono state effettivamente sollevate. Essendo inoltre stabilito che esse sarebbero state efficaci a partire da una data certa, non vi sarebbe alcun dubbio, né sull'an, né sul quando, in ordine alla loro idoneità ad incidere sul diritto di voto, del quale i ricorrenti del giudizio principale chiedono sia accertata la portata.

Il rimettente aggiunge, anche sotto tale profilo, che l'interesse ad agire in un'azione di mero accertamento non implica necessariamente l'attualità della lesione di un diritto, risultando sufficiente che l'attore se ne qualifichi come titolare e lamenti uno stato di incertezza oggettiva sulla sua portata. E osserva che la stessa entrata in vigore di una legge elettorale, sia pur contenente norme ad efficacia differita (ma a data certa), alimenta tale condizione oggettiva di incertezza circa la pienezza (conforme a Costituzione) del diritto fondamentale di voto.

3.3.- La giurisprudenza di questa Corte ritiene che una motivazione sufficiente e non implausibile sulla sussistenza dell'interesse ad agire dei ricorrenti basti ad escludere un riesame dell'apprezzamento compiuto dal giudice *a quo* ai fini dell'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale (con riferimento alle stesse azioni di accertamento in materia elettorale, sentenze n. 110 del 2015 e n. 1 del 2014; ordinanza n. 165 del 2016; più in generale, sentenze n. 154 del 2015, n. 91 del 2013 e n. 50 del 2007). Del resto, l'apprezzamento su una condizione dell'azione quale l'interesse ad agire è tipicamente compito del giudice rimettente.

Nel caso sottoposto all'attuale scrutinio di ammissibilità, caratterizzato da elementi di novità, le non implausibili ragioni addotte dai giudici a quibus trovano peraltro riscontro e conferma in argomentazioni ulteriori, congruenti con quelle addotte da questi ultimi.

In esso, l'incertezza oggettiva sulla portata del diritto di voto è direttamente ricollegabile alla modificazione dell'ordinamento giuridico dovuta alla stessa entrata in vigore della legge elettorale, alla luce dei contenuti di disciplina che essa introduce nell'ordinamento. Non rileva la circostanza che, come avviene in questo caso, le disposizioni della legge siano ad efficacia differita, poiché il legislatore - stabilendo che le nuove regole elettorali siano efficaci a partire dal 1° luglio 2016 - non ha previsto una condizione sospensiva dell'operatività di tali regole, legata al verificarsi di un evento di incerto accadimento futuro, ma ha indicato un termine certo nell'an e nel quando per la loro applicazione. Il fatto costitutivo che giustifica l'interesse ad agire è dunque ragionevolmente individuabile nella disciplina legislativa già entrata in vigore, sebbene non ancora applicabile al momento della rimessione della questione, oppure al momento dell'esperimento dell'azione di accertamento: le norme elettorali regolano il diritto di voto e l'incertezza riguarda la portata di quest'ultimo, con il corollario di potenzialità lesiva, già attuale, sebbene destinata a manifestarsi in futuro, in coincidenza con la sua sicura applicabilità (a decorrere dal 1° luglio 2016). La rimozione di tale incertezza rappresenta, quindi, un risultato utile, giuridicamente rilevante e non conseguibile se non attraverso l'intervento del giudice. Ne deriva la sussistenza, nei giudizi a quibus, di un interesse ad agire in mero accertamento.

Quanto osservato vale sia con riferimento all'ordinanza del Tribunale di Messina, sia con riferimento ai giudizi instaurati dagli altri quattro tribunali, in relazione ai quali l'Avvocatura generale dello Stato eccepisce che le disposizioni censurate non erano ancora applicabili al momento dell'esperimento delle azioni di accertamento da parte dei ricorrenti. E conduce perciò al rigetto della relativa eccezione.

Da quanto rilevato, deriva inoltre, e a fortiori, il rigetto dell'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, in relazione alle questioni prospettate dai Tribunali di Torino, Perugia, Trieste e Genova, di cui è contestata la rilevanza, alla luce della circostanza che le disposizioni censurate non hanno mai trovato applicazione, nessuna elezione essendosi mai svolta sulla base di esse.

È la giurisprudenza di legittimità a chiarire, in generale, che è la natura dell'azione di accertamento a non richiedere necessariamente la previa lesione in concreto del diritto, ai fini della sussistenza dell'interesse ad agire, ben



potendo tale azione essere esperita anche al fine di scongiurare una futura lesione (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 10 novembre 2016, n. 22946; Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 23 giugno 2015, n. 12893; Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 31 luglio 2015, n. 16262).

Nella sentenza n. 1 del 2014, questa stessa Corte, con specifico riferimento alle sole elezioni del Parlamento nazionale, ha del resto affermato che l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale allora sollevate in giudizio «costituisce anche l'ineludibile corollario del principio che impone di assicurare la tutela del diritto inviolabile di voto, pregiudicato - secondo l'ordinanza del giudice rimettente - da una normativa elettorale non conforme ai principi costituzionali, indipendentemente da atti applicativi della stessa, in quanto già l'incertezza sulla portata del diritto costituisce una lesione giuridicamente rilevante».

Infine, neppure ha fondamento l'obiezione secondo la quale le questioni sollevate difetterebbero di pregiudizialità, essendo impossibile distinguere tra oggetto dei giudizi a quibus e oggetto del controllo di costituzionalità.

Come già osservato da questa Corte (sentenze n. 110 del 2015 e n. 1 del 2014), nel giudizio principale il petitum consiste nella richiesta di accertare la pienezza costituzionale del diritto di voto; nel giudizio costituzionale, invece, si chiede di dichiarare che il diritto di voto è pregiudicato dalla disciplina vigente. Tale pregiudizialità sussiste anche nei casi all'attuale scrutinio, nei quali la legge elettorale non è ancora stata applicata, poiché la domanda dei ricorrenti è pur sempre quella di accertare la portata del diritto di voto, e tale accertamento prescinde dalla sua già avvenuta lesione in una tornata elettorale.

4.- Le parti costituite nei giudizi instaurati dai Tribunali ordinari di Messina, Perugia, Trieste e Genova, con motivazioni sostanzialmente coincidenti, sollecitano questa Corte a sollevare di fronte a se stessa questioni di legittimità costituzionale dell'intera legge n. 52 del 2015, «con particolare riferimento ai suoi articoli fondamentali (1, 2 e 4)», poiché essa sarebbe stata approvata, prima al Senato e poi alla Camera, «in palese violazione dell'art. 72, commi 1 e 4, Cost. e dell'art. 3 del protocollo CEDU (per come richiamato dall'art. 117, comma 1, Cost.)».

Lamentano, in particolare, che, alla Camera, gli artt. 1, 2 e 4 della legge n. 52 del 2015 sono stati approvati ricorrendo al voto di fiducia; che, al Senato, l'esame in commissione è stato compresso nei tempi e nei modi; e che, sempre al Senato, nel corso dell'esame in assemblea, è stato presentato e approvato un emendamento che ha inserito nel testo della legge un preambolo riassuntivo dei caratteri essenziali del sistema elettorale, così da determinare l'inammissibilità di tutti gli ulteriori emendamenti presentati.

Le parti ricordano, peraltro, che nei quattro giudizi principali menzionati, nei quali la corrispondente eccezione era stata prospettata, essa è stata rigettata perché manifestamente infondata.

Tale istanza, concernendo asseriti vizi del procedimento parlamentare di formazione della legge n. 52 del 2015, il cui accertamento potrebbe comportare la caducazione dell'intera legge, va esaminata in via preliminare.

Essa è, tuttavia, inammissibile.

Per costante giurisprudenza, il giudizio di legittimità costituzionale non può estendersi oltre i limiti fissati dall'ordinanza di rimessione, ricomprendendo profili ulteriori indicati dalle parti. Questi ultimi non possono concorrere ad ampliare il *thema decidendum* proposto dinanzi a questa Corte, ma ne debbono restare esclusi, sia che essi siano diretti ad estendere o modificare il contenuto o i profili determinati dall'ordinanza di rimessione, sia che - come è avvenuto in questi casi - essi abbiano formato oggetto dell'eccezione proposta dalle parti stesse nel giudizio principale, senza essere stati poi fatti propri dal giudice nell'ordinanza stessa (tra le tante, sentenze n. 83 del 2015, n. 94 del 2013, n. 42 del 2011, n. 86 del 2008 e n. 49 del 1999).

Ben vero che, nel caso di specie, le parti - anziché proporre direttamente l'estensione del *thema decidendum* - chiedono che la Corte costituzionale sollevi di fronte a sé la questione: ma l'obiettivo perseguito è il medesimo, ossia l'estensione del giudizio di legittimità costituzionale a profili diversi da quelli individuati dai giudici rimettenti.

Una pronuncia d'inammissibilità s'impone, inoltre, in ragione della circostanza, già ricordata, che nei giudizi principali le relative eccezioni hanno formato oggetto di pronunce di manifesta infondatezza. E la sollecitazione affinché questa Corte decida di sollevare di fronte a sé questioni già ritenute manifestamente infondate finisce per configurarsi, nella sostanza, come improprio ricorso a un mezzo di impugnazione delle decisioni dei giudici a quibus.

5.- Passando all'esame delle singole questioni di legittimità costituzionale, la prima censura sollevata dal Tribunale ordinario di Messina ha ad oggetto l'art. 1, comma 1, lettera *f*), della legge n. 52 del 2015, e gli artt. 1, comma 2, e 83, commi 1, 2, 3, 4 e 5, del d.P.R. n. 361 del 1957, come rispettivamente sostituiti dall'art. 2, commi 1 e 25, della legge n. 52 del 2015. Tali disposizioni delineano un sistema in cui: il premio di maggioranza è attribuito, al primo turno, alla lista che ha ottenuto il 40 per cento dei voti, calcolando tale percentuale sui votanti e non sugli aventi diritto al voto; il premio è attribuito anche all'esito di un turno di ballottaggio; è prevista una soglia di sbarramento al 3 per cento su base nazionale per accedere al riparto dei seggi.



Il giudice rimettente ritiene che tale complessiva disciplina contrasti con l'art. 48, secondo comma, Cost., per cui ciascun voto contribuisce «potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi».

Nel solo dispositivo dell'ordinanza, perciò senza alcuna illustrazione delle ragioni di contrasto con le disposizioni censurate, sono evocati gli artt. 1, primo e secondo comma, 3, primo e secondo comma, 49, 51, primo comma, e 56, primo comma, Cost., nonché l'art. 3 del Protocollo addizionale alla CEDU. Come da costante giurisprudenza, le questioni sollevate in riferimento a tali parametri costituzionali sono inammissibili, in quanto prive di alcuna motivazione in punto di non manifesta infondatezza (sentenze n. 59 del 2016, n. 248 e n. 100 del 2015; ordinanze n. 122 e n. 33 del 2016).

In relazione alla residua questione di legittimità costituzionale, motivata sulla base del contrasto delle disposizioni censurate con il solo art. 48, secondo comma, Cost., l'Avvocatura generale dello Stato identifica due distinte censure, l'una relativa alla previsione del premio di maggioranza, l'altra all'introduzione di una soglia di sbarramento al 3 per cento. Di entrambe eccipe l'inammissibilità per carenza di motivazione sulla non manifesta infondatezza.

Il tenore della prospettazione dell'ordinanza di rimessione e la circostanza che il giudice *a quo* formuli, in proposito, un unico dispositivo, inducono, tuttavia, a ritenere che sia stata sollevata una sola censura, per quanto utilizzando tre distinti argomenti (uno dei quali è, appunto, quello fondato sulla coesistenza del premio di maggioranza e della soglia di sbarramento al 3 per cento).

Così formulata, la questione è inammissibile.

Il giudice rimettente intende censurare il complessivo sistema attraverso il quale il legislatore ha scelto di attribuire il premio di maggioranza, al primo e al secondo turno. Ciò avviene, tuttavia, attraverso una motivazione particolarmente sintetica, in cui non sono distinti i singoli profili di censura relativi ai diversi caratteri del sistema elettorale. Non si comprende se l'asserita necessità di introdurre un quorum di votanti per l'attribuzione del premio di maggioranza sia riferibile al primo o al secondo turno, o a entrambi. Non sono illustrate le ragioni per le quali l'attribuzione del premio determinerebbe un'irragionevole compressione della rappresentatività della Camera dei deputati, e, nuovamente, non è spiegato se tale compressione si verifichi al primo turno, al secondo, o in entrambi.

Infine, l'oscurità della motivazione è accentuata dall'evocazione del solo art. 48, secondo comma, Cost., che dovrebbe da solo reggere l'intera censura sollevata (comparendo, come detto, gli ulteriori parametri costituzionali asseritamente lesi nel solo dispositivo dell'ordinanza).

Così formulata, la questione finisce per sollecitare una valutazione dai caratteri indistinti ed imprecisati, relativa nella sostanza all'intero sistema elettorale introdotto dalla legge n. 52 del 2015. Tale imprecisione nei profili di censura, unitamente alla carenza di motivazione sulla non manifesta infondatezza, determinano l'impossibilità di comprendere l'effettivo *petitum* avanzato dal giudice *a quo* (sentenze n. 130 e n. 32 del 2016, n. 247 e n. 126 del 2015).

6.- Il Tribunale ordinario di Genova ritiene che l'attribuzione di 340 seggi alla lista che, al primo turno di votazione, ottenga, a livello nazionale, il 40 per cento dei voti - calcolata tale percentuale sui suffragi validamente espressi - comprima irragionevolmente l'eguaglianza del voto e la rappresentatività della Camera, e censura perciò l'art. 1, comma 1, lettera *f*), della legge n. 52 del 2015 e gli artt. 1 e 83, commi 1, numeri 5) e 6), e 2, 3 e 4, del d.P.R. n. 361 del 1957, come rispettivamente modificati e sostituiti dall'art. 2, commi 1 e 25, della legge n. 52 del 2015, lamentando la violazione degli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost.

Il giudice *a quo*, pur osservando che - in astratto considerata - la soglia minima di voti necessaria per ottenere il premio non si presterebbe a censure, dubita della ragionevolezza in concreto di tale soglia dopo aver operato alcuni calcoli matematici, che dimostrerebbero l'eccessiva distorsione del voto in uscita a favore della lista vincente al primo turno.

Tale distorsione, in particolare, deriverebbe dalla circostanza che il calcolo della percentuale è operato sul numero di voti validi espressi e non in relazione al complesso degli aventi diritto al voto, dovendosi inoltre considerare, nella valutazione dell'intero sistema, la compresenza del premio e della soglia di sbarramento del 3 per cento su base nazionale per l'accesso delle liste al riparto dei seggi.

Alla luce di tali argomenti, il giudice *a quo* sollecita una dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni che prevedono il premio di maggioranza al primo turno.

Così formulata, la questione non è fondata.

Preliminarmente, è da rilevare che questa Corte ha sempre riconosciuto al legislatore un'ampia discrezionalità nella scelta del sistema elettorale che ritenga più idoneo in relazione al contesto storico-politico in cui tale sistema è destinato ad operare, riservandosi una possibilità di intervento limitata ai casi nei quali la disciplina introdotta risulti manifestamente irragionevole (sentenze n. 1 del 2014, n. 242 del 2012, n. 271 del 2010, n. 107 del 1996, n. 438 del 1993, ordinanza n. 260 del 2002). Con specifico riferimento a sistemi elettorali che innestano un premio di maggio-



ranza su di un riparto di seggi effettuato con formula proporzionale, la giurisprudenza costituzionale ha già affermato che, in assenza della previsione di una soglia minima di voti e/o di seggi cui condizionare l'attribuzione del premio, il meccanismo premiale è foriero di un'eccessiva sovrarappresentazione della lista di maggioranza relativa (sentenze n. 1 del 2014, n. 13 del 2012, n. 16 e n. 15 del 2008).

Le disposizioni portate ora all'esame di legittimità costituzionale prevedono, invero, una soglia minima di voti validi per l'attribuzione del premio, pari al 40 per cento di questi. Si è pertanto in presenza di un premio "di maggioranza", che consente di attribuire la maggioranza assoluta dei seggi in un'assemblea rappresentativa alla lista che abbia conseguito una determinata maggioranza relativa. Alla luce della ricordata discrezionalità legislativa in materia, tale soglia non appare in sé manifestamente irragionevole, poiché volta a bilanciare i principi costituzionali della necessaria rappresentatività della Camera dei deputati e dell'eguaglianza del voto, da un lato, con gli obiettivi, pure di rilievo costituzionale, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale, dall'altro.

A ritenere il contrario, si dovrebbe argomentare la non compatibilità con i principi costituzionali di una determinata soglia numerica per l'attribuzione del premio, fino a considerare - quale condizione per il positivo scrutinio di ragionevolezza e proporzionalità della disciplina premiale - la sola attribuzione, non già di un premio "di maggioranza", ma di un premio "di governabilità", condizionato al raggiungimento di una soglia pari almeno al 50 per cento dei voti e/o dei seggi, e destinato ad aumentare, al fine di assicurare la formazione di un esecutivo stabile, il numero di seggi di una lista o di una coalizione che quella soglia abbia già autonomamente raggiunto.

Al cospetto della discrezionalità spettante in materia al legislatore, sfugge dunque, in linea di principio, al sindacato di legittimità costituzionale una valutazione sull'entità della soglia minima in concreto prescelta dal legislatore (attualmente pari al 40 per cento dei voti validi, e del resto progressivamente innalzata nel corso dei lavori parlamentari che hanno condotto all'approvazione della legge n. 52 del 2015). Ma resta salvo il controllo di proporzionalità riferito alle ipotesi in cui la previsione di una soglia irragionevolmente bassa di voti per l'attribuzione di un premio di maggioranza determini una tale distorsione della rappresentatività da comportarne un sacrificio sproporzionato, rispetto al legittimo obiettivo di garantire la stabilità del governo del Paese e di favorire il processo decisionale.

L'esito dello scrutinio fin qui condotto non è inficiato dalla circostanza, messa criticamente in luce dal giudice *a quo*, per cui la soglia del 40 per cento è calcolata sui voti validi espressi, anziché sul complesso degli aventi diritto al voto. Pur non potendosi in astratto escludere che, in periodi di forte astensione dal voto, l'attribuzione del premio avvenga a favore di una lista che dispone di un'esigua rappresentatività reale, condizionare il premio al raggiungimento di una soglia calcolata sui voti validi espressi ovvero sugli aventi diritto costituisce oggetto di una delicata scelta politica, demandata alla discrezionalità del legislatore e non certo soluzione costituzionalmente obbligata (sentenza n. 173 del 2005).

Del resto, anche nella sentenza n. 1 del 2014 questa Corte accolse la questione di legittimità costituzionale in relazione a disposizioni elettorali che non prevedevano l'attribuzione di un premio condizionato al raggiungimento di una soglia minima di voti e/o di seggi, senza alcun riferimento agli aventi diritto al voto.

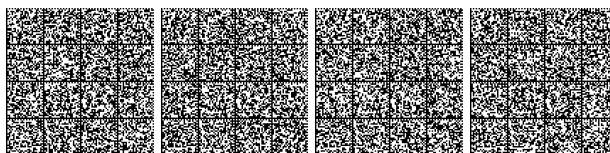
Infine, nemmeno pone in discussione la conclusione raggiunta l'ulteriore carattere criticamente evocato dal rimettente al fine di sollecitare l'accoglimento delle questioni sollevate, cioè la presenza, accanto al premio, di un correttivo alla rappresentatività (sentenza n. 1 del 2014), costituito dalla soglia di sbarramento del 3 per cento sui voti validamente espressi su base nazionale, quale condizione per l'accesso delle liste al riparto dei seggi.

In linea generale, infatti, anche «[l]a previsione di soglie di sbarramento e quella delle modalità per la loro applicazione [...] sono tipiche manifestazioni della discrezionalità del legislatore che intenda evitare la frammentazione della rappresentanza politica, e contribuire alla governabilità» (sentenza n. 193 del 2015).

Nel caso di specie, invero, il giudice *a quo* dubita degli effetti derivanti dalla contestuale previsione di un premio di maggioranza e di una soglia di sbarramento, traendo proprio da tale compresenza la convinzione dell'illegittimità costituzionale del premio.

Tuttavia, in primo luogo, le previsioni della legge n. 52 del 2015 introducono una soglia di sbarramento non irragionevolmente elevata, che non determina, di per sé, una sproporzionata distorsione della rappresentatività dell'organo elettivo.

Inoltre, non può essere la compresenza di premio e soglia, nelle specifiche forme ed entità concretamente previste dalla legge elettorale, a giustificare una pronuncia d'illegittimità costituzionale del premio. Ben vero che qualsiasi soglia di sbarramento comporta un'artificiale alterazione della rappresentatività di un organo elettivo, che in astratto potrebbe aggravare la distorsione pure indotta dal premio. Ma non è manifestamente irragionevole che il legislatore, in considerazione del sistema politico-partitico che intende disciplinare attraverso le regole elettorali, ricorra contemporaneamente, nella sua discrezionalità, a entrambi tali meccanismi. Del resto, se il premio ha lo scopo di assicurare l'esistenza di una maggioranza, una ragionevole soglia di sbarramento può a sua volta contribuire allo scopo di non



ostacolarne la formazione. Né è da trascurare che la soglia può favorire la formazione di un'opposizione non eccessivamente frammentata, così attenuando, anziché aggravando, i disequilibri indotti dalla stessa previsione del premio di maggioranza.

7.- Il Tribunale ordinario di Genova solleva questioni di legittimità costituzionale - per violazione degli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost. - dell'art. 1, comma 1, lettera *f*), della legge n. 52 del 2015, nella parte in cui prevede che «sono comunque attribuiti 340 seggi alla lista che ottiene, su base nazionale, almeno il 40 per cento dei voti validi», e dell'art. 83, commi 1, numeri 5) e 6), 2, 3 e 4 del d.P.R. n. 361 del 1957, come sostituito dall'art. 2, comma 25, della legge n. 52 del 2015, poiché tali disposizioni consentono l'assegnazione del premio di maggioranza alla lista che abbia ottenuto il maggior numero di voti, anche nel caso in cui due liste superino, al primo turno, il 40 per cento di essi.

Se è da respingere l'eccezione d'inammissibilità per carenze motivazionali sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, risultando chiaro ed argomentato ciò che il giudice *a quo* lamenta, la questione non è comunque fondata nel merito.

Il rimettente assume, correttamente, che le disposizioni censurate debbano essere interpretate nel senso che - nell'ipotesi in cui due liste superino, al primo turno, il 40 per cento dei voti - il premio di maggioranza andrebbe comunque assegnato, e attribuito alla lista che ha ottenuto più voti. Ritiene tuttavia che, in tale ipotesi, la lista risultata seconda vedrebbe irragionevolmente ridotto il proprio numero di deputati, per effetto della distorsione derivante dall'attribuzione del premio, con lesione dei parametri costituzionali evocati.

Sull'esito del voto al primo turno possono essere formulate varie ipotesi, il cui realizzarsi è più o meno probabile o possibile, a seconda del concreto atteggiarsi del sistema politico. Ma è comunque nella logica di un sistema elettorale con premio di maggioranza che alle liste di minoranza, a prescindere dalla percentuale di voti raggiunta, sia attribuito un numero di seggi inferiore rispetto a quello che sarebbe loro assegnato nell'ambito di un sistema proporzionale senza correttivi. Tale logica, ovviamente, vale anche per la lista che giunge seconda, né rileva la circostanza che anch'essa abbia ottenuto il 40 per cento dei voti validi, ma un numero totale di voti inferiore, in assoluto, rispetto alla lista vincente.

Il giudice rimettente domanda una pronuncia additiva, che dichiari costituzionalmente illegittime le disposizioni censurate, nella parte in cui non escludono l'assegnazione del premio nell'ipotesi descritta.

Tale richiesta non ha alcun fondamento, innanzitutto alla luce della appena affermata (punto 6) non manifesta irragionevolezza delle previsioni della legge n. 52 del 2015 che disciplinano l'assegnazione del premio al primo turno.

Inoltre, e infine - anche a prescindere dall'intrinseca contraddittorietà di un sistema elettorale, quale quello prefigurato dal rimettente, che stabilisca di non assegnare il premio se al primo turno due liste superino il 40 per cento dei voti, ovvero se lo scarto di voti tra la lista vincente e le altre non corrisponda ad una determinata quantità o percentuale - un'aggiunta di questo genere non apparterebbe in radice ai poteri di questa Corte, spettando, semmai, alla discrezionalità del legislatore.

8.- Lo stesso Tribunale ordinario di Genova solleva questioni di legittimità costituzionale - sempre per violazione degli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost. - dell'art. 1, comma 1, lettera *f*), della legge n. 52 del 2015 e degli artt. 83, commi 1, numeri 5) e 6), 2 e 5, e 83-*bis*, comma 1, numeri 1), 2), 3) e 4), del d.P.R. n. 361 del 1957, come novellati dall'art. 2, comma 25, della legge n. 52 del 2015 - ritenendo che tali disposizioni imporrebbero irragionevolmente di procedere ad un turno di ballottaggio anche se una lista abbia ottenuto, al primo turno, 340 seggi, ma non il 40 per cento dei voti. Osserva, in particolare, il giudice *a quo* che l'obbligo di procedere anche in questo caso al turno di ballottaggio sarebbe contraddittorio rispetto alla *ratio* stessa che ispira la legge n. 52 del 2015, quella cioè di consentire la formazione di una solida maggioranza politica, in seggi, alla Camera.

L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce l'inammissibilità di tali questioni per due ragioni.

Ritiene, in primo luogo, che il rimettente non abbia illustrato le ragioni che impediscono di interpretare le disposizioni censurate nel senso che, se una lista raggiunge al primo turno 340 seggi, ma non anche il 40 per cento dei voti, il ballottaggio non ha luogo, deducendo da ciò l'inammissibilità della questione. Tale prima eccezione va rigettata, concernendo in realtà il merito della questione e non la sua ammissibilità.

In secondo luogo, assume l'Avvocatura generale dello Stato che il caso ipotizzato dal rimettente sia solo virtuale e che, dunque, la questione sarebbe inammissibile perché ipotetica. Anche tale eccezione non è fondata, dal momento che non si può in assoluto escludere - ed è la stessa Avvocatura ad ammetterlo - che tale eventualità possa realmente verificarsi, sia pure in ipotesi del tutto residuali.

Nel merito, la questione non è tuttavia fondata.



Le disposizioni censurate stabiliscono che, all'esito del primo turno di votazione, l'Ufficio centrale nazionale verifica se la cifra elettorale nazionale della lista che ha ottenuto più suffragi corrisponda ad almeno il 40 per cento del totale dei voti validi espressi (art. 83, comma 1, numero 5, del d.P.R. n. 361 del 1957) e, quindi, se tale lista abbia conseguito almeno 340 seggi (art. 83, comma 1, numero 6, del d.P.R. n. 361 del 1957).

Se la verifica di cui al comma 1, numero 5), del citato art. 83 ha avuto esito negativo, si procede ad un turno di ballottaggio fra le liste che abbiano ottenuto al primo turno le due maggiori cifre elettorali nazionali.

Se, invece, è la verifica di cui al comma 1, numero 6), ad aver fornito esito negativo - poiché la lista ha ottenuto il 40 per cento dei voti ma non ha conseguito 340 seggi - a tale lista sono attribuiti seggi aggiuntivi, sino ad arrivare a 340.

Dalla formulazione letterale di queste disposizioni, compendiate nel primo periodo dell'art. 1, comma 1, lettera f), della legge n. 52 del 2015 («sono attribuiti comunque 340 seggi alla lista che ottiene, su base nazionale, almeno il 40 per cento dei voti validi»), il rimettente deduce che debba essere indetto il turno di ballottaggio anche nel caso in cui una lista abbia ottenuto 340 seggi, ma non il 40 per cento dei voti. Censura, dunque, l'irragionevolezza di tale soluzione, asserendone la contraddittorietà e lamentando che da essa deriverebbe un'eccessiva compressione dell'eguaglianza del voto e della rappresentatività della Camera.

Il giudice *a quo* giunge tuttavia a tale soluzione muovendo da un errato presupposto interpretativo (*ex multis*, sentenze n. 204, n. 203, n. 106 e n. 95 del 2016).

Ben vero che l'art. 83, comma 1, numero 7), del più volte ricordato d.P.R. n. 361 del 1957 stabilisce che resta ferma l'attribuzione dei seggi effettuata dall'Ufficio centrale se abbia avuto esito positivo «la verifica di cui al numero 6)» del comma 1 del medesimo articolo, ossia nel caso in cui la lista che ha ottenuto il 40 per cento dei voti «abbia conseguito almeno 340 seggi». Ed è anche vero che il succedersi delle operazioni di verifica stabilite ai numeri 5) e 6) del comma 1 dell'art. 83 può far ritenere che solo una lista che abbia ottenuto il 40 per cento dei voti possa anche aver ottenuto 340 seggi. In altre parole, il modo in cui sono letteralmente delineate le distinte operazioni di verifica (nonché lo stesso tenore testuale dell'art. 1, comma 1, lettera f), della legge n. 52 del 2015) sembra non ricomprendere proprio l'ipotesi che il giudice *a quo* individua, cioè il caso in cui una lista abbia conseguito 340 seggi ma non il 40 per cento del totale dei voti validamente espressi. Si verserebbe perciò in un'ipotesi in cui non ha dato esito positivo la verifica di cui al comma 1, numero 6), dell'art. 83, derivandone la necessità del turno di ballottaggio.

L'interpretazione meramente letterale delle disposizioni ricordate è tuttavia fuorviante, poiché consegna un risultato il quale, prima ancora che irragionevole, è in contrasto con la *ratio* complessiva cui è ispirata la legge n. 52 del 2015. Tale risultato può e deve essere evitato attraverso una lettura sistematica delle disposizioni rilevanti al fine di stabilire se il turno di ballottaggio debba o meno aver luogo, ricomprendendo in essa l'art. 83, comma 1, numero 7), del d.P.R. n. 361 del 1957, che, invece, il giudice *a quo*, né censura, né considera nel proprio *iter* argomentativo.

Poiché, infatti, carattere distintivo della legge elettorale in esame è quello di favorire la formazione di una maggioranza, ossia fare in modo che una lista disponga, alla Camera, di 340 seggi, si deve interpretare l'appena citato art. 83, comma 1, numero 7) - il cui significato, come detto, il rimettente non tenta nemmeno di lumeggiare - nel senso che resta ferma l'attribuzione dei seggi effettuata dall'Ufficio centrale nazionale (quella di cui al comma 1, numero 4, del citato art. 83), quando la lista abbia già ottenuto 340 seggi, cioè quando abbia avuto «esito positivo» la verifica di cui al comma 1, numero 6), della medesima disposizione, anche a prescindere dalla percentuale dei voti ottenuti da tale lista. In altri termini, l'esito positivo cui si riferisce quella disposizione non può non ricomprendere anche l'ipotesi che il giudice *a quo* considera. E poiché in tale ipotesi l'obbiettivo perseguito dalla legge è già stato raggiunto, non è necessario procedere al turno di ballottaggio. Ne consegue la non fondatezza della questione.

9.- Con argomentazioni in larga parte coincidenti, e talora sovrapponibili, i Tribunali ordinari di Torino, Perugia, Trieste e Genova dubitano della compatibilità con gli artt. 1, secondo comma, 3, e 48, secondo comma, Cost. delle disposizioni della legge n. 52 del 2015, nelle parti in cui prevedono - se nessuna lista ha raggiunto, al primo turno, almeno il 40 per cento del totale dei voti validi espressi - un turno di ballottaggio fra le liste che abbiano superato la soglia di sbarramento nazionale del 3 per cento e abbiano ottenuto, al primo turno, le due maggiori cifre elettorali nazionali. Censurano, di conseguenza, l'art. 1, comma 1, lettera f), della legge n. 52 del 2015 e l'art. 83, comma 5, del d.P.R. n. 361 del 1957, come sostituito dall'art. 2, comma 25, della legge n. 52 del 2015. Il Tribunale ordinario di Genova coinvolge nella censura anche l'art. 1 del d.P.R. n. 361 del 1957, come modificato dall'art. 2, comma 1, della legge n. 52 del 2015.

9.1.- L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce l'inammissibilità delle questioni per tre distinte ragioni.

In relazione alle ordinanze dei Tribunali ordinari di Torino, Perugia e Trieste, le questioni sarebbero, anzitutto, inammissibili per erronea o inesatta indicazione della disposizione sospettata d'illegittimità costituzionale. I giudici a



quibus, censurando l'intero art. 1, comma 1, lettera *f*), della legge n. 52 del 2015, non avrebbero correttamente individuato la porzione di disposizione che regola il turno di ballottaggio, coinvolgendo anche le parti di essa che prevedono le modalità di attribuzione del premio al primo turno.

Questa prima eccezione non è fondata, in quanto l'oggetto della questione è facilmente individuabile. Si tratta della seconda parte dell'art. 1, comma 1, lettera *f*), dalle parole «o, in mancanza,» sino al termine del periodo, dovendosi tenere altresì conto del fatto che i rimettenti sospettano d'illegittimità costituzionale, nel contempo, anche l'art. 83, comma 5, del d.P.R. n. 361 del 1957 che, appunto, prevede il turno di ballottaggio. È infatti ben possibile circoscrivere l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale ad una parte della disposizione censurata, se ciò è chiaramente suggerito, come in questo caso, dalla complessiva motivazione dell'ordinanza (*ex plurimis*, sentenze n. 203 del 2016 e n. 84 del 2016).

Secondo la difesa statale, le questioni sollevate dagli stessi Tribunali ordinari di Torino, Perugia e Trieste sarebbero, inoltre, inammissibili per contraddittorietà della prospettazione, in quanto i rimettenti riterrebbero necessario il superamento di un quorum di aventi diritto al voto al solo turno di ballottaggio, in cui è assegnato un premio di maggioranza pari al 5 per cento dei seggi, ma non anche nel primo turno, in cui, invece, il premio può raggiungere il 15 per cento di questi.

Anche tale eccezione non è fondata. L'obiezione dell'Avvocatura generale dello Stato si spiega alla luce della ben diversa prospettiva assunta da quest'ultima circa il turno di ballottaggio, e riguarda quindi il merito della questione, non invece la sua ammissibilità. Inoltre, la prospettazione dei rimettenti non è contraddittoria, perché essi illustrano con ampiezza di argomenti le ragioni per le quali ritengono che i parametri costituzionali evocati siano violati dalla sola previsione di un turno di ballottaggio.

Infine - eccipisce la difesa statale con riferimento alle questioni sollevate dai Tribunali ordinari di Torino, Trieste e Genova - i giudici a quibus sarebbero incorsi in una aberratio ictus, non avendo ricompreso tra le disposizioni oggetto di censura quella che prevede la soglia di sbarramento al 3 per cento.

Nemmeno questa eccezione ha fondamento, se si considera che i rimettenti non contestano la soglia di sbarramento in sé, né chiedono a questa Corte di pronunciarsi su di essa. Piuttosto, si dolgono del fatto che al premio possano accedere liste che hanno ottenuto, al primo turno, anche una percentuale assai bassa di voti, essendo in linea teorica sufficiente il 3 per cento dei voti validi.

9.2.- Quanto al merito della censura, i giudici a quibus lamentano che la maggioranza risultante dal turno di ballottaggio sarebbe «artificiosa», in quanto il legislatore si sarebbe limitato a prevedere che a tale turno accedano le sole due liste più votate (purché ottengano il 3 per cento dei voti validi espressi, o il 20 per cento se rappresentative di minoranze linguistiche); in quanto il premio sarebbe attribuito a chi ottiene il 50 per cento più uno dei voti validi espressi, senza alcuna considerazione per l'importanza, anche rilevante, che potrebbe assumere l'astensione dal voto, come prevedibile conseguenza della radicale riduzione dell'offerta elettorale nel turno di ballottaggio, e quindi senza prevedere correttivi, quali, ad esempio, il raggiungimento di un quorum minimo di votanti in tale turno, o di un quorum minimo al primo turno; e in quanto è esclusa, in vista del turno di ballottaggio, qualsiasi forma di collegamento fra liste.

Secondo i rimettenti, tali complessive modalità di assegnazione del premio al turno di ballottaggio, senza correttivi, comporterebbero il rischio che il premio sia attribuito a una formazione politica priva di adeguato radicamento nel corpo elettorale.

I giudici a quibus, in sostanza, dubitano della conformità ai parametri costituzionali evocati delle previsioni normative relative al turno di ballottaggio per l'assegnazione del premio, perché - a loro dire - il modo in cui tale turno è concretamente disciplinato determinerebbe un'alterazione eccessiva e sproporzionata della rappresentatività della Camera dei deputati, in nome dell'esigenza di favorire in Parlamento la formazione di una maggioranza idonea ad assicurare uno stabile e saldo sostegno al Governo.

In conseguenza di ciò, sollecitano una dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *f*), della legge n. 52 del 2015 e degli art. 1 e 83, comma 5, del d.P.R. n. 361 del 1957, come novellati dall'art. 2, commi 1 e 25, della legge n. 52 del 2015: una pronuncia, cioè, che condurrebbe non già alla modifica della specifica disciplina relativa al turno di ballottaggio, ma alla sua caducazione.

In definitiva, nella prospettazione dei Tribunali rimettenti, i tre aspetti del turno di ballottaggio criticamente sottolineati (una lista può accedere ad esso anche solo raggiungendo il 3 per cento dei voti al primo turno; al ballottaggio, la soglia del 50 per cento più uno dei voti necessari per ottenere il premio è calcolata sui voti validi espressi e non sugli aventi diritto; non sono consentiti apparentamenti o collegamenti tra liste) costituiscono argomenti a sostegno di una censura volta a ottenere l'eliminazione dello stesso turno di ballottaggio, e non singoli profili d'illegittimità costituzionale (come, invece, sembra ritenere l'Avvocatura generale dello Stato, le cui memorie, infatti, oscillano tra la difesa del turno di ballottaggio in sé, e la distinta difesa dell'assenza di ciascuno dei tre caratteri individuati dai rimettenti).



La questione è fondata.

Come si è già ricordato, ben può il legislatore innestare un premio di maggioranza in un sistema elettorale ispirato al criterio del riparto proporzionale di seggi, purché tale meccanismo premiale non sia foriero di un'eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa (sentenza n. 1 del 2014).

Il legislatore ha ritenuto di tener fede alle indicazioni della giurisprudenza costituzionale, sia prevedendo una soglia minima di voti per l'attribuzione del premio di maggioranza, sia disponendo che, qualora nessuna lista raggiunga 340 seggi, si proceda a un turno di ballottaggio tra le due liste più votate. Se, come sopra affermato (punto 6), la prima previsione non determina un'irragionevole compressione della rappresentatività dell'organo elettivo, sono invece le concrete modalità dell'attribuzione del premio attraverso il turno di ballottaggio a determinare la lesione degli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost.

Innanzitutto, nel sistema delineato dalla legge n. 52 del 2015, il turno di ballottaggio non è costruito come una nuova votazione rispetto a quella svoltasi al primo turno, ma come la sua prosecuzione. In questa prospettiva, al turno di ballottaggio accedono le sole due liste più votate al primo turno, senza che siano consentite, tra i due turni, forme di collegamento o apparentamento fra liste. Inoltre, la ripartizione percentuale dei seggi, anche dopo lo svolgimento del turno di ballottaggio, resta - per tutte le liste diverse da quella vincente, ed anche per quella che partecipa, perdendo, al ballottaggio - la stessa del primo turno. Il turno di ballottaggio serve dunque ad individuare la lista vincente, ossia a consentire ad una lista il raggiungimento di quella soglia minima di voti che nessuna aveva invece ottenuto al primo turno.

È vero - come osserva l'Avvocatura generale dello Stato - che la soglia minima si innalza, al secondo turno, al 50 per cento più uno dei voti, ma non potrebbe che essere così, dal momento che le liste ammesse al ballottaggio sono solo due. La legge n. 52 del 2015, prevedendo una competizione risolutiva tra due sole liste, prefigura stringenti condizioni che rendono inevitabile la conquista della maggioranza assoluta dei voti validamente espressi da parte della lista vincente; e poiché, per le caratteristiche già ricordate, il ballottaggio non è che una prosecuzione del primo turno di votazione, il premio conseguentemente attribuito resta un premio di maggioranza, e non diventa un premio di governabilità. Ne consegue che le disposizioni che disciplinano l'attribuzione di tale premio al ballottaggio incontrano a loro volta il limite costituito dall'esigenza costituzionale di non comprimere eccessivamente il carattere rappresentativo dell'assemblea elettiva e l'eguaglianza del voto.

Il rispetto di tali principi costituzionali non è tuttavia garantito dalle disposizioni censurate: una lista può accedere al turno di ballottaggio anche avendo conseguito, al primo turno, un consenso esiguo, e ciononostante ottenere il premio, vedendo più che raddoppiati i seggi che avrebbe conseguito sulla base dei voti ottenuti al primo turno. Le disposizioni censurate riproducono così, seppure al turno di ballottaggio, un effetto distorsivo analogo a quello che questa Corte aveva individuato, nella sentenza n. 1 del 2014, in relazione alla legislazione elettorale previgente.

Il legittimo perseguimento dell'obiettivo della stabilità di Governo, di sicuro interesse costituzionale, provoca in tal modo un eccessivo sacrificio dei due principi costituzionali ricordati. Se è vero che, nella legge n. 52 del 2015, il turno di ballottaggio fra le liste più votate ha il compito di supplire al mancato raggiungimento, al primo turno, della soglia minima per il conseguimento del premio, al fine di indicare quale sia la parte politica destinata a sostenere, in prevalenza, il governo del Paese, tale obiettivo non può giustificare uno sproporzionato sacrificio dei principi costituzionali di rappresentatività e di uguaglianza del voto, trasformando artificialmente una lista che vanta un consenso limitato, ed in ipotesi anche esiguo, in maggioranza assoluta.

Anche in questo caso, pertanto, si conclude negativamente lo scrutinio di proporzionalità e ragionevolezza (art. 3 Cost.), il quale impone di verificare - anche in ambiti, quale quello in esame, connotati da ampia discrezionalità legislativa - che il bilanciamento dei principi e degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva.

Le disposizioni censurate producono una sproporzionata divaricazione tra la composizione di una delle due assemblee che compongono la rappresentanza politica nazionale, centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, da un lato, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, «che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare secondo l'art. 1 della Costituzione» (sentenza n. 1 del 2014), dall'altro. È vero che, all'esito del ballottaggio, il premio non è determinato artificialmente, conseguendo pur sempre ad un voto degli elettori, ma se il primo turno dimostra che nessuna lista, da sola, è in grado di conquistare il premio di maggioranza, soltanto le stringenti condizioni di accesso al turno di ballottaggio conducono, attraverso una radicale riduzione dell'offerta politica, alla sicura attribuzione di tale premio.

Inoltre, è vero che la previsione legislativa di un turno di ballottaggio eventuale - basato su una competizione risolutiva fra due sole liste, finalizzata ad attribuire alla lista vincente la maggioranza assoluta dei seggi nell'assemblea rappresentativa - innesta tratti maggioritari nel sistema elettorale delineato dalla legge n. 52 del 2015. Ma tale innesto non cancella la logica prevalente della legge, fondata su una formula di riparto proporzionale dei seggi, che resta tale



persino per la lista perdente al ballottaggio, la quale mantiene quelli guadagnati al primo turno. Sicché il perseguimento della finalità di creare una maggioranza politica governante in seno all'assemblea rappresentativa, destinata ad assicurare (e non solo a favorire) la stabilità del governo, avviene a prezzo di una valutazione del peso del voto in uscita fortemente diseguale, al fine dell'attribuzione finale dei seggi alla Camera, in lesione dell'art. 48, secondo comma, Cost.

È necessario sottolineare che non è il turno di ballottaggio fra liste in sé, in astratto considerato, a risultare costituzionalmente illegittimo, perché in radice incompatibile con i principi costituzionali evocati. In contrasto con gli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost. sono invece le specifiche disposizioni della legge n. 52 del 2015, per il modo in cui hanno concretamente disciplinato tale turno, in relazione all'elezione della Camera dei deputati.

Il turno di voto qui scrutinato - con premio assegnato all'esito di un ballottaggio in un collegio unico nazionale con voto di lista - non può essere accostato alle esperienze, proprie di altri ordinamenti, ove al ballottaggio si ricorre, nell'ambito di sistemi elettorali maggioritari, per l'elezione di singoli rappresentanti in collegi uninominali di ridotte dimensioni. In casi del genere, trattandosi di eleggere un solo rappresentante, il secondo turno è funzionale all'obiettivo di ridurre la pluralità di candidature, fino ad ottenere la maggioranza per una di esse, ed è dunque finalizzato, oltre che alla elezione di un solo candidato, anche a garantirne l'ampia rappresentatività nel singolo collegio.

Appartiene invece ad una logica diversa - presentandosi quale istanza risolutiva all'interno di una competizione elettorale selettiva fra le sole due liste risultate più forti, nell'ambito di un collegio unico nazionale - l'assegnazione di un premio di maggioranza, innestato su una formula elettorale in prevalenza proporzionale, finalizzato a completare la composizione dell'assemblea rappresentativa, con l'obiettivo di assicurare (e non solo di favorire) la presenza, in quest'ultima, di una maggioranza politica governante. Se utilizzato in un tale contesto, che trasforma in radice la logica e lo scopo della competizione elettorale (gli elettori non votano per eleggere un solo rappresentante di un collegio elettorale di limitate dimensioni, ma per decidere a quale forza politica spetti, nell'ambito di un ramo del Parlamento nazionale, sostenere il governo del Paese), un turno di ballottaggio a scrutinio di lista non può non essere disciplinato alla luce della complessiva funzione che spetta ad un'assemblea elettiva nel contesto di un regime parlamentare.

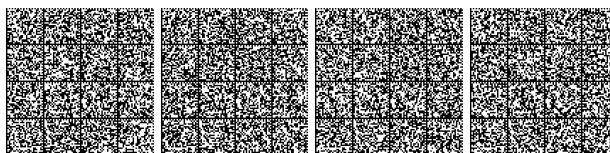
Nella forma di governo parlamentare disegnata dalla Costituzione, la Camera dei deputati è una delle due sedi della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), accanto al Senato della Repubblica. In posizione paritaria con quest'ultimo, la Camera concede la fiducia al Governo ed è titolare delle funzioni di indirizzo politico (art. 94 Cost.) e legislativa (art. 70 Cost.). L'applicazione di un sistema con turno di ballottaggio risolutivo, a scrutinio di lista, dovrebbe necessariamente tenere conto della specifica funzione e posizione costituzionale di una tale assemblea, organo fondamentale nell'assetto democratico dell'intero ordinamento, considerando che, in una forma di governo parlamentare, ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che esser primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività.

Le stringenti condizioni cui la legge n. 52 del 2015 sottopone l'accesso al ballottaggio non adempiono, si è detto, a tali compiti essenziali. Ma non potrebbe essere questa Corte a modificare, tramite interventi manipolativi o additivi, le concrete modalità attraverso le quali il premio viene assegnato all'esito del ballottaggio, inserendo alcuni, o tutti, i correttivi la cui assenza i giudici rimettenti lamentano. Ciò spetta all'ampia discrezionalità del legislatore (ad esempio, in relazione alla scelta se attribuire il premio ad una singola lista oppure ad una coalizione tra liste: sentenza n. 15 del 2008), al quale il giudice costituzionale, nel rigoroso rispetto dei propri limiti d'intervento, non può sostituirsi.

Inoltre, alcuni di questi interventi (che, in astratto considerati, potrebbero rendere il turno di ballottaggio compatibile con i tratti qualificanti dell'organo rappresentativo nazionale) non sarebbero comunque nella disponibilità di questa Corte, a causa della difficoltà tecnica di restituire, all'esito dello scrutinio di legittimità costituzionale, una disciplina elettorale immediatamente applicabile, complessivamente idonea a garantire l'immediato rinnovo dell'organo costituzionale elettivo (da ultimo, sentenza n. 1 del 2014).

Merita, infine, precisare che l'affermata illegittimità costituzionale delle disposizioni scrutinate non ha alcuna conseguenza né influenza sulla ben diversa disciplina del secondo turno prevista nei Comuni di maggiori dimensioni, già positivamente esaminata da questa Corte (sentenze n. 275 del 2014 e n. 107 del 1996). Tale disciplina risponde, infatti, ad una logica distinta da quella che ispira la legge n. 52 del 2015. È pur vero che nel sistema elettorale comunale l'elezione di una carica monocratica, quale è il sindaco, alla quale il ballottaggio è primariamente funzionale, influisce in parte anche sulla composizione dell'organo rappresentativo. Ma ciò che più conta è che quel sistema si colloca all'interno di un assetto istituzionale caratterizzato dall'elezione diretta del titolare del potere esecutivo locale, quindi ben diverso dalla forma di governo parlamentare prevista dalla Costituzione a livello nazionale.

Dall'insieme delle considerazioni svolte deriva la dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera f), della legge n. 52 del 2015 (dalle parole «o, in mancanza» alle parole «tra i due turni di votazione»), dell'ultima parte dell'art. 1, comma 2, del d.P.R. n. 361 del 1957 (ossia delle parole «, ovvero a seguito di un turno di ballottaggio ai sensi dell'art. 83»), e dell'art. 83, comma 5, dello stesso d.P.R. n. 361 del 1957.



La normativa che resta in vigore a seguito della caducazione del citato comma 5 dell'art. 83 del d.P.R. n. 361 del 1957 è idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo, così come richiesto dalla costante giurisprudenza costituzionale (oltre alla già citata sentenza n. 1 del 2014, sentenze n. 13 del 2012, n. 16 e 15 del 2008, n. 13 del 1999, n. 26 del 1997, n. 5 del 1995, n. 32 del 1993, n. 47 del 1991, n. 29 del 1987). Infatti, qualora, all'esito del primo turno, la lista con la maggiore cifra elettorale nazionale non abbia ottenuto almeno il 40 per cento del totale dei voti validi espressi, s'intende che resta fermo il riparto dei seggi - tra le liste che hanno superato le soglie di sbarramento di cui all'art. 83, comma 1, numero 3), del d.P.R. n. 361 del 1957 - ai sensi del comma 1, numero 4), del medesimo art. 83.

10.- Il Tribunale ordinario di Messina solleva questioni di legittimità costituzionale su alcune parti della disciplina che la legge n. 52 del 2015 prevede in tema di assegnazione dei seggi e di proclamazione degli eletti. Per asserita violazione dell'art. 56 Cost., sono censurati, in particolare, l'art. 1, comma 1, lettere *a)*, *d)* ed *e)*, della legge ricordata, e gli artt. 83, commi 1, 2, 3, 4 e 5, e 84, commi 2 e 4, del d.P.R. n. 361 del 1957, questi ultimi come sostituiti dall'art. 2, commi 25 e 26, della medesima legge n. 52 del 2015.

Il rimettente lamenta che, in virtù delle disposizioni ricordate, un seggio, da assegnarsi in una determinata circoscrizione, potrebbe risultare assegnato in un'altra (ingenerando un fenomeno di traslazione di seggi, noto anche con il termine "slittamento"). Assume che tale esito si porrebbe in contrasto con l'art. 56 Cost. e si duole, in particolare, della violazione del suo quarto comma, il quale prevede che «[I]a ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni [...] si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per seicentodiciotto e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti».

Nella visione del rimettente, tale norma esprimerebbe i principi della rappresentanza cosiddetta territoriale e della responsabilità dell'eletto rispetto agli elettori che lo hanno votato, asseritamente lesi dalle disposizioni censurate, nelle parti in cui prevedono che, se una lista ha esaurito, in una circoscrizione, il numero dei candidati potenzialmente eleggibili, i seggi spettanti a quella lista vengono trasferiti in un'altra circoscrizione in cui vi siano candidati "eccedentari".

10.1.- L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce l'inammissibilità delle censure, innanzitutto in quanto il giudice *a quo* non avrebbe illustrato la disciplina prevista dalla legge n. 52 del 2015 in tema di assegnazione dei seggi, limitandosi a lamentare la «complessità tecnica del meccanismo elettorale» e «la farraginosità della normativa censurata (ampiamente esposta nel ricorso)». In particolare, la difesa statale assume che le questioni sarebbero inammissibili in quanto il rimettente avrebbe rinviato per relationem al ricorso delle parti.

Tale eccezione non è fondata.

Il rimettente ha ricordato le doglianze delle parti e successivamente - sia pure in modo sintetico - ha motivato per quali ragioni le ha ritenute non manifestamente infondate in relazione all'art. 56 Cost. Ha, cioè, chiarito il senso della censura proposta, sia pure esponendo che la farraginosità della disciplina censurata era stata lamentata nel ricorso delle parti. In definitiva, il giudice *a quo* rinvia all'atto di parte non per l'individuazione dei termini delle questioni prospettate (come nel precedente ricordato dall'Avvocatura generale dello Stato: ordinanza n. 239 del 2012), ma solo con riferimento all'illustrazione del meccanismo di assegnazione dei seggi.

L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce, inoltre, la manifesta inammissibilità delle questioni, in quanto il rimettente avrebbe erroneamente individuato le disposizioni oggetto della questione di legittimità costituzionale: da un lato, risulterebbe «troppo ampio» il riferimento all'art. 83, commi da 1 a 5, del d.P.R. n. 361 del 1957; dall'altro, sarebbe errato il riferimento all'art. 84, commi 2 e 4, del medesimo corpus normativo.

L'eccezione è solo in parte fondata.

Secondo costante giurisprudenza costituzionale, è possibile circoscrivere l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale ad una parte soltanto della o delle disposizioni censurate, se ciò è suggerito dalla motivazione dell'ordinanza di rimessione (*ex plurimis*, sentenze n. 203 del 2016 e n. 84 del 2016). Per questo, l'eccezione è da rigettare nella parte in cui lamenta che il riferimento all'art. 83, dal comma 1 al comma 5, del d.P.R. n. 361 del 1957 risulta eccessivamente ampio: ben si comprende, infatti, che la censura relativa alla traslazione dei seggi tra circoscrizioni, nella fase della loro assegnazione, riguarda specificamente l'art. 83, comma 1, numero 8), del d.P.R. n. 361 del 1957.

L'eccezione è invece, fondata per la parte in cui sottolinea che il Tribunale ordinario di Messina, pur lamentando la possibilità che si verifichino casi di traslazione di seggi da una circoscrizione ad un'altra, ha erroneamente fatto oggetto di censura anche i commi 2 e 4 dell'art. 84 del d.P.R. n. 361 del 1957, come sostituiti dall'art. 2, comma 26, della medesima legge n. 52 del 2015, i quali, invece, consentono che si verifichino traslazioni di seggi, nella fase della proclamazione degli eletti, da un collegio plurinomiale ad un altro.



La traslazione di seggi da una circoscrizione ad un'altra nella fase della proclamazione degli eletti è infatti consentita dall'art. 84, comma 3, del medesimo d.P.R. n. 361 del 1957.

La censura del rimettente, in riferimento all'art. 84, commi 2 e 4, del d.P.R. n. 361 del 1957 è dunque inammissibile per aberratio ictus (sentenze n. 140 del 2016, n. 216 e n. 157 del 2015; ordinanze n. 182, n. 153, n. 47 e n. 24 del 2016, n. 128 del 2015).

D'altra parte, anche a intenderla come rivolta all'eventuale traslazione di un seggio, nella fase della proclamazione degli eletti, da un collegio plurinomiale ad un altro, la censura sarebbe inammissibile per assoluta carenza di motivazione. Il rimettente, infatti, si limita a lamentare lo slittamento tra circoscrizioni, e soprattutto non si interroga sull'eventualità che l'art. 56, quarto comma, Cost. esprima un principio vincolante anche per la distribuzione dei seggi nei collegi, cioè in relazione ad ambiti territoriali più ridotti rispetto alle circoscrizioni.

10.2.- Resta dunque da scrutinare nel merito, rispetto a quanto disposto dall'art. 56, quarto comma, Cost., la questione avente ad oggetto l'art. 83, comma 1, numero 8), del più volte citato d.P.R. n. 361 del 1957, che regola l'assegnazione dei seggi tra le diverse circoscrizioni (e non anche tra i collegi plurinominali), insieme all'art. 1, comma 1, lettere a), d) ed e), della legge n. 52 del 2015, il quale - nella prospettiva del rimettente - riassume i caratteri del sistema elettorale che consentono l'effetto traslativo dei seggi qui lamentato.

È utile preliminarmente ricordare che la legge n. 52 del 2015 - come prevede l'art. 1, comma 1, lettera a) - suddivide il territorio nazionale in venti circoscrizioni, a loro volta ripartite in cento collegi plurinominali (fatti salvi i collegi uninominali nelle circoscrizioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige), individuati con decreto legislativo.

L'indicazione del numero dei seggi da attribuire alle singole circoscrizioni e ai singoli collegi plurinominali di ciascuna circoscrizione spetta, ai sensi dell'art. 3 del d.P.R. n. 361 del 1957, ad un decreto del Presidente della Repubblica, da approvare contestualmente a quello di convocazione dei comizi elettorali, «sulla base dei risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione, riportati dalla più recente pubblicazione ufficiale dell'Istituto nazionale di statistica».

Tale operazione è effettuata prima dello svolgimento delle elezioni.

Il giudice *a quo* censura, invero, il meccanismo normativo di assegnazione dei seggi alle singole liste previsto all'esito delle elezioni, sulla base dei voti ottenuti da ciascuna lista (meccanismo che, secondo quanto prevede l'art. 1, comma 1, lettera d, della legge n. 52 del 2015, si fonda su una attribuzione dei seggi su base nazionale con il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti).

Secondo tale disciplina, dopo che l'Ufficio centrale nazionale ha stabilito quanti seggi spettano a ciascuna lista a livello nazionale (art. 83, comma 1, numeri 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7, e commi 2, 3, 4, 5 e 6, del d.P.R. n. 361 del 1957), il medesimo ufficio, ai sensi del censurato art. 83, comma 1, numero 8), del citato d.P.R., distribuisce i seggi nelle varie circoscrizioni, in proporzione al numero di voti che ogni lista ha ottenuto in ciascuna di esse (con l'eccezione delle circoscrizioni Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta).

L'ufficio deve quindi verificare - e proprio in questa fase può verificarsi l'eventualità della traslazione - se la somma dei seggi assegnati alle liste nelle circoscrizioni corrisponda al numero dei seggi loro spettanti a livello nazionale, ovvero se vi siano liste che, in base al riparto a livello circoscrizionale, ne hanno ottenuti di più (liste cosiddette "eccedentarie") ovvero di meno (liste cosiddette "deficitarie") rispetto a quelli loro spettanti a livello nazionale.

In tale secondo caso, l'Ufficio centrale nazionale è chiamato ad operare delle correzioni.

L'art. 83, comma 1, numero 8), prevede che i seggi siano sottratti, a partire dalla lista che ha il maggior numero di seggi eccedenti (e, in caso di parità, a partire da quella che ha ottenuto la maggiore cifra elettorale nazionale), proseguendo poi con le altre liste, in ordine decrescente di seggi eccedenti.

L'ufficio sottrae tali seggi nelle circoscrizioni in cui la lista li ha ottenuti con le minori parti decimali dei quozienti di attribuzione (ossia, con un numero minore di voti).

Quei seggi, così sottratti, sono assegnati, nella medesima circoscrizione, alle liste deficitarie per le quali le parti decimali dei quozienti di attribuzione non hanno dato luogo all'assegnazione di alcun seggio (ossia nei casi in cui la lista non ha ottenuto il seggio perché il numero di voti conseguiti non è stato sufficiente a raggiungere un quoziente intero).

Se non è possibile che tale compensazione si realizzi secondo le modalità appena ricordate - in quanto non vi siano, in una medesima circoscrizione, liste deficitarie con parti decimali dei quozienti inutilizzate - l'Ufficio centrale nazionale deve proseguire, per la stessa lista eccedentaria, nell'ordine dei decimali crescenti, fino ad individuare un'altra circoscrizione all'interno della quale sia contestualmente possibile sottrarre il seggio alla lista eccedentaria e assegnarlo a quella deficitaria.



Il complesso di tali previsioni - e in particolare quella da ultimo ricordata (introdotta, al Senato, nel corso dei lavori preparatori della legge n. 52 del 2015) - ha l'obbiettivo di consentire che le compensazioni avvengano all'interno di una medesima circoscrizione, anche a costo di danneggiare la lista eccedentaria, la quale potrebbe risultare privata del seggio non nella circoscrizione dove ha ottenuto meno voti, ma in quella in cui ne ha ottenuti di più. E tale operazione è condotta allo scopo di impedire che le compensazioni avvengano, come più frequentemente accadeva nella vigenza dei precedenti sistemi elettorali, tra circoscrizioni diverse. Dunque, proprio per evitare che si verifichino traslazioni di seggi da una circoscrizione ad un'altra.

Infatti, solo nell'ipotesi in cui - nonostante tutte le operazioni descritte - permanga l'impossibilità di effettuare la compensazione tra liste eccedentarie e deficitarie in una medesima circoscrizione, si applica, quale norma di chiusura, la disposizione censurata, contenuta nell'ultimo periodo dell'art. 83, comma 1, numero 8) («[n]el caso in cui non sia possibile fare riferimento alla medesima circoscrizione ai fini del completamento delle operazioni precedenti, fino a concorrenza dei seggi ancora da cedere, alla lista eccedentaria vengono sottratti i seggi nelle circoscrizioni nelle quali essa li ha ottenuti con le minori parti decimali del quoziente di attribuzione, e alla lista deficitaria sono conseguentemente attribuiti seggi nelle altre circoscrizioni nelle quali abbia le maggiori parti decimali del quoziente di attribuzione non utilizzate»).

Alla luce di tali premesse, la questione non è fondata.

L'Avvocatura generale dello Stato, ai fini del rigetto, obietta che l'art. 56, quarto comma, Cost. vincolerebbe il legislatore a tenere in conto l'entità della popolazione di ogni circoscrizione, con riferimento specifico alle elezioni della Camera dei deputati, nella sola fase, preliminare alle elezioni, della ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni. Tale norma costituzionale, invece, non riguarderebbe il meccanismo di assegnazione dei seggi alle singole liste, effettuato dopo le elezioni.

L'obiezione non coglie nel segno.

Sostenere che i contenuti precettivi dell'art. 56, quarto comma, Cost. si riferiscano soltanto al momento antecedente alle elezioni, ossia alla sola ripartizione dei seggi fra le diverse circoscrizioni e non anche alla fase della loro assegnazione alle liste dopo le elezioni, autorizzerebbe il sostanziale aggiramento del significato della norma costituzionale. Essa non si limita, invero, a prescrivere che i seggi da assegnare a ciascuna circoscrizione siano ripartiti in proporzione alla popolazione, prima delle elezioni. Essa intende anche impedire che tale ripartizione possa successivamente esser derogata, al momento della assegnazione dei seggi alle diverse liste nelle circoscrizioni, sulla base dei voti conseguiti da ciascuna di esse.

La contraria lettura, sulla base di un'interpretazione formalistica dell'art. 56, quarto comma, Cost., potrebbe legittimare, all'esito del voto, anche consistenti traslazioni di seggi da una circoscrizione all'altra, tali da pregiudicare la garanzia di una proporzionale distribuzione dei seggi sul territorio nazionale.

La non fondatezza della questione, con riferimento allo specifico sistema elettorale previsto, per la Camera dei deputati, dalla legge n. 52 del 2015, deriva, piuttosto, dalla circostanza, prima dimostrata, che il complesso sistema di assegnazione dei seggi previsto dalla disciplina introdotta dalla legge n. 52 del 2015 dispiega ampie cautele proprio allo scopo di evitare la traslazione che il giudice *a quo* lamenta. E dal fatto che l'effetto traslativo, attraverso l'applicazione della disposizione indubbiata, si presenta, di risulta, solo se il ricorso a quelle cautele si riveli inutile, in casi limite che il legislatore intende come del tutto residuali.

La non fondatezza della censura si rivela, ancor più nitidamente, alla luce della necessità di interpretare il disposto di cui all'art. 56, quarto comma, Cost. in modo non isolato, ma in sistematica lettura con i principi desumibili dagli artt. 67 e 48 Cost.

Da questo punto di vista, il sistema di assegnazione dei seggi nelle circoscrizioni previsto dalla legge n. 52 del 2015 - che ricomprende, quale ipotesi residuale, la disposizione censurata - costituisce l'esito del bilanciamento fra principi ed esigenze diversi, non sempre tra loro perfettamente armonizzabili (analogamente, sia pure con riferimento alla diversa disciplina prevista per l'elezione dei membri italiani del Parlamento europeo, sentenza n. 271 del 2010).

Da un lato, il principio desumibile, appunto, dall'art. 56, quarto comma, Cost., posto a garanzia di una rappresentanza commisurata alla popolazione di ciascuna porzione del territorio nazionale; dall'altro, la necessità di consentire l'attribuzione dei seggi sulla base della cifra elettorale nazionale conseguita da ciascuna lista (soluzione, tra l'altro, funzionale - nel sistema elettorale ora in esame - allo scopo di individuare le liste che superano la soglia di sbarramento del 3 per cento, secondo quanto previsto anche dall'art. 1, comma 1, lettera e, della legge n. 52 del 2015, nonché la lista cui eventualmente attribuire il premio di maggioranza); infine l'esigenza di tenere conto, nella prospettiva degli elettori, del consenso ottenuto da ciascuna lista nelle singole circoscrizioni, alla luce dell'art. 48 Cost.



Il disposto di cui all'art. 56, quarto comma, Cost. non può essere infatti inteso nel senso di richiedere, quale soluzione costituzionalmente obbligata, un'assegnazione di seggi interamente conchiusa all'interno delle singole circoscrizioni, senza tener conto dei voti che le liste ottengono a livello nazionale (come, ad esempio, nel caso di un sistema elettorale interamente fondato su collegi uninominali a turno unico; oppure di un sistema proporzionale con riparto dei seggi solo a livello circoscrizionale, senza alcun recupero dei resti a livello nazionale).

L'art. 56, quarto comma, Cost. non è preordinato a garantire la rappresentanza dei territori in sé considerati (sentenza n. 271 del 2010), ma, come si è detto, tutela la distinta esigenza di una distribuzione dei seggi in proporzione alla popolazione delle diverse parti del territorio nazionale: la Camera resta, infatti, sede della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), e la ripartizione in circoscrizioni non fa venir meno l'unità del corpo elettorale nazionale, essendo le singole circoscrizioni altrettante articolazioni di questo nelle varie parti del territorio.

Con riferimento al sistema elettorale introdotto dalla legge n. 52 del 2015, se è costituzionalmente legittimo che il riparto di seggi avvenga a livello nazionale (eventualità che del resto il giudice *a quo* non contesta), l'art. 56, quarto comma, Cost. deve essere quindi osservato fin tanto che ciò sia ragionevolmente possibile, senza escludere la legittimità di residuali ed inevitabili ipotesi di traslazione di seggi da una circoscrizione ad un'altra.

In definitiva, il meccanismo di riparto dei seggi previsto dall'art. 83, comma 1, numero 8), del d.P.R. n. 361 del 1957, non viola l'art. 56, quarto comma, Cost., poiché la traslazione di un seggio da una circoscrizione ad un'altra costituisce, nella procedura di assegnazione dei seggi, un'ipotesi residuale, che può verificarsi, per ragioni matematiche e casuali, solo quando non sia stato possibile, applicando le disposizioni vigenti, individuare nessuna circoscrizione in cui siano compresenti una lista eccedentaria ed una deficitaria con parti decimali dei quozienti non utilizzati.

La questione non è, infine, fondata nemmeno con riferimento al primo comma dell'art. 56 Cost., che contiene il principio del voto diretto. Quest'ultimo, esigendo che l'elezione dei deputati avvenga direttamente ad opera degli elettori, senza intermediazione alcuna, non viene in considerazione in relazione alle disposizioni censurate.

11. - Il Tribunale ordinario di Messina solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera g), della legge n. 52 del 2015 e degli artt. 18-*bis*, comma 3, primo periodo, 19, comma 1, primo periodo, e 84, comma 1, del d.P.R. n. 361 del 1957, come modificati o sostituiti dall'art. 2, commi 10, lettera c), 11 e 26, della legge n. 52 del 2015. I parametri costituzionali la cui lesione è lamentata sono l'art. 48, secondo comma, Cost. e, nel solo dispositivo dell'ordinanza di rimessione, gli artt. 1, primo e secondo comma, 2, 51, primo comma, 56, primo e quarto comma, Cost.

Le questioni così sollevate investono le previsioni in base alle quali le liste, nei singoli collegi, sono composte da un candidato capolista e da un elenco di candidati, tra i quali ultimi l'elettore può esprimere fino a due preferenze per candidati di sesso diverso scelti tra quelli non capolista.

Il giudice *a quo*, dopo aver illustrato il sistema introdotto dalla legge n. 52 del 2015 e aver ricordato i contenuti della sentenza n. 1 del 2014 di questa Corte, osserva che, in linea di principio, un sistema misto - «in parte blindato ed in parte preferenziale» - potrebbe ritenersi coerente con le indicazioni di quella pronuncia. Dubita, tuttavia, che il sistema così introdotto garantisca all'elettore la possibilità di esprimere un voto diretto, libero e personale, in quanto, particolarmente per gli elettori che votano per le liste di minoranza, potrebbe concretamente realizzarsi un effetto distortivo dovuto al formarsi di una rappresentanza parlamentare largamente dominata dai capolista bloccati, «pur se con il correttivo della multicandidatura».

Il giudice *a quo*, in altri termini, osserva che, con alta probabilità, solo la lista che consegue il premio otterrà eletti con le preferenze, mentre gli eletti nelle liste di minoranza saranno unicamente o perlopiù capolista bloccati. E ciò, egli sottolinea, pur con il correttivo della «multicandidatura»: il rimettente, dunque, non intende censurare la disposizione che consente ai capolista di candidarsi in più collegi (al massimo dieci), ma si mostra, anzi, consapevole del fatto che tale possibilità può produrre l'effetto di liberare seggi per candidati scelti attraverso il voto di preferenza (ad esempio, se una lista presenta dieci capolista diversi, ciascuno candidato in dieci collegi, potrebbe ottenere, al massimo, dieci eletti senza preferenze; se, all'estremo opposto, quella lista presenta un diverso capolista in ciascuno dei cento collegi, potrebbe avere fino a cento eletti senza preferenze).

Ciononostante, il rimettente lamenta la violazione della libertà del diritto di voto degli elettori delle liste di minoranza. Mentre, infatti, la lista che consegue il premio di maggioranza, ottenendo 340 seggi, avrà con certezza almeno 240 deputati eletti con le preferenze (e anche di più se - come detto - i capolista si candidano in più collegi), alle liste perdenti non potranno che essere attribuiti i restanti 278 seggi e, se tali liste sono in numero superiore a tre, in teoria potrebbero ottenere soltanto deputati eletti senza preferenze.

11.1.- Preliminarmente all'esame del merito della questione, va rilevato che sono inammissibili le censure proposte con riferimento agli artt. 1, primo e secondo comma, 2, 51, primo comma, 56, primo e quarto comma, Cost., in quanto non motivate, non essendo tali parametri costituzionali neppure evocati nella parte motiva, ma esclusivamente nel dispositivo (sentenze n. 59 del 2016, n. 248 del 2015, n. 100 del 2015; ordinanze n. 122 e n. 33 del 2016).



Deve invece essere rigettata l'eccezione d'inammissibilità dell'Avvocatura generale dello Stato, la quale assume che la questione sarebbe posta in modo contraddittorio. Il rimettente, essa sostiene, dapprima avrebbe affermato che la previsione di soli capilista bloccati e liste corte sarebbe conforme a quanto affermato, in materia, dalla giurisprudenza di questa Corte, per poi lamentare comunque che le disposizioni censurate si porrebbero in contrasto con l'art. 48 Cost. in relazione all'elezione dei candidati delle liste di minoranza.

Inoltre, per la difesa statale, il rimettente avrebbe così affermato, solo apoditticamente e senza dimostrarlo, che risulterebbero eletti «tutti e soli i capilista» di queste ultime.

In realtà, il giudice *a quo*, pur consapevole che le «multicandidature» dei capilista possono attenuare l'effetto lesivo che lamenta - l'elezione di soli candidati bloccati nelle liste di minoranza - ha tuttavia ritenuto prevalenti le conseguenze asseritamente incostituzionali delle disposizioni censurate, in quanto l'elezione di candidati con preferenze sarebbe comunque rimessa, per quelle liste, alle scelte dei singoli partiti.

11.2.- Così formulata, la questione non è fondata.

Nella sentenza n. 1 del 2014, questa Corte rilevò che il sistema allora vigente determinava la lesione della libertà del voto garantita dall'art. 48, secondo comma, Cost., poiché non consentiva all'elettore alcun margine di scelta dei propri rappresentanti, prevedendo un voto per una lista composta interamente da candidati bloccati, nell'ambito di circoscrizioni molto ampie e in presenza di liste con un numero assai elevato di candidati, potenzialmente corrispondenti all'intero numero dei seggi assegnati alla circoscrizione, perciò difficilmente conoscibili dall'elettore. In quel sistema, alla totalità dei parlamentari, senza alcuna eccezione, mancava il sostegno della indicazione personale degli elettori, in lesione della logica della rappresentanza prevista dalla Costituzione. Simili condizioni di voto, che imponevano all'elettore di una lista di scegliere in blocco anche tutti i numerosi candidati in essa elencati - che non aveva avuto modo né di conoscere né di valutare - perciò automaticamente destinati, in ragione della posizione in lista, a diventare deputati o senatori, rendevano quella disciplina «non comparabile né con altri sistemi caratterizzati da liste bloccate solo per una parte dei seggi, né con altri caratterizzati da circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte, nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto (al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali)».

In sostanza, mentre lede la libertà del voto un sistema elettorale con liste bloccate e lunghe di candidati, nel quale è in radice esclusa, per la totalità degli eletti, qualunque indicazione di consenso degli elettori, appartiene al legislatore discrezionalità nella scelta della più opportuna disciplina per la composizione delle liste e per l'indicazione delle modalità attraverso le quali prevedere che gli elettori esprimano il proprio sostegno ai candidati.

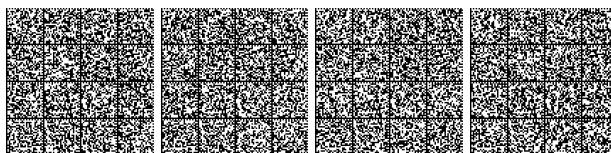
Alla luce di tali premesse, le disposizioni censurate non determinano una lesione della libertà del voto dell'elettore, presidiata dall'art. 48, secondo comma, Cost.

Il sistema elettorale previsto dalla legge n. 52 del 2015 si discosta da quello previgente per tre aspetti essenziali: le liste sono presentate in cento collegi plurinominali di dimensioni ridotte, e sono dunque formate da un numero assai inferiore di candidati; l'unico candidato bloccato è il capolista, il cui nome compare sulla scheda elettorale (ciò che valorizza la sua preventiva conoscibilità da parte degli elettori); l'elettore può, infine, esprimere sino a due preferenze, per candidati di sesso diverso tra quelli che non sono capilista.

Né è irrilevante, nella complessiva valutazione di una siffatta disciplina, la circostanza che la selezione e la presentazione delle candidature (sentenze n. 429 del 1995 e n. 203 del 1975), nonché, come nel caso di specie, l'indicazione di candidati capilista, è anche espressione della posizione assegnata ai partiti politici dall'art. 49 Cost., considerando, peraltro, che tale indicazione, tanto più delicata in quanto quei candidati sono bloccati, deve essere svolta alla luce del ruolo che la Costituzione assegna ai partiti, quali associazioni che consentono ai cittadini di concorrere con metodo democratico a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale.

Si deve, per di più, osservare che l'effetto del quale il giudice *a quo* in prevalenza si duole - le liste di minoranza potrebbero avere eletti solo tra i capilista bloccati - costituisce una conseguenza (certo rilevante politicamente) che deriva, di fatto, anche dal modo in cui il sistema dei partiti è concretamente articolato, e che non può, di per sé, tradursi in un vizio d'illegittimità costituzionale (sull'irrilevanza dei cosiddetti inconvenienti di fatto nel giudizio costituzionale, *ex multis*, sentenze n. 219 e n. 192 del 2016; ordinanze n. 122 e n. 93 del 2016).

Inoltre e infine, come correttamente osserva l'Avvocatura generale dello Stato, molte sono le variabili in grado di determinare quanti candidati sono eletti con o senza preferenze: oltre al numero dei capilista candidati in più collegi, che possono liberare seggi da assegnare ad eletti con preferenze, rileva anche la diffusione, sul territorio nazionale, del consenso che ciascuna lista ottiene. L'effetto temuto presuppone che tale consenso sia omogeneamente diffuso per tutte le liste di minoranza. Laddove esso sia invece concentrato soprattutto in determinati collegi, una lista potrà conseguire, in questi, più di un seggio, eleggendo così, oltre al capolista, uno o più candidati con preferenze.



12.- I Tribunali ordinari di Torino, Perugia, Trieste e Genova, con argomenti largamente coincidenti, ritengono non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 85 del d.P.R. n. 361 del 1957 (come modificato dall'art. 2, comma 27, della legge n. 52 del 2015), il quale prevede che il deputato eletto in più collegi plurinominali deve dichiarare alla Presidenza della Camera dei deputati, entro otto giorni dalla data dell'ultima proclamazione, quale collegio plurinominali prescelga.

Secondo i rimettenti, tale disposizione consente al candidato capolista, eletto in più collegi plurinominali, di optare in base ad una sua mera valutazione di opportunità, e non subordina tale opzione ad alcun criterio oggettivo e predefinito, rispettoso, nel massimo grado possibile, della volontà espressa dagli elettori. Per tutti i giudici a quibus, tale disciplina violerebbe perciò gli artt. 3 e 48 Cost., in quanto il voto di preferenza espresso nei confronti di candidati non bloccati verrebbe vanificato nel collegio arbitrariamente prescelto dal candidato capolista eletto in più collegi: la sua opzione potrebbe, infatti, impedire l'attribuzione di un seggio ad un candidato che pure abbia ottenuto molti voti di preferenza, se il capolista sceglie quel collegio; al contrario, la sua scelta potrebbe determinare l'elezione di un candidato che abbia ottenuto anche un esiguo consenso personale, nel caso in cui il capolista non opti per tale collegio.

Osserva, in particolare, il Tribunale ordinario di Torino (e gli altri rimettenti in termini analoghi) che l'arbitrarietà della scelta del collegio da parte del capolista pluri eletto determina un effetto di distorsione tra il voto di preferenza espresso dagli elettori e il suo esito "in uscita" in quel collegio. Tale effetto sarebbe lesivo dei principi di uguaglianza e libertà del voto, senza che alcun valore costituzionale sia invocabile a tutela della disciplina censurata.

12.1.- In tutti i giudizi, l'Avvocatura generale dello Stato eccepisce l'inammissibilità questione. I rimettenti sarebbero, infatti, incorsi in una contraddizione nella formulazione della motivazione e del petitum, poiché avrebbero lamentato l'assenza di vincoli all'esercizio del diritto di opzione del candidato capolista, evocando perciò un intervento additivo o manipolativo di questa Corte, mentre nel dispositivo avrebbero sollecitato una pronuncia di tipo seccamente ablativo della disposizione.

Osserva, inoltre, la difesa statale come una pronuncia di accoglimento della questione «determinerebbe un'inammissibile vuoto normativo che potrebbe avere come conseguenza l'impossibilità di applicare la legge nella sua interezza», ciò che, secondo costante giurisprudenza costituzionale, non sarebbe possibile (sono ricordate le sentenze della Corte costituzionale n. 13 del 2012 e n. 29 del 1987).

L'eccezione non è fondata.

Nella sostanza, l'obiezione dell'Avvocatura generale dello Stato - ad avviso della quale la questione dovrebbe incorrere in una pronuncia di inammissibilità perché sussiste in materia discrezionalità legislativa, molteplici essendo le soluzioni idonee a colmare la lacuna derivante dall'accoglimento e nessuna risultando a rime costituzionalmente obbligate - finisce per confondersi con il merito stesso della censura, che deve perciò essere affrontato.

12.2.- La questione è fondata.

L'assenza nella disposizione censurata di un criterio oggettivo, rispettoso della volontà degli elettori e idoneo a determinare la scelta del capolista eletto in più collegi, è in contraddizione manifesta con la logica dell'indicazione personale dell'eletto da parte dell'elettore, che pure la legge n. 52 del 2015 ha in parte accolto, permettendo l'espressione del voto di preferenza. L'opzione arbitraria consente al capolista bloccato eletto in più collegi di essere titolare non solo del potere di prescegliere il collegio d'elezione, ma altresì, indirettamente, anche di un improprio potere di designazione del rappresentante di un dato collegio elettorale, secondo una logica idonea, in ultima analisi, a condizionare l'effetto utile dei voti di preferenza espressi dagli elettori.

Obietta l'Avvocatura generale dello Stato che, nel sistema elettorale proporzionale antecedente al 1993, ai candidati eletti in più collegi era costantemente attribuita una libera facoltà di scelta del collegio d'elezione. Ricorda, inoltre, la sentenza n. 104 del 2006 di questa Corte, in cui si è affermato che «[i]l diritto di optare per una delle circoscrizioni nelle quali il candidato è risultato eletto costituisce il modo per consentirgli di instaurare uno specifico legame, in termini di rappresentanza politica, con il corpo degli elettori appartenenti ad un determinato collegio ed è esplicazione del diritto di elettorato passivo, garantito a tutti i cittadini dall'art. 51, primo comma, Cost.».

A tali osservazioni è agevole replicare che nel sistema elettorale antecedente al 1993, come pure nel sistema per l'elezione dei membri italiani al Parlamento europeo, cui specificamente si riferisce la sentenza invocata, il voto di preferenza poteva essere accordato a qualunque candidato, il quale, se eletto in più circoscrizioni, ragionevolmente poteva scegliere a discrezione quella in cui essere proclamato. Inoltre, l'accesso alle multicandidature non era riservato ai capolista, ma anche agli altri candidati.

Ben diverso è il sistema introdotto dalla legge n. 52 del 2015: in questo, solo i capolista sono bloccati e possono candidarsi in più collegi, e sono costoro a determinare poi, con la loro opzione, l'elezione - o la mancata elezione - di candidati che hanno invece ottenuto voti di preferenza.



Da questo punto di vista, non errano i giudici a quibus laddove lamentano che l'opzione arbitraria affida irragionevolmente alla decisione del capolista il destino del voto di preferenza espresso dall'elettore nel collegio prescelto, determinando una distorsione del suo esito in uscita, in violazione non solo del principio dell'uguaglianza ma anche della personalità del voto, tutelati dagli artt. 3 e 48, secondo comma, Cost. Né la garanzia di alcun altro interesse di rango costituzionale potrebbe bilanciare tale lesione, poiché la libera scelta dell'ambito territoriale in cui essere eletto - al fine di instaurare uno specifico legame, in termini di responsabilità politica, con il corpo degli elettori appartenenti ad un determinato collegio - potrebbe semmai essere invocata da un capolista che in quel collegio abbia guadagnato l'elezione con le preferenze, ma non certo, ed in ipotesi a danno di candidati che le preferenze hanno ottenuto, da un capolista bloccato.

Accertata l'illegittimità costituzionale dell'art. 85 del d.P.R. n. 361 del 1957 (come modificato dall'art. 2, comma 27, della legge n. 52 del 2015) nella parte in cui consente l'opzione arbitraria, questa Corte deve riconoscere - nella rigorosa osservanza dei limiti dei propri poteri, tanto più in materia elettorale, connotata da ampia discrezionalità legislativa (sentenze n. 1 del 2014, n. 242 del 2012, n. 271 del 2010, n. 107 del 1996, n. 438 del 1993; ordinanza n. 260 del 2002) - che più d'uno sono, in realtà, i possibili criteri alternativi, coerenti con la disciplina della legge n. 52 del 2015 in tema di candidature e voto di preferenza.

Infatti, e solo in via meramente esemplificativa, secondo una logica volta a premiare il voto di preferenza espresso dagli elettori, potrebbe stabilirsi che il capolista candidato in più collegi debba esser proclamato eletto nel collegio in cui il candidato della medesima lista - il quale sarebbe eletto in luogo del capolista - abbia riportato, in percentuale, meno voti di preferenza rispetto a quelli ottenuti dai candidati in altri collegi con lo stesso capolista. Ancora, secondo una logica assai diversa, tesa a valorizzare il rilievo e la visibilità della sua candidatura, potrebbe invece prevedersi che il capolista candidato in più collegi debba essere proclamato eletto in quello dove la rispettiva lista ha ottenuto, sempre in percentuale, la maggiore cifra elettorale, in relazione agli altri collegi in cui lo stesso si era presentato quale capolista.

La scelta tra questi ed altri possibili criteri, e tra i vantaggi e i difetti che ciascuno di essi presenta, appartiene alla ponderata valutazione del legislatore, e non può essere compiuta dal giudice costituzionale.

Da tale considerazione, però, non consegue la rinuncia al dovere, che questa Corte ha, di dichiarare costituzionalmente illegittima una disposizione che tale risulti, nella parte che i giudici a quibus effettivamente censurano.

Infatti, all'esito della caducazione dell'art. 85 del d.P.R. n. 361 del 1957, nella parte in cui prevede che il deputato eletto in più collegi plurinominali debba dichiarare alla Presidenza della Camera dei deputati quale collegio nominale prescelga, permane, nella stessa disposizione, quale criterio residuale, quello del sorteggio.

Tale criterio è già previsto dalla porzione di disposizione non coinvolta dall'accoglimento della questione, e non è dunque introdotto *ex novo*, in funzione sostitutiva dell'opzione arbitraria caducata: è in realtà ciò che rimane, allo stato, dell'originaria volontà del legislatore espressa nella medesima disposizione coinvolta dalla pronuncia di illegittimità costituzionale.

Il permanere del criterio del sorteggio restituisce pertanto, com'è indispensabile, una normativa elettorale di risulta anche per questa parte immediatamente applicabile all'esito della pronuncia, idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo (da ultimo, sentenze n. 1 del 2014, n. 13 del 2012, n. 16 e n. 15 del 2008).

Ma appartiene con evidenza alla responsabilità del legislatore sostituire tale criterio con altra più adeguata regola, rispettosa della volontà degli elettori.

13.- Il Tribunale ordinario di Genova solleva questioni di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost., dell'art. 83, comma 3, del d.P.R. n. 361 del 1957, come sostituito dall'art. 2, comma 25, della legge n. 52 del 2015.

Il giudice *a quo* parrebbe lamentare che il meccanismo di attribuzione dei seggi, nella Regione autonoma Trentino-Alto Adige, determini una violazione della rappresentatività delle minoranze politiche nazionali, nel caso in cui queste non siano collegate con una lista vincitrice di seggi in tale Regione a statuto speciale. Poiché i seggi assegnati nella Regione Trentino-Alto Adige concorrono a determinare il numero dei seggi attribuiti, a livello nazionale, sia alla lista che consegue il premio di maggioranza sia alle liste di minoranza; e poiché, in particolare, il numero effettivo dei seggi da distribuire tra le liste di minoranza è variabile, dipendendo da quanti seggi siano già assegnati a tali liste, purché collegate con candidati nei collegi uninominali in tale Regione, il rimettente sembra assumere che le liste di minoranza non collegate risulterebbero penalizzate, concorrendo all'assegnazione di un numero inferiore di seggi.

13.1.- L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce l'inammissibilità della questione per plurime ragioni.

Sussisterebbe innanzitutto un difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, essendo l'ordinanza di rimessione assistita, per questa parte, da argomentazioni sintetiche e il giudice *a quo* sarebbe inoltre incorso in un' *aberratio ictus*, avendo sottoposto a censura la sola disposizione che prevede l'assegnazione dei seggi, in ragione proporzio-



nale, alle liste che a livello nazionale non conseguono il premio - ossia l'art. 83, comma 3, del d.P.R. n. 361 del 1957, come modificato dall'art. 2, comma 25, della legge n. 52 del 2015 - e non, invece, le disposizioni che determinano realmente l'effetto in tesi lamentato, ossia gli artt. 92-bis, 92-ter e 92-quater (in particolare, il suo comma 7), del medesimo d.P.R. n. 361 del 1957, i quali regolano l'assegnazione dei seggi in Trentino-Alto Adige, e che sono stati introdotti dall'art. 2, commi 29, 30, 31 e 32, della legge n. 52 del 2015

Tali eccezioni sono fondate e la questione è pertanto inammissibile.

In primo luogo, le disposizioni produttive dell'effetto lamentato non sono quelle censurate dal giudice *a quo*, ma quelle diverse che correttamente la difesa statale identifica. È del resto lo stesso rimettente, riferendo la doglianza delle parti del giudizio principale, a ricordare espressamente che queste avevano eccepito anche l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 29, 30, 31 e 32, della legge n. 52 del 2015, cioè proprio delle disposizioni che avrebbe dovuto sottoporre a scrutinio di legittimità costituzionale. Ma di tali disposizioni non è riportato, nell'ordinanza di rimessione, nemmeno il contenuto e, soprattutto, il dispositivo della stessa censura, infine, il solo art. 83, comma 3, del d.P.R. n. 361 del 1957.

In secondo luogo, la prospettazione del rimettente, che non si dà peraltro carico di illustrare il meccanismo elettorale della cui legittimità costituzionale dubita, appare talmente sintetica da rendere oscura la complessiva censura sollevata (sentenze n. 102 del 2016, n. 247 del 2015; ordinanze n. 227, n. 118, n. 47 e n. 32 del 2016). Non è chiarito a quali «minoranze nazionali» il rimettente intenda riferirsi, ed è solo presumibile che l'ordinanza alluda (non già a minoranze linguistiche non protette *ma*) alle liste di minoranza a livello nazionale, cioè a minoranze politiche. Ancora, non sono esaurientemente descritte le ragioni per cui tali liste di minoranza risulterebbero discriminate nell'assegnazione dei seggi, tutte avendo, in linea teorica, la possibilità di apparentarsi con i candidati nei collegi uninominali della Regione Trentino-Alto Adige. Non è spiegato per quali ragioni il meccanismo elettorale genericamente lamentato costituisca «uno degli ulteriori effetti indiretti del doppio turno», dal momento che, secondo la legge n. 52 del 2015, una ripartizione proporzionale dei seggi alle liste di minoranza avviene ovviamente anche quando il premio è assegnato al primo turno. Infine, non si comprende perché il rimettente lamenti le conseguenze negative derivanti dall'attribuzione di soli tre seggi in ragione proporzionale, quando l'effetto che presumibilmente sospetta d'illegittimità costituzionale deriverebbe, piuttosto, dal sistema di distribuzione dei complessivi undici seggi assegnati a tale Regione a statuto speciale (otto con sistema maggioritario e tre con riparto proporzionale).

14.- Il Tribunale ordinario di Messina sospetta l'illegittimità costituzionale di due disposizioni del d.lgs. n. 533 del 1993, relativo all'elezione del Senato, e in particolare degli artt. 16, comma 1, lettera *b*), e 17, i quali stabiliscono la percentuale di voti che le coalizioni di liste e le liste non collegate devono conseguire, in ciascuna Regione, per accedere al riparto dei seggi.

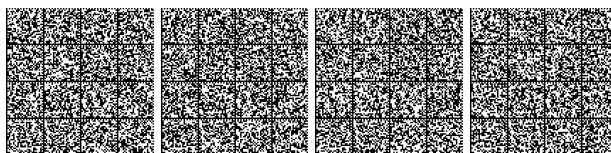
Nel proprio percorso argomentativo, particolarmente sintetico, il giudice *a quo*, dapprima ricorda che le disposizioni relative alle soglie di sbarramento previste dal vigente sistema elettorale del Senato hanno contenuti diversi rispetto a quelli previsti dalla legge elettorale n. 52 del 2015 per l'elezione della Camera, e che tale differenza pregiudicherebbe l'obiettivo della governabilità, potendosi formare maggioranze non coincidenti nei due rami del Parlamento. Quindi, assume la non manifesta infondatezza della questione, per violazione degli artt. 1, 3, 48, secondo comma, 49 e 51 Cost., limitandosi a ricordare che la sentenza n. 1 del 2014 di questa Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della disciplina relativa al premio di maggioranza per il Senato, aveva affermato che quella disciplina comprometteva il funzionamento della forma di governo parlamentare.

14.1.- Così formulata, la questione è inammissibile, per insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza e oggettiva oscurità del *petitum*.

Il rimettente solleva questioni di legittimità costituzionale sulle disposizioni che prevedono le soglie di sbarramento per l'elezione del Senato senza confrontare tali soglie con quelle introdotte dalla legge n. 52 del 2015 (che neppure cita), per poi dedurre che la diversità dei due sistemi elettorali pregiudicherebbe la formazione di maggioranze omogenee nei due rami del Parlamento, in asserita lesione dei parametri costituzionali ricordati.

Non illustra, tuttavia, le ragioni per cui sarebbero le diverse soglie di sbarramento, e non altre, e assai più rilevanti, differenze riscontrabili tra i due sistemi elettorali (ad esempio, un premio di maggioranza previsto solo dalla disciplina elettorale per la Camera), ad impedire, in tesi, la formazione di maggioranze omogenee nei due rami del Parlamento.

Lamenta, inoltre, la lesione di plurimi parametri costituzionali (gli artt. 1, 3, 48, secondo comma, 49 e 51 Cost.), dai contenuti e dai significati all'evidenza diversi, senza distintamente motivare le ragioni per le quali ciascuno sarebbe violato. Per costante giurisprudenza di questa Corte (*ex multis*, sentenze n. 120 del 2015, n. 236 del 2011; ordinanze n. 26 del 2012, n. 321 del 2010 e n. 181 del 2009), tuttavia, non basta l'indicazione delle norme da raffrontare, per valutare la compatibilità dell'una rispetto al contenuto precettivo dell'altra, ma è necessario motivare il giudizio negativo in tal senso e, se del caso, illustrare i passaggi interpretativi operati al fine di enucleare i rispettivi contenuti di normazione.



La singolarità della prospettazione risiede anche nella circostanza che essa non chiarisce quale delle due diverse discipline, quanto all'entità delle soglie di sbarramento, dovrebbe essere uniformata all'altra; mentre sembra sfuggire al rimettente che l'ipotetico accoglimento della questione sollevata condurrebbe semplicemente alla caducazione delle censurate disposizioni della legge elettorale del Senato, derivandone il permanere di una distinta diversità tra i due sistemi: nessuna soglia di sbarramento a livello regionale nella disciplina del Senato, e il mantenimento di una soglia del 3 per cento, calcolata a livello nazionale, per la Camera.

15.- Il Tribunale ordinario di Messina solleva, infine, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 35, della legge n. 52 del 2015, in virtù del quale le disposizioni contenute nel medesimo art. 2, cioè quelle che apportano modifiche al d.P.R. n. 361 del 1957, ridisegnando il sistema per l'elezione della Camera dei deputati, si applicano a decorrere dal 1° luglio 2016.

Il giudice *a quo* ritiene che tale previsione violi gli artt. 1, 3, 48, primo comma, 49, 51, primo comma, e 56, primo comma, Cost., in quanto, «in caso di nuove elezioni a legislazione elettorale del Senato invariata (pur essendo in itinere la riforma costituzionale di questo ramo del Parlamento), si produrrebbe una situazione di palese ingovernabilità, per la coesistenza di due diverse maggioranze».

Il rimettente ha sollevato la questione in epoca antecedente (17 febbraio 2016) all'approvazione in sede parlamentare (avvenuta in data 12 aprile 2016) del disegno di legge di revisione costituzionale finalizzato, tra l'altro, alla trasformazione del Senato della Repubblica e al superamento dell'assetto bicamerale paritario. Alla data dell'ordinanza di rimessione, la nuova legge elettorale per la Camera dei deputati era già entrata in vigore. Il legislatore, ipotizzando una rapida conclusione del procedimento di revisione costituzionale, e al fine di evitare la compresenza di due sistemi elettorali diversi, aveva disposto che tale legge fosse applicabile a decorrere dal 1° luglio 2016.

Il giudice *a quo*, con prospettazione peraltro molto sintetica, censura proprio la scelta legislativa di differire l'efficacia delle nuove disposizioni al 1° luglio 2016, anziché all'effettiva conclusione del procedimento di revisione costituzionale. Tale scelta è ritenuta lesiva dei parametri costituzionali ricordati, poiché consentirebbe, da quella data, che i due rami del Parlamento siano rinnovati con due sistemi elettorali differenti, sul presupposto che questa difformità possa produrre maggioranze parlamentari non coincidenti.

15.1.- La questione è inammissibile.

Il rimettente si limita a sottoporre a generica ed assertiva critica la diversità tra i due sistemi elettorali, senza indicare quali caratteri differenziati di tali due sistemi determinerebbero «una situazione di palese ingovernabilità, per la coesistenza di due diverse maggioranze».

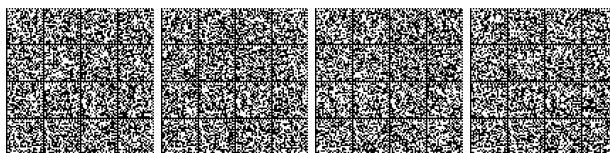
La mera affermazione di disomogeneità è insufficiente a consentire l'accesso della censura sollevata allo scrutinio di merito e alla identificazione di un *petitum* accoglibile.

In secondo luogo, i parametri costituzionali la cui lesione è lamentata (ossia gli artt. 1, 3, 48, primo comma, 49, 51, primo comma, e 56, primo comma, Cost.) sono evocati solo numericamente, senza una distinta motivazione delle ragioni per le quali ciascuno sarebbe violato. Vale anche in tal caso il richiamo alla giurisprudenza costituzionale (citata *supra*, punto 14) che sottolinea come non sia sufficiente l'indicazione delle norme da raffrontare, per valutare la compatibilità dell'una rispetto al contenuto precettivo dell'altra, ma sia necessario motivare il giudizio negativo in tal senso e illustrare i passaggi interpretativi operati al fine di enucleare i rispettivi contenuti di normazione.

Peraltro, non è nemmeno lamentata dal rimettente la lesione delle due disposizioni costituzionali che dovrebbero necessariamente venire in considerazione (cioè gli artt. 94, primo comma, e 70 Cost.) laddove si intenda sostenere che due leggi elettorali «diverse» compromettano, sia il funzionamento della forma di governo parlamentare delineata dalla Costituzione repubblicana, nella quale il Governo deve avere la fiducia delle due Camere, sia l'esercizio della funzione legislativa, attribuita collettivamente a tali due Camere.

15.2.- Fermo restando quanto appena affermato, questa Corte non può esimersi dal sottolineare che l'esito del *referendum* ex art. 138 Cost. del 4 dicembre 2016 ha confermato un assetto costituzionale basato sulla parità di posizione e funzioni delle due Camere elettive.

In tale contesto, la Costituzione, se non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici, tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non ostacolino, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera f), della legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati), limitatamente alle parole «o, in mancanza, a quella che prevale in un turno di ballottaggio tra le due con il maggior numero di voti, esclusa ogni forma di collegamento tra liste o di apparentamento tra i due turni di votazione»; dell'art. 1, comma 2, del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), come sostituito dall'art. 2, comma 1, della legge n. 52 del 2015, limitatamente alle parole «, ovvero a seguito di un turno di ballottaggio ai sensi dell'art. 83»; e dell'art. 83, comma 5, del d.P.R. n. 361 del 1957, come sostituito dall'art. 2, comma 25, della legge n. 52 del 2015;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 85 del d.P.R. n. 361 del 1957, come modificato dall'art. 2, comma 27, della legge n. 52 del 2015, nella parte in cui consente al deputato eletto in più collegi plurinominali di dichiarare alla Presidenza della Camera dei deputati, entro otto giorni dalla data dell'ultima proclamazione, quale collegio plurinominalmente prescelga;

3) dichiara l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera f), della legge n. 52 del 2015, e degli artt. 1, comma 2, e 83, commi 1, 2, 3, 4 e 5, del d.P.R. n. 361 del 1957, come modificati e sostituiti, rispettivamente, dall'art. 2, commi 1 e 25, della legge n. 52 del 2015, sollevate, in riferimento agli artt. 1, primo e secondo comma, 3, primo e secondo comma, 48, secondo comma, 49, 51, primo comma, 56, primo comma, della Costituzione e all'art. 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Tribunale ordinario di Messina, con l'ordinanza di indicata in epigrafe;

4) dichiara l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 84, commi 2 e 4, del d.P.R. n. 361 del 1957, come modificato dall'art. 2, comma 26, della legge n. 52 del 2015, sollevate, in riferimento all'art. 56, primo e quarto comma, Cost., dal Tribunale ordinario di Messina, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

5) dichiara l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 83, comma 3, del d.P.R. n. 361 del 1957, come sostituito dall'art. 2, comma 25, della legge n. 52 del 2015, sollevate, in riferimento agli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost., dal Tribunale ordinario di Genova, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

6) dichiara l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 16, comma 1, lettera b), e 17 del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica), come modificati dall'art. 4, commi 7 e 8, della legge 21 dicembre 2005, n. 270 (Modifiche alle norme per la elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica), sollevate, in riferimento agli artt. 1, 3 e 48, secondo comma, 49 e 51 Cost., dal Tribunale ordinario di Messina, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

7) dichiara l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 35, della legge n. 52 del 2015, sollevate, in riferimento agli artt. 1, 3 e 48, primo comma, 49, 51, primo comma, e 56, primo comma, Cost., dal Tribunale ordinario di Messina, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

8) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera f), della legge n. 52 del 2015 e degli artt. 1 e 83, commi 1, numeri 5) e 6), 2, 3 e 4, del d.P.R. n. 361 del 1957, come modificati dall'art. 2, commi 1 e 25, della legge n. 52 del 2015, sollevate, in riferimento agli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost., dal Tribunale ordinario di Genova, con l'ordinanza di indicata in epigrafe;

9) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera f), della legge n. 52 del 2015 e dell'art. 83, commi 1, numeri 5) e 6), 2, 3 e 4, del d.P.R. n. 361 del 1957, come sostituito dall'art. 2, comma 25, della legge n. 52 del 2015, sollevate, in riferimento agli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost., dal Tribunale ordinario di Genova, con l'ordinanza di indicata in epigrafe;

10) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera f), della legge n. 52 del 2015 e degli artt. 83, commi 1, numeri 5) e 6), 2 e 5, e 83-bis, comma 1, numeri 1), 2), 3) e 4) del d.P.R. n. 361 del 1957, come sostituiti e aggiunti dall'art. 2, comma 25, della legge n. 52 del 2015, sollevate, in riferimento agli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost., dal Tribunale ordinario di Genova, con l'ordinanza di indicata in epigrafe;

11) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere a), d) ed e), della legge n. 52 del 2015 e dell'art. 83, comma 1, numero 8), del d.P.R. n. 361 del 1957, come sostituito dall'art. 2,



comma 25, della legge n. 52 del 2015, sollevate, in riferimento all'art. 56, primo e quarto comma, Cost., dal Tribunale ordinario di Messina, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

12) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera g), della legge n. 52 del 2015, e degli artt. 18-bis, comma 3, primo periodo, 19, comma 1, primo periodo, e 84, comma 1, del d.P.R. n. 361 del 1957, come modificati o sostituiti, rispettivamente, dall'art. 2, commi 10, lettera c), 11 e 26, della legge n. 52 del 2015, sollevate, in riferimento agli artt. 1, primo e secondo comma, 2, 48, secondo comma, 51, primo comma, 56, primo e quarto comma, Cost., dal Tribunale ordinario di Messina, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 gennaio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 febbraio 2017.

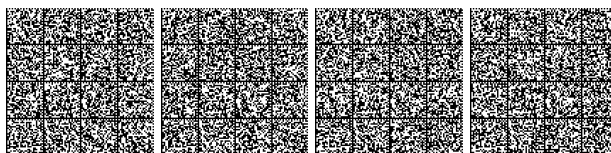
Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:
Ordinanza letta all'udienza del 24 gennaio 2017

ORDINANZA

Rilevato che il Codacons (Coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori), in qualità di associazione per la tutela dei diritti e degli interessi di consumatori e di utenti, e, in proprio, il suo legale rappresentante Giuseppe Ursini, in qualità di cittadino elettore, sono intervenuti nei giudizi promossi dal Tribunale ordinario di Messina (reg. ord. n. 69 del 2016), dal Tribunale ordinario di Torino (reg. ord. n. 163 del 2016), dal Tribunale ordinario di Trieste (reg. ord. n. 265 del 2016) e dal Tribunale ordinario di Genova (reg. ord. n. 268 del 2016), con atti depositati il 3 gennaio 2017; che nel giudizio promosso dal Tribunale di Torino, con atto depositato il 1° agosto 2016, hanno chiesto di intervenire, in qualità di cittadini elettori, nonché in qualità di parti di giudizi analoghi a quello instaurato innanzi al Tribunale rimettente, F.C.B., A.I. e G.S.; con atto depositato il 4 agosto 2016, C.T., A.B. e E.Z.; con atto depositato il 5 agosto 2016, S.M.; con atti depositati il 9 agosto 2016, F.D.M. e M.S.; V.P.; E.P. e N.R.; che nei giudizi promossi dal Tribunale di Trieste e dal Tribunale di Genova, con distinti atti depositati il 23 dicembre 2016, hanno chiesto di intervenire, in qualità di cittadini elettori, nonché in qualità di parti di giudizi analoghi a quello instaurato innanzi ai Tribunali rimettenti, C.T., A.B. e E.Z.; che nel giudizio promosso dal Tribunale di Genova, con atto depositato il 30 dicembre 2016, sempre in qualità di cittadini elettori, nonché di parti di giudizi analoghi a quello instaurato innanzi al Tribunale rimettente, hanno chiesto di intervenire anche M.M. e altri. Considerato, in primo luogo, che, l'intervento spiegato dal Codacons e, in proprio, dal suo legale rappresentante Giuseppe Ursini, nei giudizi instaurati dai Tribunali di Messina e di Torino, è inammissibile, in quanto tardivo (tra le tante, sentenze n. 248, n. 219 e n. 187 del 2016); che l'intervento, in termini, dello stesso Codacons nei giudizi instaurati dai Tribunali di Trieste e Genova, è inammissibile, in quanto, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, possono partecipare al giudizio in via incidentale di legittimità costituzionale le sole parti del giudizio principale e i terzi portatori di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura (tra le tante, ordinanze allegate alle sentenze n. 243 del 2016 e n. 2 del 2016), mentre i rapporti sostanziali dedotti nelle cause in esame non hanno alcuna diretta incidenza sulla



posizione giuridica del Codacons; che questa Corte ha già espresso tale orientamento anche in relazione alla richiesta di intervento da parte di soggetti rappresentativi di interessi collettivi o di categoria (*ex plurimis*, sentenze n. 76 del 2016, n. 178 del 2015 e ordinanza n. 227 del 2016); che è inammissibile anche l'intervento, nei giudizi da ultimo menzionati, spiegato in proprio dal legale rappresentante del Codacons, Giuseppe Ursini, nella mera qualità di cittadino elettore, poiché, in tale veste, la sua posizione soggettiva non può essere distintamente pregiudicata, più di quanto possa esserlo quella di qualunque altro cittadino elettore, dalla decisione di questa Corte; che nei giudizi promossi dai Tribunali di Torino, Trieste e Genova, sono inammissibili gli interventi dei cittadini elettori, che allegano altresì la loro qualità di parti in giudizi analoghi a quelli dai quali originano le questioni di legittimità costituzionale all'esame di questa Corte; che, infatti, la giurisprudenza costituzionale non ammette l'intervento nel giudizio di legittimità costituzionale di parti di giudizi diversi da quelli nei quali sono state sollevate le questioni di legittimità costituzionale, anche se suscettibili di essere definiti dalle medesime disposizioni oggetto di censura (*ex multis*, sentenze n. 71 e n. 70 del 2015, ordinanza n. 100 del 2016); che, in particolare, non è sufficiente la circostanza che i richiedenti abbiano instaurato un giudizio identico, per oggetto, a quelli dai quali originano le questioni di legittimità costituzionale all'esame di questa Corte, poiché l'ammissibilità di interventi di terzi, titolari di interessi, analoghi o identici a quelli dedotti nel giudizio principale, contrasterebbe in tal caso con il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, in quanto il loro accesso a tale giudizio avverrebbe senza la previa verifica della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale da parte del giudice *a quo* (sentenze n. 71 del 2015 e n. 59 del 2013, ordinanze n. 156 e n. 32 del 2013).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili tutti gli interventi spiegati nei presenti giudizi di legittimità costituzionale.

F.to: Paolo Grossi, *Presidente*

T_170035



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 5

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 gennaio 2017
(della Regione Toscana)*

Amministrazione pubblica - Camere di commercio - Attuazione della delega di cui all'art. 10 della legge n. 124 del 2015 per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura - Tempi della delega - Finanziamento delle Camere di commercio - Riduzione del numero delle stesse - Comunicazioni in via telematica.

– Decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), intero testo, e artt. 1, comma 1, lett. r), n. 1, punto i); 3, comma 4; e 4, comma 6.

Ricorso della Regione Toscana (c.f.: 01386030488), in persona del Presidente pro - tempore, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 2 del 10 gennaio 2017, rappresentato e difeso, per mandato in calce al presente atto, dall'avv. Lucia Bora dell'Avvocatura della Regione Toscana, elettivamente domiciliato in Roma, presso lo studio dell'avv. Marcello Cecchetti, piazza Barberini n. 12;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri pro-tempore, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del decreto legislativo 25 novembre 2016 n. 219 nel suo complesso e con specifico riferimento all'art. 1, comma 1, lett. r, n. 1 punto i), all'art. 3 quarto comma e all'art. 4 sesto comma per violazione del principio della leale collaborazione tra Stato e Regioni, nonché degli articoli 76, 77 primo comma, 117 terzo e quarto comma e 118 Cost.

Sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 276 del 25 novembre 2016 è stato pubblicato il decreto legislativo 25 novembre 2016 n. 219 «Attuazione della delega di cui all'art. 10 della legge 7 agosto 2015 n. 124 per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura».

Tale decreto legislativo è stato adottato in base alla legge delega n. 124/2015, recante deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. Ridefinire la mission delle Camere di commercio e rafforzare la loro funzione di sostegno alle imprese, riducendone i costi e dimezzandone il numero, è il traguardo fissato dall'art. 10 della legge, che detta, quali principi e criteri direttivi a cui deve ispirarsi il Governo nell'adottare un decreto legislativo per la riforma dell'organizzazione, delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio, i seguenti:

determinazione del diritto annuale a carico delle imprese;

ridefinizione delle circoscrizioni territoriali, entro 180 giorni dall'entrata in vigore del decreto, il numero complessivo delle Camere si ridurrà dalle attuali 105 a non più di 60 nel rispetto dei seguenti vincoli direttivi: almeno una Camera di commercio per Regione; accorpamento delle Camere di commercio con meno di 75 mila imprese iscritte;

ridefinizione dei compiti e delle funzioni, con particolare riguardo a quelle di pubblicità legale generale e di settore, di semplificazione amministrativa, di tutela del mercato, limitando e individuando gli ambiti di attività nei quali svolgere la funzione di promozione del territorio e dell'economia locale, nonché attribuendo al sistema camerale specifiche competenze, anche delegate dallo Stato e dalle Regioni, eliminando le duplicazioni con altre amministrazioni pubbliche, limitando le partecipazioni societarie a quelle necessarie per lo svolgimento delle funzioni istituzionali;

riordino delle competenze relative alla tenuta e valorizzazione del registro delle imprese, con particolare riguardo alle funzioni di promozione della trasparenza del mercato e di pubblicità legale delle imprese;

definizione di standard nazionali di qualità delle prestazioni delle Camere di commercio, in relazione a ciascuna funzione fondamentale, ai relativi servizi ed all'utilità prodotta per le imprese;

riduzione del numero dei componenti dei Consigli e delle Giunte e riordino della relativa disciplina, compresa quella sui criteri di elezione, in modo da assicurare un'adequata consultazione delle imprese, e sul limite ai mandati, nonché delle Unioni regionali, delle aziende speciali e delle società controllate; riordino della disciplina dei compensi dei relativi organi, prevedendo la gratuità degli incarichi diversi da quelli nei collegi dei revisori dei conti; definizione di limiti al trattamento economico dei vertici amministrativi delle Camere di commercio e delle aziende speciali.



Il decreto legislativo presenta disposizioni non rispettose dei citati criteri direttivi, in violazione degli articoli 76 e 77 primo comma Cost., ed ha sviluppato i principi della legge delega in modo non conforme alle competenze regionali costituzionalmente garantite ai sensi degli articoli 117, terzo e quarto comma e 118 Cost. e in violazione del principio di leale cooperazione. Le Regioni, nel parere reso nell'ambito della Conferenza Unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo n. 281/1997, avevano espresso parere favorevole condizionato all'accoglimento di una serie di proposte, tuttavia disattese in sede di approvazione.

In particolare, per cogliere le illegittimità costituzionali che verranno prospettate, si rileva che è incontestabile che le Camere di commercio svolgano, ormai da tempo, rilevanti funzioni riconducibili a materie di competenza sia concorrente che residuale delle Regioni, quali la promozione dello sviluppo economico locale, il sostegno delle attività economiche regionali, lo sviluppo della competitività delle imprese nell'economia regionale, il sostegno all'innovazione per i settori produttivi regionali, il commercio, la promozione del turismo e del patrimonio culturale, l'orientamento al lavoro.

La Corte costituzionale, già prima della riforma del Titolo V della Costituzione, nella sentenza n. 477/2000, ha chiarito che le Camere di commercio, in base alla legge di riforma del 1993, si configurano come «un ente pubblico locale dotato di autonomia funzionale, che entra a pieno titolo, formandone parte costitutiva, nel sistema dei poteri locali secondo lo schema dell'art. 118 della Costituzione, diventando anche potenziale destinatario di deleghe dello Stato e della Regione».

Nella successiva sentenza n. 374/2007, pronunciata in base alla riforma del nuovo Titolo V della Cost., la Corte costituzionale, in applicazione della cd «chiamata in sussidiarietà», ha rilevato che «anche quando ha proceduto al trasferimento alle Regioni di funzioni in materia di camere di commercio, il legislatore si è sempre preoccupato di garantire che la costituzione dei consigli camerali fosse disciplinata in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale. Ciò si spiega considerando che le camere di commercio, da un lato, sono espressione del sistema delle imprese e, dall'altro, svolgono funzioni che richiedono una disciplina uniforme». La Corte costituzionale ha anche precisato, però, che in simili casi l'intervento statale deve essere proporzionato all'esigenza di esercizio unitario a livello statale delle funzioni di cui volta per volta si tratta e deve essere espletato previa intesa con le Regioni.

Quindi sussistono esigenze di carattere unitario che legittimano la competenza statale in materia; tuttavia l'indubbia interferenza dell'ambito di operatività della Camere di commercio anche con materie regionali rende necessario un pieno ed effettivo coinvolgimento delle Regioni nella definizione della normativa, nel rispetto del principio della leale collaborazione. Tale premesso il decreto legislativo n. 219/2016 appare incostituzionale per i seguenti motivi di

DIRITTO

1) Illegittimità costituzionale del decreto legislativo n. 219/2016 nel suo complesso per violazione del principio, della leale collaborazione tra Stato e Regioni e per violazione degli articoli 76 e 77 primo comma Cost.

1.a) Come si è esposto in premessa, le Camere di commercio operano in ambiti rilevanti di competenza regionale sia concorrente che residuale (sviluppo economico locale, sostegno alle imprese, commercio, turismo, orientamento al lavoro). Le Regioni inoltre gestiscono le procedure di nomina, di costituzione degli organi e di commissariamento allorquando gli enti camerali non assicurino il normale funzionamento ovvero non approvino il preventivo economico o il bilancio d'esercizio nei termini. Si tratta di poteri di assoluta importanza che riguardano gli organi e le funzioni delle Camere di commercio, ponendole nell'ambito degli enti sottoposti a vigilanza regionale ai sensi dell'art. 4, della legge n. 580/1993 come modificata dal decreto legislativo n. 23 del 2010, per le materie di competenza.

Nella sentenza n. 251 del 2016 la Corte costituzionale ha rilevato che «Là dove legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa».

Quest'ultima si impone, dunque, quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost.».

In applicazione di tale principio il decreto legislativo in oggetto avrebbe dunque dovuto essere approvato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Né vale, in contrario, rilevare che l'art. 10, della legge n. 124/2015 prevedeva il parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo n. 281/1997, perché la violazione del principio di leale collaborazione è resa evidente applicando il criterio rilevato dalla Corte costituzionale nella citata sentenza n. 251/2016, in quanto, poiché



le Camere di commercio si collocano all'intreccio di una serie di competenze statali e regionali, anche per l'esercizio di questa delega sarebbe stato necessario il ricorso all'intesa, con insufficienza del mero parere, con conseguenziale illegittimità del decreto delegato per violazione del principio della leale cooperazione quale, vizio autonomo del decreto legislativo medesimo.

1.b) Il primo comma dell'art. 10, della legge n. 124 del 2015 prevedeva, quale scadenza della delega «dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge»: dunque il 29 agosto 2016.

Il decreto legislativo è stato approvato dal Consiglio dei Ministri il 25 agosto e trasmesso alle Camere, nonché alla Conferenza unificata e al Consiglio di Stato, il 26 agosto.

Il secondo comma del citato art. 10 dispone: «Il decreto legislativo di cui al comma 1 è adottato ... previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e del parere del Consiglio di Stato, che sono resi nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione dello schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere. Lo schema di decreto legislativo è successivamente trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato. Se il termine previsto per il parere cade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto al comma 1 o successivamente, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni».

Perciò la legge di delega è chiara nel prevedere che:

prima siano richiesti i pareri della Conferenza e del Consiglio di Stato, da rendere nel termine di quarantacinque giorni;

successivamente sono richiesti i pareri delle Commissioni parlamentari.

Invece, il Governo ha trasmesso lo schema di decreto legislativo contestualmente alla Conferenza unificata, al Consiglio di Stato e alle Commissioni parlamentari, così contravvenendo l'*iter* delineato dalla citata norma, ottenendo così anche lo spostamento della scadenza della delega al 29 novembre.

La Costituzione richiede che la legge di delega fissi un tempo limitato e certo per l'esercizio della stessa e che senza delegazione delle Camere il Governo non possa emanare decreti con valore di legge. Pertanto, il rispetto del meccanismo temporale fissato dal legislatore delegato deve essere rigoroso: se la legge di delega fissa una sequenza anche temporale specifica di pareri che consentano di integrare e verificare i contenuti dello schema di decreto legislativo, non può essere certo il Governo — da parte sua — a modificarlo.

Il mancato rispetto di tale *iter* di consecutività comporta il mancato rispetto del termine di delega e la violazione degli articoli 76 e 77 primo comma Cost.

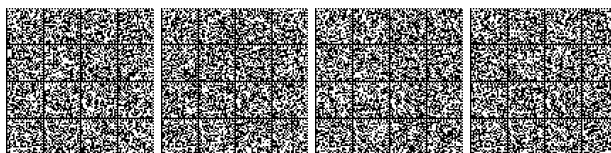
È noto che la violazione di tali disposizioni costituzionali può essere prospettata dalle Regioni con il ricorso in via principale ove la stessa determini una lesione delle competenze regionali; infatti la Corte costituzionale ha motivato la ridondanza di una questione prospettata in relazione alle suddette norme costituzionali sull'assunto che la violazione denunciata risulti «potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni», incidendo le norme impugnate su un ambito materiale di potestà legislativa concorrente (sentenza n. 22 del 2012; n. 80/2012).

Nel caso in esame, come sopra già evidenziato, l'oggetto della disciplina — e in particolare il riordino, l'accorpamento e la riorganizzazione delle funzioni delle Camere di commercio — incide sulle attribuzioni regionali (promozione dello sviluppo economico locale, sostegno delle attività economiche regionali, sviluppo della competitività delle imprese nell'economia regionale, sostegno all'innovazione per i settori produttivi regionali, commercio, promozione del turismo e del patrimonio culturale, orientamento al lavoro) e quindi la eccepita violazione degli artt. 76 e 77, primo comma Cost. determina una sicura lesione delle attribuzioni regionali.

2) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lett. r), n. 1 punto i) nella parte in cui sostituisce il comma 10 dell'art. 18 della legge 28 dicembre 1993, n. 580, per violazione degli articoli 117 terzo e quarto comma e 118 Cost. - Violazione del principio della leale cooperazione.*

L'art. 1, comma 1, lett. r) n. 1 punto i) del decreto legislativo in oggetto sostituisce il comma 10 dell'art. 18 della legge n. 580/1993 in tema di finanziamento delle camere di commercio.

L'originario comma 10 disponeva che per il cofinanziamento di specifici progetti aventi per scopo l'aumento della produzione e il miglioramento delle condizioni economiche della circoscrizione territoriale di competenza, le Camere di commercio potevano aumentare per gli esercizi di riferimento la misura del diritto annuale fino ad un massimo del venti per cento.



L'attuale disposizione invece dispone:

«10. Per il finanziamento di programmi e progetti presentati dalla Camere di commercio, condivisi con le Regioni ed aventi per scopo la promozione dello sviluppo economico e l'organizzazione di servizi alle imprese, il Ministro dello sviluppo economico, su richiesta di Unioncamere, valutata la rilevanza dell'interesse del programma o del progetto nel quadro delle politiche strategiche nazionali, può autorizzare l'aumento, per gli esercizi di riferimento, della misura del diritto annuale fino ad un massimo del venti per cento. Il rapporto sui risultati dei progetti è inviato al Comitato che effettua la vigilanza amministrativo contabile».

Poiché la norma riguarda il finanziamento di programmi e progetti che le Camere di commercio condividono con le Regioni per la promozione dello sviluppo economico e l'organizzazione di servizi alle imprese, si verte in ambiti di competenza regionale costituzionalmente garantiti. Quindi la valutazione del Ministero, compiuta in modo unilaterale senza il coinvolgimento delle Regioni, è lesiva delle competenze regionali perché è finalizzata a stabilire la rilevanza di quei progetti e, quindi, l'ammissibilità, per il loro finanziamento, dell'aumento dei diritti annuali. Il mancato riconoscimento di questa possibilità di aumento del diritto annuale può infatti determinare l'impossibilità di realizzare il progetto per carenza di risorse da parte della Camera di commercio.

Ciò non significa non tener conto dell'esigenza di contenere i costi a carico delle imprese, per razionalizzare i medesimi: tale esigenza infatti ben potrebbe essere perseguita con un effettivo coinvolgimento delle Regioni. Quel che si contesta è che la decisione finale di autorizzare o meno l'aumento del diritto annuale per garantire le risorse finanziarie del programma/progetto sia rimessa unilateralmente al Ministero senza intesa con le Regioni interessate, pur riguardando il programma o il progetto ambiti di competenza regionale, come si evince chiaramente dalla disposizione impugnata. Pertanto la disposizione non è coerente con i principi della giurisprudenza costituzionale la quale, sin dalla sentenza n. 303/2003, ha configurato l'intesa con la Regione interessata quale presupposto essenziale per la compatibilità costituzionale di una normativa statale che, in applicazione dell'art. 118 Cost., attragga in capo allo Stato potestà legislative che l'art. 117 affida alla competenza concorrente o residuale delle Regioni.

Non solo. La giurisprudenza costituzionale ha chiarito che, ove la normativa statale incida in ambiti di competenza regionale, l'imprescindibile fase concertativa deve essere salvaguardata:

«Appare evidente che quest'ultima va considerata come un'intesa "forte", nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento a causa del particolarissimo impatto che una struttura produttiva di questo tipo ha su tutta una serie di funzioni regionali relative al governo del territorio, alla tutela della salute, alla valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, al turismo, etc.» (sentenza n. 6 del 2004).

Ancora la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che, ove l'intesa debba essere prevista dal legislatore statale come strumento necessario per riequilibrare le potestà legislative regionali che sarebbero altrimenti eccessivamente compromesse, è necessario che la stessa intesa, secondo i canoni della leale collaborazione, si sviluppi attraverso reiterate trattative, volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo (sentenza n. 339 del 2005).

In definitiva, è necessario che quantomeno si attui una fase di dialogo fra le parti e che si realizzi un contatto tra i diversi interessi ed una dialettica leale e costruttiva fra i differenti soggetti di rilevanza costituzionale, perché altrimenti la previsione dell'intesa si tradurrebbe in una statuizione solo formale e, quindi, inidonea al soddisfacimento degli obiettivi per cui deve essere garantita e cioè l'equo contemperamento delle potestà riconosciute a soggetti entrambi dotati di autonomia e rilevanza costituzionale.

La norma impugnata non rispetta i suddetti principi, violando così sia gli artt. 117 terzo e quarto comma e 118 Cost. che il principio della leale cooperazione.

La violazione dell'art. 118 Cost. è configurabile anche per un ulteriore motivo.

Come sopra accennato, le Camere di commercio sono enti pubblici locali dotati di autonomia funzionale, che entrano a pieno titolo, formandone parte costitutiva, nel sistema dei poteri locali secondo lo schema dell'art. 118 della Costituzione, diventando anche potenziali destinatarie di deleghe dello Stato e della Regione: la Regione dunque, in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 ultimo comma Cost. è tenuta a valorizzare il ruolo di tali enti, riconoscendo loro attività amministrative di interesse generale in conformità al loro ruolo nella società civile.

Ciò è espressamente stabilito anche dall'art. 7, della legge n. 131/2003 che richiede allo Stato e alle Regioni di attribuire compiti agli enti di autonomia funzionale, anche nei settori della promozione dello sviluppo economico e della gestione dei servizi.

La disposizione contestata, rimettendo unilateralmente allo Stato la decisione circa l'ammissibilità dell'aumento dei diritti annuali per finanziare i programmi ed i progetti che le Camere di commercio condividono con le Regioni, lede anche l'art. 118 ultimo comma Cost. perché, in assenza di risorse finanziarie sufficienti, la Regione sarà inevitabilmente costretta a non affidare alla Camera di commercio le attività oggetto del programma/progetto per la promozione dello sviluppo economico e per l'organizzazione di servizi alle imprese.



3) *Illegittimità costituzionale dell'art. 3 quarto comma, per violazione dell'art. 117 terzo e quarto comma Cost. e per violazione del principio della leale cooperazione.*

Dubbi di costituzionalità presenta la procedura della riduzione del numero delle Camere di commercio oggi esistenti, disciplinata dall'art. 3 del decreto legislativo in oggetto. La disposizione prevede che la proposta di rideterminazione delle circoscrizioni territoriali, per ricondurre il numero complessivo delle Camere di commercio entro sessanta, debba partire da Unioncamere (che la trasmette al Ministero dello sviluppo economico entro il termine di 180 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto; in caso di inerzia provvede direttamente il Ministero dello sviluppo economico). La proposta contiene la razionalizzazione delle sedi e un piano complessivo di riassetto degli uffici e del personale, la rideterminazione delle dotazioni organiche del personale dirigenziale e non, le risorse finanziarie per i fondi destinati alla contrattazione collettiva decentrata integrativa, la razionale distribuzione del personale. Il Ministero, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano approva la proposta, istituisce la nuova Camera e dà attuazione alle ipotesi del piano. L'eventuale personale in sovrannumero alla fine del processo è ricollocato presso altre amministrazioni statali con le procedure di mobilità e al 31 dicembre 2019 il personale non riassorbito è soggetto alle disposizioni di cui all'art. 33 settimo ed ottavo comma del decreto legislativo n. 165/2001 (collocamento in disponibilità).

Tale previsione appare lesiva delle attribuzioni regionali al quarto comma, ove introduce il mero parere della Conferenza Stato-Regioni sul piano di razionalizzazione così incisivo per le Camere di commercio: tale parere non appare idoneo per un radicale processo di riordino di enti operanti anche in materie regionali, il quale dovrebbe avvenire con un coinvolgimento effettivo e maggiore delle Regioni, perché, come già rilevato, quando il legislatore statale riforma istituti «che incidono su competenze statali e regionali inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa» che si impone «quale cardine della leale collaborazione» (sentenza n. 251/2016).

Come evidenziato in premessa, le Camere di commercio indubbiamente operano anche in ambiti affidati alla competenza concorrente e residuale delle Regioni, con conseguente violazione dell'art. 117 terzo e quarto comma e del principio della leale collaborazione da parte della disposizione impugnata (art. 3, quarto comma) che non prevede la necessaria intesa della Conferenza Stato-Regioni, ma il mero parere, sul provvedimento statale di rideterminazione delle circoscrizioni territoriali, di istituzione delle nuove Camere di commercio e, in generale, sulle determinazioni conseguenti al piano di riordino e razionalizzazione. Il coinvolgimento regionale in merito è minimo perché è previsto solo un parere della Conferenza Stato-Regioni e non una intesa sul piano, intesa invece imprescindibile e, a salvaguardia delle competenze regionali in cui operano le Camere di commercio.

4) *Illegittimità costituzionale dell'art. 4 sesto comma, per violazione dell'art. 117 quarto comma Cost.*

L'art. 4, comma 6 introduce anche a carico delle regioni l'obbligo di comunicazione in via telematica di propri atti alla Camera di commercio, finalizzato ad implementare il fascicolo informatica d'impresa. Le Regioni hanno propri sistemi informativi per cui è necessario che il decreto del Ministro dello sviluppo economico, che determina i termini e le modalità operative di applicazione di tale obbligo, sia emanato previa intesa con le Regioni e non già solo sentite le medesime, come invece prevede la norma.

Per tale aspetto si configura una violazione dell'art. 117 quarto comma Cost., per interferenza con l'autonomia organizzativa regionale.

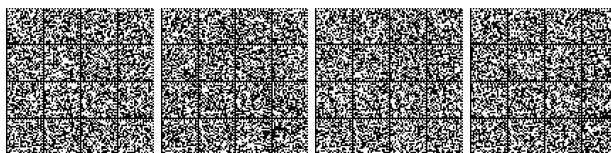
P.Q.M.

Si chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiari l'illegittimità costituzionale del decreto legislativo 25 novembre 2016 n. 219 nel suo complesso e con specifico riferimento all'art. 1, comma 1, lett. r n. 1 punto i), all'art. 3 quarto comma e all'art. 4 sesto comma per violazione degli articoli 76, 77 primo comma, 117 terzo e quarto comma e 118 Cost., nonché per violazione del principio della leale collaborazione tra Stato e Regioni.

Si deposita la delibera di autorizzazione a promuovere il giudizio.

Firenze, 19 gennaio 2017

Avv. Bora



N. 5

*Ordinanza del 17 ottobre 2016 del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria
sul ricorso proposto da Vitalizi Marco, Melani Nicola e Valenti Giorgio contro Ministero della giustizia*

Giustizia amministrativa - Giudizio di ottemperanza - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Procedimento per ottenere il pagamento delle somme dall'Amministrazione debitrice.

- 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. 5-*sexies*, commi 1, 4, 5, 7 e 11, introdotti dall'art. 1, comma 777, [lett. l,] della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LIGURIA

(SEZIONE SECONDA)

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 45 del 2016, proposto da:

Marco Vitalizi, rappresentato e difeso dagli avvocati Gianluca Motta e Giorgio Valenti, con domicilio eletto presso Gianluca Motta in Genova, via XII Ottobre 2/131;

Nicola Melani, rappresentato e difeso dagli avvocati Gianluca Motta e Giorgio Valenti, con domicilio eletto presso Gianluca Motta in Genova, via XII Ottobre 2/131;

Giorgio Valenti, in proprio e rappresentato e difeso dall'avv. Gianluca Motta, con domicilio eletto presso Gianluca Motta in Genova, via XII Ottobre 2/131;

Contro il Ministero della giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura distrettuale di Genova, domiciliata in Genova, viale Brigate Partigiane n. 2;

Per l'ottemperanza del decreto rep. 1693 del 17 agosto 2012, rg.vg. 434/2012, della Corte d'appello di Genova;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero della giustizia;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 29 settembre 2016 il dott. Roberto Pupilella e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Con decreto rep. 1693 del 17 agosto 2012, emesso nell'ambito del procedimento rubricato sub R.G.V.G. n. 434/2012, la Corte d'appello di Genova ha riconosciuto ai signori Marco Vitalizi e Nicola Melani il diritto a ricevere l'equo indennizzo per la durata eccessiva di un processo di cui il medesimo è stato parte, ai sensi della legge 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. Legge Pinto), contestualmente liquidando la relativa somma, oltre alle spese legali distratte in favore dell'avv. Giorgio Valenti, antistatario.

Come risulta dalla certificazione depositata, detto decreto è passato in giudicato.

Notificato il titolo esecutivo in data 15 ottobre 2014, risulta altresì decorso inutilmente il termine dilatorio di centoventi giorni, previsto dall'art. 14 del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669 (convertito con modificazioni nella legge 31 dicembre 1996, n. 305) quale condizione di procedibilità delle azioni di esecuzione forzata nei confronti delle pubbliche amministrazioni.

Con ricorso ex art. 112, comma 2, lettera c) del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (giudizio di ottemperanza), notificato in data 12 gennaio 2016 e depositato il successivo 20 gennaio 2016, i signori Marco Vitalizi e Nicola Melani e l'avv. Giorgio Valenti hanno quindi adito l'intestato tribunale amministrativo regionale per conseguire l'attuazione del decreto della Corte d'appello di Genova.

I ricorrenti hanno altresì formulato domanda di nomina di un commissario *ad acta*, cui affidare il compito di provvedere in sostituzione dell'Amministrazione intimata, in caso di persistenza dell'inadempimento.

Si è costituita in giudizio l'Amministrazione intimata, eccependo l'improcedibilità del ricorso.



In particolare, l'Amministrazione resistente ha evidenziato che il nuovo art. 5-*sexies* della legge n. 89/2001 (inserito dall'art. 1, comma 777, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, c.d. Legge di stabilità per il 2016), con decorrenza dal 1° gennaio 2016 ha introdotto a favore dell'Amministrazione debitrice un termine dilatorio di sei mesi per effettuare il pagamento delle somme liquidate, termine che non decorre prima che il creditore abbia provveduto ad una serie di adempimenti indicati dal comma 1 del medesimo art. 5-*sexies*.

Inoltre, la difesa erariale ha osservato che il comma 7 dell'art. 5-*sexies* preclude al creditore di proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento liquidatorio, prima che sia decorso il termine semestrale di cui al sopra citato comma 5.

Alla camera di consiglio del 29 settembre 2016 la causa è stata trattenuta in decisione.

Il collegio dubita della costituzionalità dell'art. 5-*sexies* della legge n. 89/2001 (come introdotto dall'art. 1, comma 777, della legge n. 208/2015), per contrasto con gli articoli 3, 24, commi primo e secondo, 111 commi primo e secondo, 113 comma secondo e 117 primo comma della Costituzione.

1. Le disposizioni normative della cui incostituzionalità si tratta.

Le disposizioni normative sospettate di incostituzionalità sono i commi 1, 4, 5, 7 e 11 dell'art. 5-*sexies*.

Il comma 1 è così formulato: «Al fine di ricevere il pagamento delle somme liquidate a norma della presente legge, il creditore rilascia all'amministrazione debitrice una dichiarazione, ai sensi degli articoli 46 e 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, attestante la mancata riscossione di somme per il medesimo titolo, l'esercizio di azioni giudiziarie per lo stesso credito, l'ammontare degli importi che l'amministrazione è ancora tenuta a corrispondere, la modalità di riscossione prescelta ai sensi del comma 9 del presente articolo, nonché a trasmettere la documentazione necessaria a norma dei decreti di cui al comma 3».

Il comma 4 prevede che «Nel caso di mancata, incompleta o irregolare trasmissione della dichiarazione o della documentazione di cui ai commi precedenti, l'ordine di pagamento non può essere emesso».

Ai sensi del comma 5, «L'amministrazione effettua il pagamento entro sei mesi dalla data in cui sono integralmente assolti gli obblighi previsti ai commi precedenti. Il termine di cui al periodo precedente non inizia a decorrere in caso di mancata, incompleta o irregolare trasmissione della dichiarazione ovvero della documentazione di cui ai commi precedenti».

Il comma 7 dispone che «Prima che sia decorso il termine di cui al comma 5, i creditori non possono procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento».

Il comma 11 recita: «Nel processo di esecuzione forzata, anche in corso, non può essere disposto il pagamento di somme o l'assegnazione di crediti in favore dei creditori di somme liquidate a norma della presente legge in caso di mancato, incompleto o irregolare adempimento degli obblighi di comunicazione. La disposizione di cui al presente comma si applica anche al pagamento compiuto dal commissario *ad acta*».

Con la Legge di stabilità per il 2016, il legislatore ha dunque novellato la disciplina di cui alla legge n. 89/2001, introducendo *ex novo* un procedimento necessario per ottenere il pagamento delle somme dovute dall'Amministrazione a titolo di indennizzo per l'irragionevole durata di un processo.

Il nuovo art. 5-*sexies*, nella parte sopra citata, impone al creditore di rilasciare una dichiarazione di autocertificazione e sostitutiva di notorietà, attestante la non avvenuta riscossione di quanto dovuto (comma 1).

Tale dichiarazione rappresenta una condizione necessaria per ottenere il pagamento da parte dell'Amministrazione debitrice, giacché il comma 4 della disposizione in discussione stabilisce che la mancanza, l'incompletezza ovvero l'irregolarità della documentazione richiesta precluda all'Amministrazione l'emissione dell'ordine di pagamento.

Per altro verso, viene introdotto un termine dilatorio semestrale, decorrente dalla data in cui sono assolti gli obblighi comunicativi di cui al primo comma, entro il quale l'Amministrazione debitrice può effettuare il pagamento (comma 5) e prima del quale il creditore non può procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto o alla proposizione di un ricorso per l'ottemperanza del provvedimento liquidatorio (comma 7).

Detto termine di centottanta giorni va ad aggiungersi al termine di centoventi giorni già previsto in via generale dall'art. 14 del decreto-legge n. 669/1996, per tutti i crediti vantati nei confronti di un'Amministrazione dello Stato.

La cumulabilità e non alternatività dei due termini si evince chiaramente dalla lettera dell'art. 5-*sexies*, comma 11, il quale prevede che in caso di mancato, incompleto o irregolare adempimento degli obblighi di comunicazione di cui al primo comma, il pagamento non possa essere disposto neppure nell'ambito dei procedimenti esecutivi già in corso, cioè quelli per i quali il termine contemplato dal predetto art. 14 decreto-legge n. 669/1996 (centoventi giorni dalla notifica del titolo esecutivo) costituiva già condizione per procedere ad esecuzione forzata.



Ne deriva che il creditore non può procedere all'esecuzione forzata, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento, prima che sia decorso un termine di dieci mesi.

2. La rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

La rilevanza della prospettata questione di legittimità costituzionale discende dalla diretta applicabilità al caso in esame delle norme la cui costituzionalità è messa in discussione (Corte costituzionale, ordinanze nn. 264/2015; 111/2009; 70/2009; 403/2002).

Difatti, com'è noto, la rilevanza di una questione di legittimità costituzionale va valutata alla stregua del criterio della pregiudizialità, in virtù del quale la rilevanza va affermata ogni qualvolta la causa non possa essere definita indipendentemente dalla risoluzione della questione (Corte costituzionale, sentenze nn. 270/2010; 151/2009; 38/2009; 303/2007; 50/2007; 84/2006; ordinanze nn. 220/2010; 175/2003).

Nella fattispecie in esame, non è dubitabile l'applicazione dell'art. 5-sexies legge n. 89/2001, atteso che la l'art. 1, comma 777 della legge n. 208/2015 è entrato in vigore il primo gennaio 2016, mentre il ricorso è stato notificato e depositato successivamente a tale data, con la conseguente piena sussumibilità della fattispecie nell'impero della nuova norma.

L'applicazione della norma, che per la sua chiarezza non si presta ad interpretazioni adeguatrici, determinerebbe pertanto inevitabilmente — come eccepito dalla difesa erariale — una pronuncia di inammissibilità ovvero di improcedibilità del ricorso per l'ottemperanza del decreto indicato in epigrafe, in quanto non risulta che i ricorrenti abbiano adempiuto gli obblighi dichiarativi di cui al comma 1.

Di qui la rilevanza della questione.

3. La non manifesta infondatezza della questione di legittimità ed i parametri costituzionali violati.

La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale discende dalle considerazioni che seguono.

3.1. Violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Il complesso normativo sopra richiamato viola in primo luogo i principi di eguaglianza e ragionevolezza sanciti dall'art. 3 della Costituzione.

L'art. 5-sexies, nella parte sopra citata, introduce infatti un procedimento necessario per ottenere il pagamento delle somme dovute ai sensi della legge n. 89/2001, ovvero per procedere alla relativa esecuzione forzata, irragionevolmente ed irrazionalmente discriminatorio nei confronti dei creditori di tali somme, rispetto al resto dei creditori di somme di danaro nei confronti della pubblica amministrazione.

La disciplina generale che regola l'esecuzione forzata dei crediti vantati nei confronti dell'Amministrazione statale è quella sancita dall'art. 14 del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669 (convertito con modifiche dalla legge 31 dicembre 1996, n. 305), che costituisce dunque la norma da assumere a confronto nel giudizio di ragionevolezza, ovvero il così detto *tertium comparationis*.

Il primo comma del suddetto art. 14 stabilisce che «Le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici non economici completano le procedure per l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali e dei lodi arbitrali aventi efficacia esecutiva e comportanti l'obbligo di pagamento di somme di danaro entro il termine di centoventi giorni dalla notificazione del titolo esecutivo. Prima di tale termine il creditore non può procedere ad esecuzione forzata né alla notifica di atto di precetto».

Di regola, dunque, il creditore nei confronti di un'amministrazione statale deve attendere un periodo di circa quattro mesi, decorrenti dalla notificazione del titolo esecutivo, prima di poter procedere all'esecuzione forzata del proprio credito.

La *ratio* di siffatta previsione è quella di accordare all'Amministrazione debitrice, attraverso il differimento dell'esecuzione, uno *spatium adimplendi* per l'approntamento dei mezzi finanziari occorrenti al pagamento dei crediti azionati, in modo da contemperare l'interesse del singolo alla realizzazione del suo diritto con quello, generale, ad una ordinata gestione delle risorse finanziarie pubbliche (così Corte costituzionale, sentenza n. 142/1998).

Per le somme di cui alla legge n. 89/2001, invece, l'art. 5-sexies, comma 5 introduce un ulteriore ed aggiuntivo (vedi *supra*) termine dilatorio di sei mesi — decorrenti dall'assolvimento degli obblighi dichiarativi di chi al comma 1 della medesima disposizione — entro il quale l'Amministrazione può anche non effettuare il pagamento ed il creditore non può procedere ad esecuzione forzata o proporre ricorso per ottemperanza.

Ne deriva un regime normativo e procedimentale ingiustificatamente favorevole all'Amministrazione debitrice di somme ex legge n. 89/2001, la cui irragionevolezza discende, ad avviso del Collegio, dall'insussistenza di qualsivoglia presupposto legittimante un regime procedimentale deteriore per il pagamento e l'esecuzione di tali crediti, i quali — oltretutto — trovano titolo proprio nel protrarsi nel tempo di un processo oltre il limite ragionevole, cioè in un colpevole ritardo dell'amministrazione, ritardo per così dire già «certificato» dalla Corte d'appello.



Invero, vista la finalità che governa il sopra citato art. 14 del decreto-legge n. 669/1996, pare che il procedimento di cui all'art. 5-*sexies* rappresenti un inutile e gravatorio duplicato normativo, irragionevolmente operante con esclusivo riferimento ai crediti di cui alla legge n. 89/2001.

Sotto altro e distinto profilo, la nuova condizione di ammissibilità rappresenta un ulteriore *vulnus* al principio di uguaglianza, nella misura in cui determina una graduazione puramente temporale delle ragioni creditorie, in contrasto con il principio della *par condicio creditorum* di cui all'art. 2741, comma 1 del codice civile.

3.2. *Violazione degli articoli 24, primo e secondo comma, e 113, secondo comma della Costituzione.*

La disciplina in esame si pone altresì in contrasto con il principio di effettività del diritto di difesa sancito dagli articoli 24, commi 1 e 2, e 113, comma 2, della Costituzione.

Com'è noto, la tutela giurisdizionale costituzionalmente garantita non può consistere semplicemente nella possibilità di proporre una domanda ad un giudice.

L'art. 24 della Costituzione costituisce la garanzia di effettività che alle singole situazioni sostanziali protette dall'ordinamento corrispondano forme di tutela omogenee, tali da assicurare la soddisfazione agli interessi materiali dei quali quelle situazioni sono espressione (Tribunale amministrativo regionale Piemonte, ordinanza 17 dicembre 2015, n. 1747).

Il comma 7 dell'art. 5-*sexies*, nel disporre che «Prima che sia decorso il termine di cui al comma 5, i creditori non possono procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento», introduce un apprezzabile ostacolo procedurale alla tutela giurisdizionale del creditore rimasto insoddisfatto.

La previsione di un termine semestrale (ulteriore rispetto al quello di centoventi giorni previsto dal citato art. 14 del decreto-legge n. 669/1996) — che non decorre se non dalla data di adempimento degli obblighi comunicativi di cui al primo comma dell'art. 5-*sexies* — si traduce nell'impossibilità per il cittadino di agire in via immediata e diretta per il soddisfacimento del proprio credito, pur essendo egli in possesso di un titolo esecutivo perfetto.

Al tal riguardo, giova rammentare che la Corte costituzionale ha avuto modo di osservare come il diritto di difesa sia frustrato non soltanto allorché le norme vigenti consentono che sia radicalmente impedito il loro esercizio, pur formalmente riconosciuto, «ma anche se è possibile che si creino, senza la previsione di adeguati rimedi, situazioni tali da rendere eccessivamente difficile l'esercizio stesso» (sentenza 8 maggio 2009, n. 142).

In altri termini, i precetti costituzionali dei quali si sospetta la violazione non impongono che il cittadino possa conseguire la tutela giurisdizionale sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti, ma impediscono che vengano imposti oneri o modalità tali da comprimere l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale (in tal senso, Corte costituzionale 6 aprile 2014, n. 98; ordinanza n. 386/2004; sentenza n. 99/2000; sentenza n. 472/1999; sentenza n. 63/1977).

Ed invero, se da un lato la giurisprudenza costituzionale riconosce un'ampia discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali (tra le ultime, sentenze n. 23/2015, n. 243 e n. 157/2014), dall'altro «resta naturalmente fermo il limite della manifesta irragionevolezza della disciplina, che si ravvisa, con riferimento specifico al parametro evocato, ogniqualvolta emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di agire (sentenza n. 335 del 2004)» (Corte costituzionale, 3 marzo 2016, n. 44).

La previsione di un ulteriore termine — oltretutto più lungo di quello che il legislatore ha ritenuto congruo per il pagamento di tutti gli altri debiti della pubblica amministrazione — pare dunque essere una scelta ingiustificata anche rispetto alle esigenze di effettività della tutela creditoria del cittadino.

3.3. *Violazione degli articoli 111, commi 1 e 2, e 117, comma 1, della Costituzione per il tramite degli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e 47 della Carta dei diritti UE.*

Sotto altro profilo, l'art. 5-*sexies*, nella parte la cui costituzionalità è messa in discussione, appare in contrasto con il principio del giusto processo sancito, nell'ordinamento europeo e nazionale:

a) dall'art. 47 della Carta dei diritti UE, secondo cui ad ogni individuo, i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati, spetta un «ricorso effettivo» dinanzi ad un giudice e che la causa sia esaminata «entro un termine ragionevole»;

b) dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, secondo cui «Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata [...] entro un termine ragionevole» e ad un «ricorso effettivo» dinanzi ad una magistratura nazionale;

c) dall'art. 111, primo comma della Costituzione, secondo cui la giurisdizione si attua mediante il «giusto processo» regolato dalla legge.



Occorre preliminarmente osservare che la giurisprudenza costituzionale è da tempo costante nel ritenere che le norme della CEDU — nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare a esse interpretazione e applicazione (art. 32, paragrafo 1, della Convenzione) — integrino, quali «norme interposte», il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, comma 1, della Costituzione, nella parte in cui stabilisce l'obbligo per la legislazione interna di rispettare i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali (*cf.* Corte costituzionale sentenze 4 dicembre 2009, n. 317; 26 novembre 2009, n. 311; 27 febbraio 2008, n. 39; 24 ottobre 2007, nn. 348 e 349).

In caso di ipotizzato contrasto fra una norma interna e una norma della CEDU, il giudice comune deve verificare anzitutto la praticabilità di una interpretazione della prima in senso conforme alla Convenzione e, ove tale verifica dia esito negativo, egli deve denunciare la rilevata incompatibilità, proponendo questione di legittimità costituzionale in riferimento al suindicato parametro.

Orbene, l'ormai consolidata interpretazione dell'art. 6, par. 1, della CEDU fatta propria dalla Corte di Strasburgo, si concretizza nel principio per cui il tempo occorrente per conseguire l'esecuzione di una decisione di condanna al pagamento di un indennizzo da eccessiva durata del processo, specie se costringe l'interessato a proporre un'azione esecutiva, fa parte a tutti gli effetti del processo stesso, e quindi va computato ai fini del rispetto da parte dello Stato del diritto fondamentale alla durata ragionevole dell'*iter* processuale (Consiglio di Stato, 17 febbraio 2014, n. 754).

Per quanto concerne invece l'art. 47 della Carta dei diritti UE, secondo la giurisprudenza comunitaria, esso costituisce la riaffermazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva, nonché un principio generale del diritto dell'Unione che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, e che è stato poi sancito dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (*cf.*, *ex multis*: Corte Giust. UE, sentenza 28 febbraio 2013, C-334/12, Réexamen).

Ciò premesso, dai convergenti principi del diritto europeo e della Costituzione italiana discende la necessità che il processo amministrativo debba assicurare, da un punto di vista funzionale e sostanziale, una tutela piena ed effettiva dei ricorrenti nei confronti della pubblica amministrazione.

Invero, il processo può dirsi giusto se offre una garanzia di efficienti forme di tutela della situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio dai ricorrenti.

Così, in osservanza del principio di cooperazione leale stabilito dall'art. 4 del Trattato sul funzionamento dell'Unione, le modalità procedurali dei ricorsi non devono rendere praticamente impossibile od anche solo eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione.

Per quel che maggiormente rileva nel presente giudizio, la giurisprudenza comunitaria ha evidenziato che l'esigenza di effettività attiene alla definizione delle modalità procedurali che reggono le azioni giudiziarie (*cf.* Corte Giust. UE, sentenza 18 marzo 2010, C-317/08, Alassini; sent. 27 giugno 2013, C-93/12, ET Agroconsulting).

Alla luce di tali considerazioni generali, il Collegio sospetta che l'art. 5-*sexies* della legge n. 89/2001, nella parte in cui preclude al creditore che non abbia adempiuto agli obblighi dichiarativi di cui al primo comma della medesima disposizione di agire in via esecutiva per ottenere il soddisfacimento del proprio credito ovvero di proporre ricorso per l'ottemperanza del decreto liquidatorio, si ponga in contrasto con il principio del giusto processo sancito dall'art. 111, primo comma, della Costituzione, nonché (per il tramite dell'art. 117, primo comma, della Costituzione) con il diritto ad un processo di ragionevole durata e ad un ricorso effettivo sancito dall'art. 47 della Carta dei diritti UE e dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

La previsione di una condizione di proponibilità del ricorso per ottemperanza configura, infatti, un ingiustificato privilegio per la pubblica amministrazione inadempiente che si traduce, sul piano della tutela giurisdizionale, in una rilevante discriminazione tra situazioni soggettive sostanzialmente analoghe ed in un apprezzabile ostacolo processuale per il soddisfacimento del credito del cittadino.

4. Conclusioni.

Il Collegio, per le ragioni sopra esposte, ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5-*sexies*, commi 1, 4, 5, 7 e 11, della legge n. 89/2001, come modificata dalla legge n. 208/2015, per violazione:

- dell'art. 3 della Costituzione;
- degli articoli 24, primo e secondo comma; 113, secondo comma; 117, primo comma, della Costituzione;
- dell'art. 111, primo e secondo comma, della Costituzione.

Resta sospesa ogni decisione sul ricorso in epigrafe, dovendo la questione essere demandata al giudizio della Corte costituzionale.



P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria (Sezione Seconda):

visti gli articoli 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5-sexies, commi 1, 4, 5, 7 e 11, della legge n. 89/2001 (come introdotti dalla legge n. 208/2015) in relazione agli articoli 3; 24, commi 1 e 2; 111, commi 1 e 2; 113, comma 2; 117, primo comma, della Costituzione;

sospende il giudizio in corso;

dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri, e sia comunicata alla Presidenza del Senato della Repubblica ed alla Presidenza della Camera dei deputati.

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 29 settembre 2016 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Pupilella, Presidente, estensore;

Luca Morbelli, consigliere;

Angelo Vitali, consigliere.

Il Presidente, estensore: PUPILELLA

17C00014

N. 6

*Ordinanza del 17 ottobre 2016 del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria
sul ricorso proposto da Boirivant Ugo e Valenti Giorgio contro Ministero della giustizia*

Giustizia amministrativa - Giudizio di ottemperanza - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Procedimento per ottenere il pagamento delle somme dall'Amministrazione debitrice.

- 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. 5-sexies, commi 1, 4, 5, 7 e 11, introdotti dall'art. 1, comma 777, [lett. l,) della legge 28 dicembre 2015, n. 208 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)").

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LIGURIA

(SEZIONE SECONDA)

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 49 del 2016, proposto da:

Ugo Boirivant, rappresentato e difeso dagli avvocati Gianluca Motta e Giorgio Valenti, con domicilio eletto presso Gianluca Motta in Genova, via XII Ottobre 2/131;

Giorgio Valenti, in proprio e rappresentato e difeso dall'avv. Gianluca Motta, con domicilio eletto presso Gianluca Motta in Genova, via XII Ottobre 2/131;

contro Ministero della giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura distrettuale Genova, domiciliata in Genova, viale Brigate Partigiane n. 2;

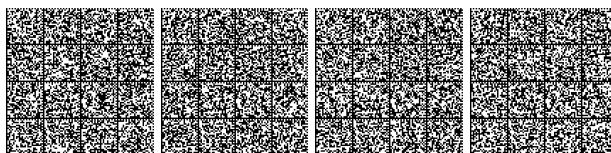
Per l'ottemperanza del decreto rep. 1547 del 2 agosto 2012 della Corte d'appello di Genova, rg. vg. 235/2012;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero della giustizia;



Relatore nella Camera di consiglio del giorno 29 settembre 2016 il dott. Roberto Pupilella e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Con decreto rep. 1547 del 2 agosto 2012, emesso nell'ambito del procedimento rubricato sub R.G.V.G. n. 235/2012, la Corte d'appello di Genova ha riconosciuto al sig. Ugo Boirivant il diritto a ricevere l'equo indennizzo per la durata eccessiva di un processo di cui il medesimo è stato parte, ai sensi della legge 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. legge Pinto), contestualmente liquidando la relativa somma, oltre alle spese legali distratte in favore dell'avv. Giorgio Valenti, antistatario.

Come risulta dalla certificazione depositata, detto decreto è passato in giudicato.

Notificato il titolo esecutivo in data 31 ottobre 2014, risulta altresì decorso inutilmente il termine dilatorio di centoventi giorni, previsto dall'art. 14 del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669 (convertito con modificazioni nella legge 31 dicembre 1996, n. 305) quale condizione di procedibilità delle azioni di esecuzione forzata nei confronti delle pubbliche amministrazioni.

Con ricorso ex art. 112, comma 2, lettera c) del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (giudizio di ottemperanza), notificato in data 12 gennaio 2016 e depositato il successivo 20 gennaio 2016, il sig. Ugo Boirivant e l'avv. Giorgio Valenti hanno quindi adito l'intestato tribunale amministrativo regionale per conseguire l'attuazione del decreto della Corte d'appello di Genova.

I ricorrenti hanno altresì formulato domanda di nomina di un commissario *ad acta*, cui affidare il compito di provvedere in sostituzione dell'amministrazione intimata, in caso di persistenza dell'inadempimento.

Si è costituita in giudizio l'amministrazione intimata, eccependo l'improcedibilità del ricorso.

In particolare, l'amministrazione resistente ha evidenziato che il nuovo art. 5-*sexies* della legge n. 89/2001 (inserito dall'art. 1, comma 777, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, c.d. Legge di stabilità per il 2016), con decorrenza dal 1° gennaio 2016 ha introdotto a favore dell'amministrazione debitrice un termine dilatorio di sei mesi per effettuare il pagamento delle somme liquidate, termine che non decorre prima che il creditore abbia provveduto ad una serie di adempimenti indicati dal comma 1 del medesimo art. 5-*sexies*.

Inoltre, la difesa erariale ha osservato che il comma 7 dell'art. 5-*sexies* preclude al creditore di proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento liquidatorio, prima che sia decorso il termine semestrale di cui al sopra citato comma 5.

Alla Camera di consiglio del 29 settembre 2016 la causa è stata trattenuta in decisione.

Il collegio dubita della costituzionalità dell'art. 5-*sexies* della legge n. 89/2001 (come introdotto dall'art. 1, comma 777, della legge n. 208/2015), per contrasto con gli articoli 3, 24, commi primo e secondo, 111 commi primo e secondo, 113 comma secondo e 117 primo comma della Costituzione.

1. Le disposizioni normative della cui incostituzionalità si tratta.

Le disposizioni normative sospettate di incostituzionalità sono i commi 1, 4, 5, 7 e 11 dell'art. 5-*sexies*.

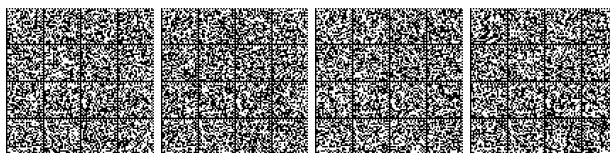
Il comma 1 è così formulato: «Al fine di ricevere il pagamento delle somme liquidate a norma della presente legge, il creditore rilascia all'amministrazione debitrice una dichiarazione, ai sensi degli articoli 46 e 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, attestante la mancata riscossione di somme per il medesimo titolo, l'esercizio di azioni giudiziarie per lo stesso credito, l'ammontare degli importi che l'amministrazione è ancora tenuta a corrispondere, la modalità di riscossione prescelta ai sensi del comma 9 del presente articolo, nonché a trasmettere la documentazione necessaria a norma dei decreti di cui al comma 3».

Il comma 4 prevede che «Nel caso di mancata, incompleta o irregolare trasmissione della dichiarazione o della documentazione di cui ai commi precedenti, l'ordine di pagamento non può essere emesso».

Ai sensi del comma 5, «L'amministrazione effettua il pagamento entro sei mesi dalla data in cui sono integralmente assolti gli obblighi previsti ai commi precedenti. Il termine di cui al periodo precedente non inizia a decorrere in caso di mancata, incompleta o irregolare trasmissione della dichiarazione ovvero della documentazione di cui ai commi precedenti».

Il comma 7 dispone che «Prima che sia decorso il termine di cui al comma 5, i creditori non possono procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento».

Il comma 11 recita: «Nel processo di esecuzione forzata, anche in corso, non può essere disposto il pagamento di somme o l'assegnazione di crediti in favore dei creditori di somme liquidate a norma della presente legge in caso di mancato, incompleto o irregolare adempimento degli obblighi di comunicazione. La disposizione di cui al presente comma si applica anche al pagamento compiuto dal commissario *ad acta*».



Con la Legge di stabilità per il 2016, il legislatore ha dunque novellato la disciplina di cui alla legge n. 89/2001, introducendo *ex novo* un procedimento necessario per ottenere il pagamento delle somme dovute dall'amministrazione a titolo di indennizzo per l'irragionevole durata di un processo.

Il nuovo art. 5-*sexies*, nella parte sopra citata, impone al creditore di rilasciare una dichiarazione di autocertificazione e sostitutiva di notorietà, attestante la non avvenuta riscossione di quanto dovuto (comma 1).

Tale dichiarazione rappresenta una condizione necessaria per ottenere il pagamento da parte dell'amministrazione debitrice, giacché il comma 4 della disposizione in discussione stabilisce che la mancanza, l'incompletezza ovvero l'irregolarità della documentazione richiesta precluda all'amministrazione l'emissione dell'ordine di pagamento.

Per altro verso, viene introdotto un termine dilatorio semestrale, decorrente dalla data in cui sono assolti gli obblighi comunicativi di cui al primo comma, entro il quale l'amministrazione debitrice può effettuare il pagamento (comma 5) e prima del quale il creditore non può procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto o alla proposizione di un ricorso per l'ottemperanza del provvedimento liquidatorio (comma 7).

Detto termine di centottanta giorni va ad aggiungersi al termine di centoventi giorni già previsto in via generale dall'art. 14 del decreto-legge n. 669/1996, per tutti i crediti vantati nei confronti di un'amministrazione dello Stato.

La cumulabilità e non alternatività dei due termini si evince chiaramente dalla lettera dell'art. 5-*sexies* comma 11, il quale prevede che in caso di mancato, incompleto o irregolare adempimento degli obblighi di comunicazione di cui al primo comma, il pagamento non possa essere disposto neppure nell'ambito dei procedimenti esecutivi già in corso, cioè quelli per i quali il termine contemplato dal predetto art. 14 decreto-legge n. 669/1996 (centoventi giorni dalla notifica del titolo esecutivo) costituiva già condizione per procedere ad esecuzione forzata.

Ne deriva che il creditore non può procedere all'esecuzione forzata, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento, prima che sia decorso un termine di dieci mesi.

2. La rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

La rilevanza della prospettata questione di legittimità costituzionale discende dalla diretta applicabilità al caso in esame delle norme la cui costituzionalità è messa in discussione (Corte costituzionale, ordinanze nn. 264/2015; 111/2009; 70/2009; 403/2002).

Difatti, com'è noto, la rilevanza di una questione di legittimità costituzionale va valutata alla stregua del criterio della pregiudizialità, in virtù del quale la rilevanza va affermata ogni qualvolta la causa non possa essere definita indipendentemente dalla risoluzione della questione (Corte costituzionale, sentenze nn. 270/2010; 151/2009; 38/2009; 303/2007; 50/2007; 84/2006; ordinanze nn. 220/2010; 175/2003).

Nella fattispecie in esame, non è dubitabile l'applicazione dell'art. 5-*sexies* legge n. 89/2001, atteso che la l'art. 1, comma 777 della legge n. 208/2015 è entrato in vigore il primo gennaio 2016, mentre il ricorso è stato notificato e depositato successivamente a tale data, con la conseguente piena sussumibilità della fattispecie nell'impero della nuova norma.

L'applicazione della norma, che per la sua chiarezza non si presta ad interpretazioni adeguatrici, determinerebbe pertanto inevitabilmente — come eccepito dalla difesa erariale — una pronuncia di inammissibilità ovvero di improcedibilità del ricorso per l'ottemperanza del decreto indicato in epigrafe, in quanto non risulta che il ricorrente abbia adempiuto gli obblighi dichiarativi di cui al comma 1.

Di qui la rilevanza della questione.

3. La non manifesta infondatezza della questione di legittimità ed i parametri costituzionali violati.

La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale discende dalle considerazioni che seguono.

3.1. Violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Il complesso normativo sopra richiamato viola in primo luogo i principi di eguaglianza e ragionevolezza sanciti dall'art. 3 della Costituzione.

L'art. 5-*sexies*, nella parte sopra citata, introduce infatti un procedimento necessario per ottenere il pagamento delle somme dovute ai sensi della legge n. 89/2001, ovvero per procedere alla relativa esecuzione forzata, irragionevolmente ed irrazionalmente discriminatorio nei confronti dei creditori di tali somme, rispetto al resto dei creditori di somme di danaro nei confronti della pubblica amministrazione.

La disciplina generale che regola l'esecuzione forzata dei crediti vantati nei confronti dell'amministrazione statale è quella sancita dall'art. 14 del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669 (convertito con modifiche dalla legge 31 dicembre 1996, n. 305), che costituisce dunque la norma da assumere a confronto nel giudizio di ragionevolezza, ovvero il così detto *tertium comparationis*.



Il primo comma del suddetto art. 14 stabilisce che «Le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici non economici completano le procedure per l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali e dei lodi arbitrali aventi efficacia esecutiva e comportanti l'obbligo di pagamento di somme di danaro entro il termine di centoventi giorni dalla notificazione del titolo esecutivo. Prima di tale termine il creditore non può procedere ad esecuzione forzata né alla notifica di atto di precetto».

Di regola, dunque, il creditore nei confronti di un'amministrazione statale deve attendere un periodo di circa quattro mesi, decorrenti dalla notificazione del titolo esecutivo, prima di poter procedere all'esecuzione forzata del proprio credito.

La *ratio* di siffatta previsione è quella di accordare all'amministrazione debitrice, attraverso il differimento dell'esecuzione, uno *spatium adimplendi* per l'approntamento dei mezzi finanziari occorrenti al pagamento dei crediti azionati, in modo da contemperare l'interesse del singolo alla realizzazione del suo diritto con quello, generale, ad una ordinata gestione delle risorse finanziarie pubbliche (così Corte costituzionale, sentenza n. 142/1998).

Per le somme di cui alla legge n. 89/2001, invece, l'art. 5-*sexies* comma 5 introduce un ulteriore ed aggiuntivo (vedi *supra*) termine dilatorio di sei mesi — decorrenti dall'assolvimento degli obblighi dichiarativi di chi al comma 1 della medesima disposizione — entro il quale l'amministrazione può anche non effettuare il pagamento ed il creditore non può procedere ad esecuzione forzata o proporre ricorso per ottemperanza.

Ne deriva un regime normativo e procedimentale ingiustificatamente favorevole all'Amministrazione debitrice di somme ex legge n. 89/2001, la cui irragionevolezza discende, ad avviso del Collegio, dall'insussistenza di qualsivoglia presupposto legittimante un regime procedimentale deteriore per il pagamento e l'esecuzione di tali crediti, i quali — oltretutto — trovano titolo proprio nel protrarsi nel tempo di un processo oltre il limite ragionevole, cioè in un colpevole ritardo dell'amministrazione, ritardo per così dire già «certificato» dalla Corte d'appello.

Invero, vista la finalità che governa il sopra citato art. 14 del decreto-legge n. 669/1996, pare che il procedimento di cui all'art. 5-*sexies* rappresenti un inutile e gravatorio duplicato normativo, irragionevolmente operante con esclusivo riferimento ai crediti di cui alla legge n. 89/2001.

Sotto altro e distinto profilo, la nuova condizione di ammissibilità rappresenta un ulteriore *vulnus* al principio di uguaglianza, nella misura in cui determina una graduazione puramente temporale delle ragioni creditorie, in contrasto con il principio della *par condicio creditorum* di cui all'art. 2741 comma 1 del codice civile.

3.2. Violazione degli articoli 24, primo e secondo comma, e 113, secondo comma della Costituzione.

La disciplina in esame si pone altresì in contrasto con il principio di effettività del diritto di difesa sancito dagli articoli 24, commi 1 e 2, e 113, comma 2, della Costituzione.

Com'è noto, la tutela giurisdizionale costituzionalmente garantita non può consistere semplicemente nella possibilità di proporre una domanda ad un giudice.

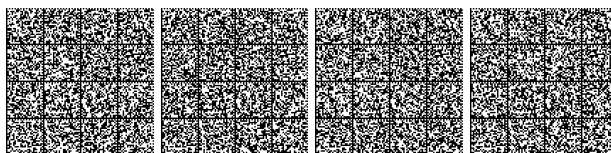
L'art. 24 della Costituzione costituisce la garanzia di effettività che alle singole situazioni sostanziali protette dall'ordinamento corrispondano forme di tutela omogenee, tali da assicurare la soddisfazione agli interessi materiali dei quali quelle situazioni sono espressione (Tribunale amministrativo regionale Piemonte, ordinanza 17 dicembre 2015, n. 1747).

Il comma 7 dell'art. 5-*sexies*, nel disporre che «Prima che sia decorso il termine di cui al comma 5, i creditori non possono procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento», introduce un apprezzabile ostacolo procedurale alla tutela giurisdizionale del creditore rimasto insoddisfatto.

La previsione di un termine semestrale (ulteriore rispetto al quello di centoventi giorni previsto dal citato art. 14 del decreto-legge n. 669/1996) — che non decorre se non dalla data di adempimento degli obblighi comunicativi di cui al primo comma dell'art. 5-*sexies* — si traduce nell'impossibilità per il cittadino di agire in via immediata e diretta per il soddisfacimento del proprio credito, pur essendo egli in possesso di un titolo esecutivo perfetto.

Al tal riguardo, giova rammentare che la Corte costituzionale ha avuto modo di osservare come il diritto di difesa sia frustrato non soltanto allorché le norme vigenti consentono che sia radicalmente impedito il loro esercizio, pur formalmente riconosciuto, «ma anche se è possibile che si creino, senza la previsione di adeguati rimedi, situazioni tali da rendere eccessivamente difficile l'esercizio stesso» (sentenza 8 maggio 2009, n. 142).

In altri termini, i precetti costituzionali dei quali si sospetta la violazione non impongono che il cittadino possa conseguire la tutela giurisdizionale sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti, ma impediscono che vengano imposti oneri o modalità tali da comprimere l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale (in tal senso, Corte costituzionale 16 aprile 2014, n. 98; ordinanza n. 386/2004; sentenza n. 99/2000; sentenza n. 472/1999; sentenza n. 63/1977).



Ed invero, se da un lato la giurisprudenza costituzionale riconosce un'ampia discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali (tra le ultime, sentenze n. 23/2015, n. 243 e n. 157/2014), dall'altro «resta naturalmente fermo il limite della manifesta irragionevolezza della disciplina, che si ravvisa, con riferimento specifico al parametro evocato, ogniqualvolta emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di agire (sentenza n. 335 del 2004)» (Corte costituzionale, 3 marzo 2016, n. 44).

La previsione di un ulteriore termine — oltretutto più lungo di quello che il legislatore ha ritenuto congruo per il pagamento di tutti gli altri debiti della pubblica amministrazione — pare dunque essere una scelta ingiustificata anche rispetto alle esigenze di effettività della tutela creditoria del cittadino.

3.3. *Violazione degli articoli 111, commi 1 e 2, e 117, comma 1, della Costituzione per il tramite degli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e 47 della Carta dei diritti UE.*

Sotto altro profilo, l'art. 5-*sexies*, nella parte la cui costituzionalità è messa in discussione, appare in contrasto con il principio del giusto processo sancito, nell'ordinamento europeo e nazionale:

a) dall'art. 47 della Carta dei diritti UE, secondo cui ad ogni individuo, i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati, spetta un «ricorso effettivo» dinanzi ad un giudice e che la causa sia esaminata «entro un termine ragionevole»;

b) dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, secondo cui «Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata [...] entro un termine ragionevole» e ad un «ricorso effettivo» dinanzi ad una magistratura nazionale;

c) dall'art. 111 primo comma della Costituzione, secondo cui la giurisdizione si attua mediante il «giusto processo» regolato dalla legge.

Occorre preliminarmente osservare che la giurisprudenza costituzionale è da tempo costante nel ritenere che le norme della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali – nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare a esse interpretazione e applicazione (art. 32, par. 1, della Convenzione) – integrino, quali «norme interposte», il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, comma 1, della Costituzione, nella parte in cui stabilisce l'obbligo per la legislazione interna di rispettare i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali (*cf.*: Corte costituzionale sentenze 4 dicembre 2009, n. 317; 26 novembre 2009, n. 311; 27 febbraio 2008, n. 39; 24 ottobre 2007, nn. 348 e 349).

In caso di ipotizzato contrasto fra una norma interna e una norma della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il giudice comune deve verificare anzitutto la praticabilità di una interpretazione della prima in senso conforme alla Convenzione e, ove tale verifica dia esito negativo, egli deve denunciare la rilevata incompatibilità, proponendo questione di legittimità costituzionale in riferimento al suindicato parametro.

Orbene, l'ormai consolidata interpretazione dell'art. 6, par. 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali fatta propria dalla Corte di Strasburgo, si concretizza nel principio per cui il tempo occorrente per conseguire l'esecuzione di una decisione di condanna al pagamento di un indennizzo da eccessiva durata del processo, specie se costringe l'interessato a proporre un'azione esecutiva, fa parte a tutti gli effetti del processo stesso, e quindi va computato ai fini del rispetto da parte dello Stato del diritto fondamentale alla durata ragionevole dell'*iter* processuale (Consiglio di Stato, 17 febbraio 2014, n. 754).

Per quanto concerne invece l'art. 47 della Carta dei diritti UE, secondo la giurisprudenza comunitaria, esso costituisce la riaffermazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva, nonché un principio generale del diritto dell'Unione che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, e che è stato poi sancito dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (*cf.*, *ex multis*: Corte Giust. UE, sentenza 28 febbraio 2013, C-334/12, Réexamen).

Ciò premesso, dai convergenti principi del diritto europeo e della Costituzione italiana discende la necessità che il processo amministrativo debba assicurare, da un punto di vista funzionale e sostanziale, una tutela piena ed effettiva del ricorrente nei confronti della pubblica amministrazione.

Invero, il processo può dirsi giusto se offre una garanzia di efficienti forme di tutela della situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio dal ricorrente.

Così, in osservanza del principio di cooperazione leale stabilito dall'art. 4 del Trattato sul funzionamento dell'Unione, le modalità procedurali dei ricorsi non devono rendere praticamente impossibile od anche solo eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione.



Per quel che maggiormente rileva nel presente giudizio, la giurisprudenza comunitaria ha evidenziato che l'effettività attiene alla definizione delle modalità procedurali che reggono le azioni giudiziarie (*cf.* Corte Giust. UE, sentenza 18 marzo 2010, C-317/08, Alassini; sentenza 27 giugno 2013, C-93/12, ET Agroconsulting).

Alla luce di tali considerazioni generali, il Collegio sospetta che l'art. 5-*sexies* della legge n. 89/2001, nella parte in cui preclude al creditore che non abbia adempiuto agli obblighi dichiarativi di cui al primo comma della medesima disposizione di agire in via esecutiva per ottenere il soddisfacimento del proprio credito ovvero di proporre ricorso per l'ottemperanza del decreto liquidatorio, si ponga in contrasto con il principio del giusto processo sancito dall'art. 111, primo comma, della Costituzione, nonché (per il tramite dell'art. 117, primo comma, della Costituzione) con il diritto ad un processo di ragionevole durata e ad un ricorso effettivo sancito dall'art. 47 della Carta dei diritti UE e dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

La previsione di una condizione di proponibilità del ricorso per ottemperanza configura, infatti, un ingiustificato privilegio per la pubblica amministrazione inadempiente che si traduce, sul piano della tutela giurisdizionale, in una rilevante discriminazione tra situazioni soggettive sostanzialmente analoghe ed in un apprezzabile ostacolo processuale per il soddisfacimento del credito del cittadino.

4. Conclusioni.

Il Collegio, per le ragioni sopra esposte, ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5-*sexies*, commi 1, 4, 5, 7 e 11, della legge n. 89/2001, come modificata dalla legge n. 208/2015, per violazione:

dell'art. 3 della Costituzione;

degli articoli 24, primo e secondo comma; 113, secondo comma; 117, primo comma, della Costituzione;

dell'art. 111, primo e secondo comma, della Costituzione.

Resta sospesa ogni decisione sul ricorso in epigrafe, dovendo la questione essere demandata al giudizio della Corte costituzionale.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria (Sezione Seconda):

visti gli articoli 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

*ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5-*sexies*, commi 1, 4, 5, 7 e 11, della legge n. 89/2001 (come introdotti dalla legge n. 208/2015) in relazione agli articoli 3; 24, commi 1 e 2; 111, commi 1 e 2; 113, comma 2; 117, primo comma, della Costituzione;*

sospende il giudizio in corso;

dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri, e sia comunicata alla Presidenza del Senato della Repubblica ed alla Presidenza della Camera dei deputati.

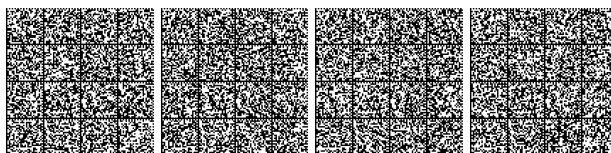
Così deciso in Genova nella Camera di consiglio del giorno 29 settembre 2016 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Pupilella, Presidente, estensore;

Luca Morbelli, consigliere;

Angelo Vitali, consigliere.

Il Presidente, estensore: PUPILELLA



N. 7

Ordinanza del 17 ottobre 2016 del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria sul ricorso proposto da Andrich Gian Antonio contro Ministero dell'economia e delle finanze

Giustizia amministrativa - Giudizio di ottemperanza - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Procedimento per ottenere il pagamento delle somme dall'Amministrazione debitrice.

- 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. 5-*sexies*, commi 1, 4, 5, 7 e 11, introdotti dall'art. 1, comma 777, [lett. l),] della legge 28 dicembre 2015, n. 208 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)").

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LIGURIA

(SEZIONE SECONDA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 59 del 2016, proposto da: Gian Antonio Andrich, rappresentato e difeso dall'avvocato Gabriele De Paola, con domicilio eletto presso Marco Saviotti in Genova, via G.D. Fiasella n. 6/19;

Contro Ministero dell'economia e delle finanze, in persona del ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato, domiciliata in Genova, viale Brigate Partigiane n. 2;

Per l'ottemperanza del decreto rep.62 del 19 gennaio 2010, R.G.V.G. 941/2009, della Corte d'appello di Genova - sezione terza civile;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Avvocatura dello Stato;

Relatore nella Camera di consiglio del giorno 29 settembre 2016 il dott. Roberto Pupilella e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Con decreto rep.62 del 19 gennaio 2010, emesso nell'ambito del procedimento rubricato sub R.G.V.G. n. 941/2009, la Corte d'appello di Genova ha riconosciuto al sig. Gian Antonio Andrich il diritto a ricevere l'equo indennizzo per la durata eccessiva di un processo di cui il medesimo è stato parte, ai sensi della legge 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. Legge Pinto), contestualmente liquidando la relativa somma, oltre alle spese legali.

Come risulta dalla certificazione depositata, detto decreto è passato in giudicato.

Notificato il titolo esecutivo in data 22 giugno 2010, risulta altresì decorso inutilmente il termine dilatorio di 120 giorni, previsto dall'art. 14 del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669 (convertito con modificazioni nella legge 31 dicembre 1996, n. 305) quale condizione di procedibilità delle azioni di esecuzione forzata nei confronti delle pubbliche amministrazioni.

Con ricorso ex art. 112, comma 2, lettera c) del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (giudizio di ottemperanza), notificato in data 19 gennaio 2016 e depositato il successivo 27 gennaio 2016, il sig. Gian Antonio Andrich quindi adito l'intestato Tribunale amministrativo regionale per conseguire l'attuazione del decreto della Corte d'appello di Genova.

Il ricorrente ha altresì formulato domanda di nomina di un commissario *ad acta*, cui affidare il compito di provvedere in sostituzione dell'amministrazione intimata, in caso di persistenza dell'inadempimento.

Si è costituita in giudizio l'Amministrazione dello Stato, eccependo l'improcedibilità del ricorso.

In particolare, l'amministrazione resistente ha evidenziato che il nuovo art. 5-*sexies* della legge n. 89/2001 (inserito dall'art. 1, comma 777, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, c.d. legge di stabilità per il 2016), con decorrenza dal 1° gennaio 2016 ha introdotto a favore dell'amministrazione debitrice un termine dilatorio di sei mesi per effettuare il pagamento delle somme liquidate, termine che non decorre prima che il creditore abbia provveduto ad una serie di adempimenti indicati dal comma 1 del medesimo art. 5-*sexies*.



Inoltre, la difesa erariale ha osservato che il comma 7 dell'art. 5-*sexies* preclude al creditore di proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento liquidatorio, prima che sia decorso il termine semestrale di cui al sopra citato comma 5.

Alla Camera di consiglio del 29 settembre 2016 la causa è stata trattenuta in decisione.

Il collegio dubita della costituzionalità dell'art. 5-*sexies* della legge n. 89/2001 (come introdotto dall'art. 1, comma 777, della legge n. 208/2015), per contrasto con gli articoli 3, 24, commi primo e secondo, 111 commi primo e secondo, 113 comma secondo e 117 primo comma della Costituzione.

1. Le disposizioni normative della cui incostituzionalità si tratta.

Le disposizioni normative sospettate di incostituzionalità sono i commi 1, 4, 5, 7 e 11 dell'art. 5-*sexies*.

Il comma 1 è così formulato: «Al fine di ricevere il pagamento delle somme liquidate a norma della presente legge, il creditore rilascia all'amministrazione debitrice una dichiarazione, ai sensi degli articoli 46 e 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, attestante la mancata riscossione di somme per il medesimo titolo, l'esercizio di azioni giudiziarie per lo stesso credito, l'ammontare degli importi che l'amministrazione è ancora tenuta a corrispondere, la modalità di riscossione prescelta ai sensi del comma 9 del presente articolo, nonché a trasmettere la documentazione necessaria a norma dei decreti di cui al comma 3».

Il comma 4 prevede che «Nel caso di mancata, incompleta o irregolare trasmissione della dichiarazione o della documentazione di cui ai commi precedenti, l'ordine di pagamento non può essere emesso».

Ai sensi del comma 5, «L'amministrazione effettua il pagamento entro sei mesi dalla data in cui sono integralmente assolti gli obblighi previsti ai commi precedenti. Il termine di cui al periodo precedente non inizia a decorrere in caso di mancata, incompleta o irregolare trasmissione della dichiarazione ovvero della documentazione di cui ai commi precedenti».

Il comma 7 dispone che «Prima che sia decorso il termine di cui al comma 5, i creditori non possono procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento».

Il comma 11 recita: «Nel processo di esecuzione forzata, anche in corso, non può essere disposto il pagamento di somme o l'assegnazione di crediti in favore dei creditori di somme liquidate a norma della presente legge in caso di mancato, incompleto o irregolare adempimento degli obblighi di comunicazione. La disposizione di cui al presente comma si applica anche al pagamento compiuto dal commissario *ad acta*».

Con la legge di stabilità per il 2016, il legislatore ha dunque novellato la disciplina di cui alla legge n. 89/2001, introducendo *ex novo* un procedimento necessario per ottenere il pagamento delle somme dovute dall'amministrazione a titolo di indennizzo per l'irragionevole durata di un processo.

Il nuovo art. 5-*sexies*, nella parte sopra citata, impone al creditore di rilasciare una dichiarazione di autocertificazione e sostitutiva di notorietà, attestante la non avvenuta riscossione di quanto dovuto (comma 1).

Tale dichiarazione rappresenta una condizione necessaria per ottenere il pagamento da parte dell'amministrazione debitrice, giacché il comma 4 della disposizione in discussione stabilisce che la mancanza, l'incompletezza ovvero l'irregolarità della documentazione richiesta precluda all'amministrazione l'emissione dell'ordine di pagamento.

Per altro verso, viene introdotto un termine dilatorio semestrale, decorrente dalla data in cui sono assolti gli obblighi comunicativi di cui al primo comma, entro il quale l'amministrazione debitrice può effettuare il pagamento (comma 5) e prima del quale il creditore non può procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto o alla proposizione di un ricorso per l'ottemperanza del provvedimento liquidatorio (comma 7).

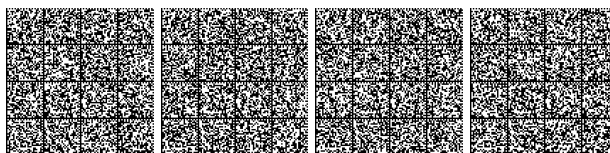
Detto termine di 180 giorni va ad aggiungersi al termine di 120 giorni già previsto in via generale dall'art. 14 del decreto-legge n. 669/1996, per tutti i crediti vantati nei confronti di un'Amministrazione dello Stato.

La cumulabilità e non alternatività dei due termini si evince chiaramente dalla lettera dell'art. 5-*sexies* comma 11, il quale prevede che in caso di mancato, incompleto o irregolare adempimento degli obblighi di comunicazione di cui al primo comma, il pagamento non possa essere disposto neppure nell'ambito dei procedimenti esecutivi già in corso, cioè quelli per i quali il termine contemplato dal predetto art. 14 decreto-legge n. 669/1996 (120 giorni dalla notifica del titolo esecutivo) costituiva già condizione per procedere ad esecuzione forzata.

Ne deriva che il creditore non può procedere all'esecuzione forzata, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento, prima che sia decorso un termine di dieci mesi.

2. La rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

La rilevanza della prospettata questione di legittimità costituzionale discende dalla diretta applicabilità al caso in esame delle norme la cui costituzionalità è messa in discussione (Corte costituzionale, ordd. nn. 264/2015; 111/2009; 70/2009; 403/2002).



Difatti, com'è noto, la rilevanza di una questione di legittimità costituzionale va valutata alla stregua del criterio della pregiudizialità, in virtù del quale la rilevanza va affermata ogni qualvolta la causa non possa essere definita indipendentemente dalla risoluzione della questione (Corte costituzionale, sentt. nn. 270/2010; 151/2009; 38/2009; 303/2007; 50/2007; 84/2006; ordd. nn. 220/2010; 175/2003).

Nella fattispecie in esame, non è dubitabile l'applicazione dell'art. 5-*sexies* legge n. 89/01, atteso che l'art. 1 comma 777 della legge n. 208/2015 è entrato in vigore il primo gennaio 2016, mentre il ricorso è stato notificato e depositato successivamente a tale data, con la conseguente piena sussumibilità della fattispecie nell'impero della nuova norma.

L'applicazione della norma, che per la sua chiarezza non si presta ad interpretazioni adeguatrici, determinerebbe pertanto inevitabilmente — come eccepito dalla difesa erariale — una pronuncia di inammissibilità ovvero di improcedibilità del ricorso per l'ottemperanza del decreto indicato in epigrafe, in quanto non risulta che il ricorrente abbia adempiuto gli obblighi dichiarativi di cui al comma 1.

Di qui la rilevanza della questione.

3. La non manifesta infondatezza della questione di legittimità ed i parametri costituzionali violati.

La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale discende dalle considerazioni che seguono.

3.1. Violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Il complesso normativo sopra richiamato viola in primo luogo i principi di eguaglianza e ragionevolezza sanciti dall'art. 3 della Costituzione.

L'art. 5-*sexies*, nella parte sopra citata, introduce infatti un procedimento necessario per ottenere il pagamento delle somme dovute ai sensi della legge n. 89/2001, ovvero per procedere alla relativa esecuzione forzata, irragionevolmente ed irrazionalmente discriminatorio nei confronti dei creditori di tali somme, rispetto al resto dei creditori di somme di danaro nei confronti della P.A.

La disciplina generale che regola l'esecuzione forzata dei crediti vantati nei confronti dell'Amministrazione statale è quella sancita dall'art. 14 del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669 (convertito con modifiche dalla legge 31 dicembre 1996, n. 305), che costituisce dunque la norma da assumere a confronto nel giudizio di ragionevolezza, ovvero il così detto *tertium comparationis*.

Il primo comma del suddetto art. 14 stabilisce che «Le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici non economici completano le procedure per l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali e dei lodi arbitrali aventi efficacia esecutiva e comportanti l'obbligo di pagamento di somme di danaro entro il termine di centoventi giorni dalla notificazione del titolo esecutivo. Prima di tale termine il creditore non può procedere ad esecuzione forzata né alla notifica di atto di precetto».

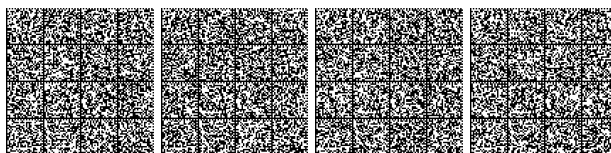
Di regola, dunque, il creditore nei confronti di un'amministrazione statale deve attendere un periodo di circa 4 mesi, decorrenti dalla notificazione del titolo esecutivo, prima di poter procedere all'esecuzione forzata del proprio credito.

La *ratio* di siffatta previsione è quella di accordare all'Amministrazione debitrice, attraverso il differimento dell'esecuzione, uno *spatium adimplendi* per l'approntamento dei mezzi finanziari occorrenti al pagamento dei crediti azionati, in modo da contemperare l'interesse del singolo alla realizzazione del suo diritto con quello, generale, ad una ordinata gestione delle risorse finanziarie pubbliche (così Corte cost., sentenza n. 142/1998).

Per le somme di cui alla legge n. 89/2001, invece, l'art. 5-*sexies* comma 5 introduce un ulteriore ed aggiuntivo (vedi *supra*) termine dilatorio di sei mesi — decorrenti dall'assolvimento degli obblighi dichiarativi di chi al comma 1 della medesima disposizione — entro il quale l'Amministrazione può anche non effettuare il pagamento ed il creditore non può procedere ad esecuzione forzata o proporre ricorso per ottemperanza.

Ne deriva un regime normativo e procedimentale ingiustificatamente favorevole all'Amministrazione debitrice di somme ex legge n. 89/2001, la cui irragionevolezza discende, ad avviso del Collegio, dall'insussistenza di qualsivoglia presupposto legittimante un regime procedimentale deteriore per il pagamento e l'esecuzione di tali crediti, i quali — oltretutto — trovano titolo proprio nel protrarsi nel tempo di un processo oltre il limite ragionevole, cioè in un colpevole ritardo dell'amministrazione, ritardo per così dire già «certificato» dalla Corte d'appello.

Invero, vista la finalità che governa il sopra citato art. 14 del decreto-legge n. 669/1996, pare che il procedimento di cui all'art. 5-*sexies* rappresenti un inutile e gravatorio duplicato normativo, irragionevolmente operante con esclusivo riferimento ai crediti di cui alla legge n. 89/2001.



Sotto altro e distinto profilo, la nuova condizione di ammissibilità rappresenta un ulteriore *vulnus* al principio di uguaglianza, nella misura in cui determina una graduazione puramente temporale delle ragioni creditorie, in contrasto con il principio della *par condicio creditorum* di cui all'art. 2741 comma 1 del codice civile.

3.2. Violazione degli articoli 24, primo e secondo comma, e 113, secondo comma della Costituzione.

La disciplina in esame si pone altresì in contrasto con il principio di effettività del diritto di difesa sancito dagli articoli 24, commi 1 e 2, e 113, comma 2, della Costituzione.

Com'è noto, la tutela giurisdizionale costituzionalmente garantita non può consistere semplicemente nella possibilità di proporre una domanda ad un giudice.

L'art. 24 della Costituzione costituisce la garanzia di effettività che alle singole situazioni sostanziali protette dall'ordinamento corrispondano forme di tutela omogenee, tali da assicurare la soddisfazione agli interessi materiali dei quali quelle situazioni sono espressione (Tribunale amministrativo regionale Piemonte, ordinanza 17 dicembre 2015, n. 1747).

Il comma 7 dell'art. 5-*sexies*, nel disporre che «Prima che sia decorso il termine di cui al comma 5, i creditori non possono procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento», introduce un apprezzabile ostacolo procedurale alla tutela giurisdizionale del creditore rimasto insoddisfatto.

La previsione di un termine semestrale (ulteriore rispetto al quello di 120 giorni previsto dal citato art. 14 del decreto-legge n. 669/1996) — che non decorre se non dalla data di adempimento degli obblighi comunicativi di cui al primo comma dell'art. 5-*sexies* — si traduce nell'impossibilità per il cittadino di agire in via immediata e diretta per il soddisfacimento del proprio credito, pur essendo egli in possesso di un titolo esecutivo perfetto.

Al tal riguardo, giova rammentare che la Corte costituzionale ha avuto modo di osservare come il diritto di difesa sia frustrato non soltanto allorché le norme vigenti consentono che sia radicalmente impedito il loro esercizio, pur formalmente riconosciuto, «ma anche se è possibile che si creino, senza la previsione di adeguati rimedi, situazioni tali da rendere eccessivamente difficile l'esercizio stesso» (sent. 8 maggio 2009, n. 142).

In altri termini, i precetti costituzionali dei quali si sospetta la violazione non impongono che il cittadino possa conseguire la tutela giurisdizionale sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti, ma impediscono che vengano imposti oneri o modalità tali da comprimere l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale (in tal senso, Corte costituzionale 16 aprile 2014, n. 98; ordinanza n. 386/2004; sentenza n. 99/2000; sentenza n. 472/1999; sentenza n. 63/1977).

Ed invero, se da un lato la giurisprudenza costituzionale riconosce un'ampia discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali (tra le ultime, sentenze n. 23/2015, n. 243 e n. 157/2014), dall'altro «resta naturalmente fermo il limite della manifesta irragionevolezza della disciplina, che si ravvisa, con riferimento specifico al parametro evocato, ogniqualvolta emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di agire (sentenza n. 335 del 2004)» (Corte cost., 3 marzo 2016, n. 44).

La previsione di un ulteriore termine — oltretutto più lungo di quello che il Legislatore ha ritenuto congruo per il pagamento di tutti gli altri debiti della pubblica amministrazione — pare dunque essere una scelta ingiustificata anche rispetto alle esigenze di effettività della tutela creditoria del cittadino.

3.3. Violazione degli articoli 111, commi 1 e 2, e 117, comma 1, della Costituzione per il tramite degli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e 47 della Carta dei diritti UE.

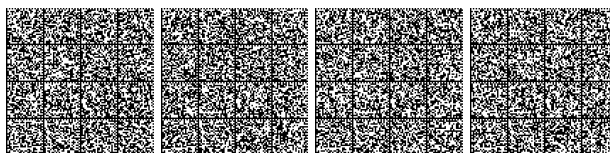
Sotto altro profilo, l'art. 5-*sexies*, nella parte la cui costituzionalità è messa in discussione, appare in contrasto con il principio del giusto processo sancito, nell'ordinamento europeo e nazionale:

a) dall'art. 47 della Carta dei diritti UE, secondo cui ad ogni individuo, i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati, spetta un «ricorso effettivo» dinanzi ad un giudice e che la causa sia esaminata «entro un termine ragionevole»;

b) dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, secondo cui «Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata [...] entro un termine ragionevole» e ad un «ricorso effettivo» dinanzi ad una magistratura nazionale;

c) dall'art. 111 primo comma della Costituzione, secondo cui la giurisdizione si attua mediante il «giusto processo» regolato dalla legge.

Occorre preliminarmente osservare che la giurisprudenza costituzionale è da tempo costante nel ritenere che le norme della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali — nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare a esse interpretazione



e applicazione (art. 32, par. 1, della Convenzione) — integrino, quali «norme interposte», il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, comma 1, della Costituzione, nella parte in cui stabilisce l'obbligo per la legislazione interna di rispettare i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali (*cf.*: Corte costituzionale sentt. 4 dicembre 2009, n. 317; 26 novembre 2009, n. 311; 27 febbraio 2008, n. 39; 24 ottobre 2007, nn. 348 e 349).

In caso di ipotizzato contrasto fra una norma interna e una norma della CEDU, il giudice comune deve verificare anzitutto la praticabilità di una interpretazione della prima in senso conforme alla Convenzione e, ove tale verifica dia esito negativo, egli deve denunciare la rilevata incompatibilità, proponendo questione di legittimità costituzionale in riferimento al suindicato parametro.

Orbene, l'ormai consolidata interpretazione dell'art. 6, par. 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali fatta propria dalla Corte di Strasburgo, si concretizza nel principio per cui il tempo occorrente per conseguire l'esecuzione di una decisione di condanna al pagamento di un indennizzo da eccessiva durata del processo, specie se costringe l'interessato a proporre un'azione esecutiva, fa parte a tutti gli effetti del processo stesso, e quindi va computato ai fini del rispetto da parte dello Stato del diritto fondamentale alla durata ragionevole dell'*iter* processuale (Cons. di Stato, 17 febbraio 2014, n. 754).

Per quanto concerne invece l'art. 47 della Carta dei diritti UE, secondo la giurisprudenza comunitaria, esso costituisce la riaffermazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva, nonché un principio generale del diritto dell'Unione che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, e che è stato poi sancito dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (*cf.*, *ex multis*: Corte Giust. UE, sentenza 28 febbraio 2013, C-334/12, Réexamen).

Ciò premesso, dai convergenti principi del diritto europeo e della Costituzione italiana discende la necessità che il processo amministrativo debba assicurare, da un punto di vista funzionale e sostanziale, una tutela piena ed effettiva del ricorrente nei confronti della pubblica amministrazione.

Invero, il processo può dirsi giusto se offre una garanzia di efficienti forme di tutela della situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio dal ricorrente.

Così, in osservanza del principio di cooperazione leale stabilito dall'art. 4 del Trattato sul funzionamento dell'Unione, le modalità procedurali dei ricorsi non devono rendere praticamente impossibile od anche solo eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione.

Per quel che maggiormente rileva nel presente giudizio, la giurisprudenza comunitaria ha evidenziato che l'esigenza di effettività attiene alla definizione delle modalità procedurali che reggono le azioni giudiziarie (*cf.*: Corte Giust. UE, sentenza 18 marzo 2010, C-317/08, Alassini; sentenza 27 giugno 2013, C-93/12, ET Agroconsulting).

Alla luce di tali considerazioni generali, il Collegio sospetta che l'art. 5-*sexies* della legge n. 89/2001, nella parte in cui preclude al creditore che non abbia adempiuto agli obblighi dichiarativi di cui al primo comma della medesima disposizione di agire in via esecutiva per ottenere il soddisfacimento del proprio credito ovvero di proporre ricorso per l'ottemperanza del decreto liquidatorio, si ponga in contrasto con il principio del giusto processo sancito dall'art. 111, primo comma, della Costituzione, nonché (per il tramite dell'art. 117, primo comma, della Costituzione) con il diritto ad un processo di ragionevole durata e ad un ricorso effettivo sancito dall'art. 47 della Carta dei diritti UE e dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

La previsione di una condizione di proponibilità del ricorso per ottemperanza configura, infatti, un ingiustificato privilegio per la pubblica amministrazione inadempiente che si traduce, sul piano della tutela giurisdizionale, in una rilevante discriminazione tra situazioni soggettive sostanzialmente analoghe ed in un apprezzabile ostacolo processuale per il soddisfacimento del credito del cittadino.

4. Conclusioni.

Il Collegio, per le ragioni sopra esposte, ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5-*sexies*, commi 1, 4, 5, 7 e 11, della legge n. 89/2001, come modificata dalla legge n. 208/2015, per violazione:

dell'art. 3 della Costituzione;

degli articoli 24, primo e secondo comma; 113, secondo comma; 117, primo comma, della Costituzione;

dell'art. 111, primo e secondo comma, della Costituzione.

Resta sospesa ogni decisione sul ricorso in epigrafe, dovendo la questione essere demandata al giudizio della Corte costituzionale.



P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria (Sezione Seconda);

Visti gli articoli 1 della legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5-sexies, commi 1, 4, 5, 7 e 11, della legge n. 89/2001 (come introdotti dalla legge n. 208/2015) in relazione agli articoli 3; 24, commi 1 e 2; 111, commi 1 e 2; 113, comma 2; 117, primo comma, della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri, e sia comunicata alla Presidenza del Senato della Repubblica ed alla Presidenza della Camera dei deputati.

Così deciso in Genova nella Camera di consiglio del giorno 29 settembre 2016 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Pupilella, Presidente, estensore;

Luca Morbelli, consigliere;

Angelo Vitali, consigliere.

Il Presidente, estensore: PUPILELLA

17C00016

N. 8

Ordinanza del 17 ottobre 2016 del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria sul ricorso proposto da Falaschi Pompeo contro Ministero dell'economia e delle finanze

Giustizia amministrativa - Giudizio di ottemperanza - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Procedimento per ottenere il pagamento delle somme dall'Amministrazione debitrice.

- 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. 5-sexies, commi 1, 4, 5, 7 e 11, introdotti dall'art. 1, comma 777, [lett. l,] della legge 28 dicembre 2015, n. 208 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)").

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LIGURIA

(SEZIONE SECONDA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 60 del 2016, proposto da: Pompeo Falaschi, rappresentato e difeso dall'avvocato Gabriele De Paola, con domicilio eletto presso Marco Saviotti in Genova, via G.D. Fiasella n. 6/19, contro il Ministero dell'economia e delle finanze, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato, domiciliata in Genova, viale Brigate Partigiane n. 2, per l'ottemperanza del decreto rg. 162/2006 v.g., rep. 768, del 13 giugno 2006, della Corte d'appello di Genova - sezione terza civile.

Visti il ricorso e i relativi allegati.

Viste le memorie difensive.

Visti tutti gli atti della causa.

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Avvocatura dello Stato.

Relatore nella camera di consiglio del giorno 29 settembre 2016 il dott. Roberto Pupilella e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.



Con decreto rep. 768, del 13 giugno 2006, emesso nell'ambito del procedimento rubricato sub R.G.V.G. n. 162/2006, la Corte d'appello di Genova ha riconosciuto al sig. Pompeo Falaschi il diritto a ricevere l'equo indennizzo per la durata eccessiva di un processo di cui il medesimo è stato parte, ai sensi della legge 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. legge Pinto), contestualmente liquidando la relativa somma, oltre alle spese legali.

Come risulta dalla certificazione depositata, detto decreto è passato in giudicato.

Notificato il titolo esecutivo in data 13 ottobre 2006, risulta altresì decorso inutilmente il termine dilatorio di centoventi giorni, previsto dall'art. 14 del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669 (convertito con modificazioni nella legge 31 dicembre 1996, n. 305) quale condizione di procedibilità delle azioni di esecuzione forzata nei confronti delle pubbliche amministrazioni.

Con ricorso *ex art.* 112, comma 2, lettera *c*) del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (giudizio di ottemperanza), notificato in data 20 gennaio 2016 e depositato il successivo 27 gennaio 2016, il sig. Falaschi Pompeo ha quindi adito l'intestato Tribunale amministrativo regionale per conseguire l'attuazione del decreto della Corte d'appello di Genova.

Il ricorrente ha altresì formulato domanda di nomina di un commissario *ad acta*, cui affidare il compito di provvedere in sostituzione dell'Amministrazione intimata, in caso di persistenza dell'inadempimento.

Si è costituita in giudizio l'Amministrazione intimata, eccependo l'improcedibilità del ricorso.

In particolare, l'Amministrazione resistente ha evidenziato che il nuovo art. 5-*sexies* della legge n. 89/2001 (inserito dall'art. 1, comma 777, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, c.d. legge di stabilità per il 2016), con decorrenza dal 1° gennaio 2016 ha introdotto a favore dell'Amministrazione debitrice un termine dilatorio di sei mesi per effettuare il pagamento delle somme liquidate, termine che non decorre prima che il creditore abbia provveduto ad una serie di adempimenti indicati dal comma 1 del medesimo art. 5-*sexies*.

Inoltre, la difesa erariale ha osservato che il comma 7 dell'art. 5-*sexies* preclude al creditore di proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento liquidatorio, prima che sia decorso il termine semestrale di cui al sopra citato comma 5.

Alla camera di consiglio del 29 settembre 2016 la causa è stata trattenuta in decisione.

Il collegio dubita della costituzionalità dell'art. 5-*sexies* della legge n. 89/2001 (come introdotto dall'art. 1, comma 777, della legge n. 208/2015), per contrasto con gli articoli 3, 24, commi primo e secondo, 111 commi primo e secondo, 113 comma secondo e 117 primo comma della Costituzione.

1. Le disposizioni normative della cui incostituzionalità si tratta.

Le disposizioni normative sospettate di incostituzionalità sono i commi 1, 4, 5, 7 e 11 dell'art. 5-*sexies*.

Il comma 1 è così formulato: «Al fine di ricevere il pagamento delle somme liquidate a norma della presente legge, il creditore rilascia all'amministrazione debitrice una dichiarazione, ai sensi degli articoli 46 e 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, attestante la mancata riscossione di somme per il medesimo titolo, l'esercizio di azioni giudiziarie per lo stesso credito, l'ammontare degli importi che l'amministrazione è ancora tenuta a corrispondere, la modalità di riscossione prescelta ai sensi del comma 9 del presente articolo, nonché a trasmettere la documentazione necessaria a norma dei decreti di cui al comma 3».

Il comma 4 prevede che «Nel caso di mancata, incompleta o irregolare trasmissione della dichiarazione o della documentazione di cui ai commi precedenti, l'ordine di pagamento non può essere emesso».

Ai sensi del comma 5 «L'amministrazione effettua il pagamento entro sei mesi dalla data in cui sono integralmente assolti gli obblighi previsti ai commi precedenti. Il termine di cui al periodo precedente non inizia a decorrere in caso di mancata, incompleta o irregolare trasmissione della dichiarazione ovvero della documentazione di cui ai commi precedenti».

Il comma 7 dispone che «Prima che sia decorso il termine di cui al comma 5, i creditori non possono procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento».

Il comma 11 recita: «Nel processo di esecuzione forzata, anche in corso, non può essere disposto il pagamento di somme o l'assegnazione di crediti in favore dei creditori di somme liquidate a norma della presente legge in caso di mancato, incompleto o irregolare adempimento degli obblighi di comunicazione. La disposizione di cui al presente comma si applica anche al pagamento compiuto dal commissario *ad acta*».

Con la legge di stabilità per il 2016, il legislatore ha dunque novellato la disciplina di cui alla legge n. 89/2001, introducendo *ex novo* un procedimento necessario per ottenere il pagamento delle somme dovute dall'Amministrazione a titolo di indennizzo per l'irragionevole durata di un processo.

Il nuovo art. 5-*sexies*, nella parte sopra citata, impone al creditore di rilasciare una dichiarazione di autocertificazione e sostitutiva di notorietà, attestante la non avvenuta riscossione di quanto dovuto (comma 1).



Tale dichiarazione rappresenta una condizione necessaria per ottenere il pagamento da parte dell'Amministrazione debitrice, giacché il comma 4 della disposizione in discussione stabilisce che la mancanza, l'incompletezza ovvero l'irregolarità della documentazione richiesta precluda all'Amministrazione l'emissione dell'ordine di pagamento.

Per altro verso, viene introdotto un termine dilatorio semestrale, decorrente dalla data in cui sono assolti gli obblighi comunicativi di cui al primo comma, entro il quale l'Amministrazione debitrice può effettuare il pagamento (comma 5) e prima del quale il creditore non può procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto o alla proposizione di un ricorso per l'ottemperanza del provvedimento liquidatorio (comma 7).

Detto termine di centottanta giorni va ad aggiungersi al termine di centoventi giorni già previsto in via generale dall'art. 14 del decreto-legge n. 669/1996, per tutti i crediti vantati nei confronti di un'Amministrazione dello Stato.

La cumulabilità e non alternatività dei due termini si evince chiaramente dalla lettera dell'art. 5-*sexies*, comma 11, il quale prevede che in caso di mancato, incompleto o irregolare adempimento degli obblighi di comunicazione di cui al primo comma, il pagamento non possa essere disposto neppure nell'ambito dei procedimenti esecutivi già in corso, cioè quelli per i quali il termine contemplato dal predetto art. 14, decreto-legge n. 669/1996 (centoventi giorni dalla notifica del titolo esecutivo) costituiva già condizione per procedere ad esecuzione forzata.

Ne deriva che il creditore non può procedere all'esecuzione forzata, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento, prima che sia decorso un termine di dieci mesi.

2. La rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

La rilevanza della prospettata questione di legittimità costituzionale discende dalla diretta applicabilità al caso in esame delle norme la cui costituzionalità è messa in discussione (Corte costituzionale, ordinanze n. 264/2015, n. 111/2009, n. 70/2009, n. 403/2002).

Difatti, com'è noto, la rilevanza di una questione di legittimità costituzionale va valutata alla stregua del criterio della pregiudizialità, in virtù del quale la rilevanza va affermata ogni qualvolta la causa non possa essere definita indipendentemente dalla risoluzione della questione (Corte costituzionale, sentenze n. 270/2010, n. 151/2009, n. 38/2009, n. 303/2007, n. 50/2007, n. 84/2006, ordinanze n. 220/2010, n. 175/2003).

Nella fattispecie in esame, non è dubitabile l'applicazione dell'art. 5-*sexies*, legge n. 89/2001, atteso che la l'art. 1, comma 777 della legge n. 208/2015 è entrato in vigore il primo gennaio 2016, mentre il ricorso è stato notificato e depositato successivamente a tale data, con la conseguente piena sussumibilità della fattispecie nell'impero della nuova norma.

L'applicazione della norma, che per la sua chiarezza non si presta ad interpretazioni adeguatrici, determinerebbe pertanto inevitabilmente — come eccepito dalla difesa erariale — una pronuncia di inammissibilità ovvero di improcedibilità del ricorso per l'ottemperanza del decreto indicato in epigrafe, in quanto non risulta che il ricorrente abbia adempiuto gli obblighi dichiarativi di cui al comma 1.

Di qui la rilevanza della questione.

3. La non manifesta infondatezza della questione di legittimità ed i parametri costituzionali violati.

La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale discende dalle considerazioni che seguono.

3.1. Violazione dell'art. 3 Cost.

Il complesso normativo sopra richiamato viola in primo luogo i principi di eguaglianza e ragionevolezza sanciti dall'art. 3 della Costituzione.

L'art. 5-*sexies*, nella parte sopra citata, introduce infatti un procedimento necessario per ottenere il pagamento delle somme dovute ai sensi della legge n. 89/2001, ovvero per procedere alla relativa esecuzione forzata, irragionevolmente ed irrazionalmente discriminatorio nei confronti dei creditori di tali somme, rispetto al resto dei creditori di somme di danaro nei confronti della pubblica amministrazione.

La disciplina generale che regola l'esecuzione forzata dei crediti vantati nei confronti dell'Amministrazione statale è quella sancita dall'art. 14 del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669 (convertito con modifiche dalla legge 31 dicembre 1996, n. 305), che costituisce dunque la norma da assumere a confronto nel giudizio di ragionevolezza, ovvero il così detto *tertium compa rationis*.

Il primo comma del suddetto art. 14 stabilisce che «Le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici non economici completano le procedure per l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali e dei lodi arbitrali aventi efficacia esecutiva e comportanti l'obbligo di pagamento di somme di danaro entro il termine di centoventi giorni dalla notificazione del titolo esecutivo. Prima di tale termine il creditore non può procedere ad esecuzione forzata né alla notifica di atto di precetto».



Di regola, dunque, il creditore nei confronti di un'amministrazione statale deve attendere un periodo di circa quattro mesi, decorrenti dalla notificazione del titolo esecutivo, prima di poter procedere all'esecuzione forzata del proprio credito.

La *ratio* di siffatta previsione è quella di accordare all'Amministrazione debitrice, attraverso il differimento dell'esecuzione, uno *spatium adimplendi* per l'approntamento dei mezzi finanziari occorrenti al pagamento dei crediti azionati, in modo da contemperare l'interesse del singolo alla realizzazione del suo diritto con quello, generale, ad una ordinata gestione delle risorse finanziarie pubbliche (così Corte costituzionale, sentenza n. 142/1998).

Per le somme di cui alla legge n. 89/2001, invece, l'art. 5-*sexies*, comma 5 introduce un ulteriore ed aggiuntivo (vedi *supra*) termine dilatorio di sei mesi — decorrenti dall'assolvimento degli obblighi dichiarativi di chi al comma 1 della medesima disposizione — entro il quale l'Amministrazione può anche non effettuare il pagamento ed il creditore non può procedere ad esecuzione forzata o proporre ricorso per ottemperanza.

Ne deriva un regime normativo e procedimentale ingiustificatamente favorevole all'Amministrazione debitrice di somme *ex* legge n. 89/2001, la cui irragionevolezza discende, ad avviso del Collegio, dall'insussistenza di qualsivoglia presupposto legittimante un regime procedimentale peggiore per il pagamento e l'esecuzione di tali crediti, i quali — oltretutto — trovano titolo proprio nel protrarsi nel tempo di un processo oltre il limite ragionevole, cioè in un colpevole ritardo dell'amministrazione, ritardo per così dire già «certificato» dalla Corte d'appello.

Invero, vista la finalità che governa il sopra citato art. 14 del decreto-legge n. 669/1996, pare che il procedimento di cui all'art. 5-*sexies* rappresenti un inutile e gravatorio duplicato normativo, irragionevolmente operante con esclusivo riferimento ai crediti di cui alla legge n. 89/2001.

Sotto altro e distinto profilo, la nuova condizione di ammissibilità rappresenta un ulteriore *vulnus* al principio di uguaglianza, nella misura in cui determina una graduazione puramente temporale delle ragioni creditorie, in contrasto con il principio della *par condicio creditorum* di cui all'art. 2741, comma 1 del codice civile.

3.2. Violazione degli articoli 24, primo e secondo comma, e 113, secondo comma Cost.

La disciplina in esame si pone altresì in contrasto con il principio di effettività del diritto di difesa sancito dagli articoli 24, commi 1 e 2, e 113, comma 2, della Costituzione.

Com'è noto, la tutela giurisdizionale costituzionalmente garantita non può consistere semplicemente nella possibilità di proporre una domanda ad un giudice.

L'art. 24 della Costituzione costituisce la garanzia di effettività che alle singole situazioni sostanziali protette dall'ordinamento corrispondano forme di tutela omogenee, tali da assicurare la soddisfazione agli interessi materiali dei quali quelle situazioni sono espressione (T.A.R. Piemonte, ordinanza 17 dicembre 2015, n. 1747).

Il comma 7 dell'art. 5-*sexies*, nel disporre che «Prima che sia decorso il termine di cui al comma 5, i creditori non possono procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento», introduce un apprezzabile ostacolo procedurale alla tutela giurisdizionale del creditore rimasto insoddisfatto.

La previsione di un termine semestrale (ulteriore rispetto al quello di centoventi giorni previsto dal citato art. 14 del decreto-legge n. 669/1996) — che non decorre se non dalla data di adempimento degli obblighi comunicativi di cui al primo comma dell'art. 5-*sexies* — si traduce nell'impossibilità per il cittadino di agire in via immediata e diretta per il soddisfacimento del proprio credito, pur essendo egli in possesso di un titolo esecutivo perfetto.

Al tal riguardo, giova rammentare che la Corte costituzionale ha avuto modo di osservare come il diritto di difesa sia frustrato non soltanto allorché le norme vigenti consentono che sia radicalmente impedito il loro esercizio, pur formalmente riconosciuto, «ma anche se è possibile che si creino, senza la previsione di adeguati rimedi, situazioni tali da rendere eccessivamente difficile l'esercizio stesso» (sentenza 8 maggio 2009, n. 142).

In altri termini, i precetti costituzionali dei quali si sospetta la violazione non impongono che il cittadino possa conseguire la tutela giurisdizionale sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti, ma impediscono che vengano imposti oneri o modalità tali da comprimere l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale (in tal senso, Corte costituzionale 16 aprile 2014, n. 98, ordinanza n. 386/2004, sentenza n. 99/2000, sentenza n. 472/1999, sentenza n. 63/1977).

Ed invero, se da un lato la giurisprudenza costituzionale riconosce un'ampia discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali (tra le ultime, sentenze n. 23/2015, n. 243 e n. 157/2014), dall'altro «resta naturalmente fermo il limite della manifesta irragionevolezza della disciplina, che si ravvisa, con riferimento specifico al parametro evocato, ogniqualvolta emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di agire (sentenza n. 335 del 2004)» (Corte costituzionale, 3 marzo 2016, n. 44).



La previsione di un ulteriore termine — oltretutto più lungo di quello che il legislatore ha ritenuto congruo per il pagamento di tutti gli altri debiti della pubblica amministrazione — pare dunque essere una scelta ingiustificata anche rispetto alle esigenze di effettività della tutela creditoria del cittadino.

3.3. Violazione degli articoli 111, commi 1 e 2, e 117, comma 1, Cost. per il tramite degli articoli 6 e 13 della CEDU e 47 della Carta dei diritti UE.

Sotto altro profilo, l'art. 5-*sexies*, nella parte la cui costituzionalità è messa in discussione, appare in contrasto con il principio del giusto processo sancito, nell'ordinamento europeo e nazionale:

a) dall'art. 47 della Carta dei diritti UE, secondo cui ad ogni individuo, i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati, spetta un «ricorso effettivo» dinanzi ad un giudice e che la causa sia esaminata «entro un termine ragionevole»;

b) dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, secondo cui «Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata [...] entro un termine ragionevole» e ad un «ricorso effettivo» dinanzi ad una magistratura nazionale;

c) dall'art. 111, primo comma della Costituzione, secondo cui la giurisdizione si attua mediante il «giusto processo» regolato dalla legge.

Occorre preliminarmente osservare che la giurisprudenza costituzionale è da tempo costante nel ritenere che le norme della CEDU — nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare a esse interpretazione e applicazione (art. 32, paragrafo 1, della Convenzione) — integrino, quali «norme interposte», il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, comma 1, Cost., nella parte in cui stabilisce l'obbligo per la legislazione interna di rispettare i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali (*cf.*: Corte costituzionale sentenze 4 dicembre 2009, n. 317, 26 novembre 2009, n. 311, 27 febbraio 2008, n. 39, 24 ottobre 2007, n. 348 e n. 349).

In caso di ipotizzato contrasto fra una norma interna e una norma della CEDU, il giudice comune deve verificare anzitutto la praticabilità di una interpretazione della prima in senso conforme alla Convenzione e, ove tale verifica dia esito negativo, egli deve denunciare la rilevata incompatibilità, proponendo questione di legittimità costituzionale in riferimento al suindicato parametro.

Orbene, l'ormai consolidata interpretazione dell'art. 6, paragrafo 1, della CEDU fatta propria dalla Corte di Strasburgo, si concretizza nel principio per cui il tempo occorrente per conseguire l'esecuzione di una decisione di condanna al pagamento di un indennizzo da eccessiva durata del processo, specie se costringe l'interessato a proporre un'azione esecutiva, fa parte a tutti gli effetti del processo stesso, e quindi va computato ai fini del rispetto da parte dello Stato del diritto fondamentale alla durata ragionevole dell'*iter* processuale (Consiglio di Stato, 17 febbraio 2014, n. 754).

Per quanto concerne invece l'art. 47 della Carta dei diritti UE, secondo la giurisprudenza comunitaria, esso costituisce la riaffermazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva, nonché un principio generale del diritto dell'Unione che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, e che è stato poi sancito dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (*cf.*, *ex multis*: Corte gust. UE, sentenza 28 febbraio 2013, C-334/12, Réexamen).

Ciò premesso, dai convergenti principi del diritto europeo e della Costituzione italiana discende la necessità che il processo amministrativo debba assicurare, da un punto di vista funzionale e sostanziale, una tutela piena ed effettiva del ricorrente nei confronti della pubblica amministrazione.

Invero, il processo può dirsi giusto se offre una garanzia di efficienti forme di tutela della situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio dal ricorrente.

Così, in osservanza del principio di cooperazione leale stabilito dall'art. 4 del Trattato sul funzionamento dell'Unione, le modalità procedurali dei ricorsi non devono rendere praticamente impossibile od anche solo eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione.

Per quel che maggiormente rileva nel presente giudizio, la giurisprudenza comunitaria ha evidenziato che l'esigenza di effettività attiene alla definizione delle modalità procedurali che reggono le azioni giudiziarie (*cf.*: Corte Giust. UE, sentenza 18 marzo 2010, C-317/08, Alassini, sentenza 27 giugno 2013, C-93/12, ET Agroconsulting).

Alla luce di tali considerazioni generali, il Collegio sospetta che l'art. 5-*sexies* della legge n. 89/2001, nella parte in cui preclude al creditore che non abbia adempiuto agli obblighi dichiarativi di cui al primo comma della medesima disposizione di agire in via esecutiva per ottenere il soddisfacimento del proprio credito ovvero di proporre ricorso per l'ottemperanza del decreto liquidatorio, si ponga in contrasto con il principio del giusto processo sancito dall'art. 111, primo comma, della Costituzione, nonché (per il tramite dell'art. 117, primo comma, della Costituzione) con il diritto ad un processo di ragionevole durata e ad un ricorso effettivo sancito dall'art. 47 della Carta dei diritti UE e dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.



La previsione di una condizione di proponibilità del ricorso per ottemperanza configura, infatti, un ingiustificato privilegio per la pubblica amministrazione inadempiente che si traduce, sul piano della tutela giurisdizionale, in una rilevante discriminazione tra situazioni soggettive sostanzialmente analoghe ed in un apprezzabile ostacolo processuale per il soddisfacimento del credito del cittadino.

4. Conclusioni.

Il Collegio, per le ragioni sopra esposte, ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5-sexies, commi 1, 4, 5, 7 e 11, della legge n. 89/2001, come modificata dalla legge n. 208/2015, per violazione:

dell'art. 3 della Costituzione;

degli articoli 24, primo e secondo comma, 113, secondo comma, 117, primo comma, della Costituzione;

dell'art. 111, primo e secondo comma, della Costituzione.

Resta sospesa ogni decisione sul ricorso in epigrafe, dovendo la questione essere demandata al giudizio della Corte costituzionale.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria (Sezione seconda).

Visti gli articoli 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5-sexies, commi 1, 4, 5, 7 e 11, della legge n. 89/2001 (come introdotti dalla legge n. 208/2015) in relazione agli articoli 3, 24, commi 1 e 2, 111, commi 1 e 2, 113, comma 2, 117, primo comma, della Costituzione.

Sospende il giudizio in corso.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri, e sia comunicata alla Presidenza del Senato della Repubblica ed alla Presidenza della Camera dei deputati.

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 29 settembre 2016 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Pupilella, Presidente, estensore;

Luca Morbelli, consigliere;

Angelo Vitali, consigliere.

Il Presidente, estensore: PUPILELLA

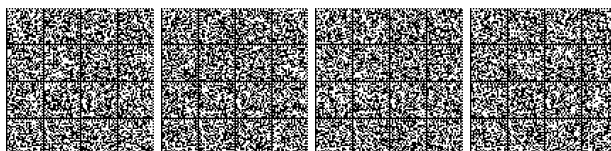
17C00017

N. 9

Ordinanza del 17 ottobre 2016 del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria sul ricorso proposto da Corrado Remo contro Ministero dell'economia e delle finanze

Giustizia amministrativa - Giudizio di ottemperanza - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Procedimento per ottenere il pagamento delle somme dall'Amministrazione debitrice.

- 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. 5-sexies, commi 1, 4, 5, 7 e 11, introdotti dall'art. 1, comma 777, [lett. l,] della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”).



IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LIGURIA

(SEZIONE SECONDA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 62 del 2016, proposto da: Remo Corrado, rappresentato e difeso dall'avvocato Gabriele De Paola, con domicilio eletto presso Marco Saviotti in Genova, via G.D. Fiasella 6/19;

Contro Ministero dell'economia e delle finanze, Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato, domiciliata in Genova, viale Brigate Partigiane n. 2;

Per l'esecuzione del decreto rg. 943/2009 v.g., rep. 2159, del 14 dicembre 2009, della Corte d'appello di Genova - Sezione Terza Civile;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Avvocatura dello Stato;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 29 settembre 2016 il dott. Roberto Pupilella e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Con decreto rep. 2159, del 14 dicembre 2009, emesso nell'ambito del procedimento rubricato sub R.G.V.G. n. 943/2009, la Corte d'appello di Genova ha riconosciuto al sig. Remo Corrado il diritto a ricevere l'equo indennizzo per la durata eccessiva di un processo di cui il medesimo è stato parte, ai sensi della legge 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. Legge Pinto), contestualmente liquidando la relativa somma, oltre alle spese legali.

Come risulta dalla certificazione depositata, detto decreto è passato in giudicato.

Notificato il titolo esecutivo in data 22 giugno 2010, risulta altresì decorso inutilmente il termine dilatorio di centoventi giorni, previsto dall'art. 14 del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669 (convertito con modificazioni nella legge 31 dicembre 1996, n. 305) quale condizione di procedibilità delle azioni di esecuzione forzata nei confronti delle Pubbliche amministrazioni.

Con ricorso ex art. 112, comma 2, lettera *c*) del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (giudizio di ottemperanza), notificato in data 18 gennaio 2016 e depositato il successivo 27 gennaio 2016, il sig. Corrado ha quindi adito l'intestato Tribunale amministrativo regionale per conseguire l'attuazione del decreto della Corte d'appello di Genova.

Il ricorrente hanno altresì formulato domanda di nomina di un commissario *ad acta*, cui affidare il compito di provvedere in sostituzione dell'Amministrazione intimata, in caso di persistenza dell'inadempimento.

Si è costituita in giudizio l'Amministrazione intimata, eccependo l'improcedibilità del ricorso.

In particolare, l'Amministrazione resistente ha evidenziato che il nuovo art. 5-*sexies* della legge n. 89/2001 (inserito dall'art. 1, comma 777, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, c.d. Legge di stabilità per il 2016), con decorrenza dal 1° gennaio 2016 ha introdotto a favore dell'Amministrazione debitrice un termine dilatorio di sei mesi per effettuare il pagamento delle somme liquidate, termine che non decorre prima che il creditore abbia provveduto ad una serie di adempimenti indicati dal comma 1, del medesimo art. 5-*sexies*.

Inoltre, la difesa erariale ha osservato che il comma 7, dell'art. 5-*sexies* preclude al creditore di proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento liquidatorio, prima che sia decorso il termine semestrale di cui al sopra citato comma 5.

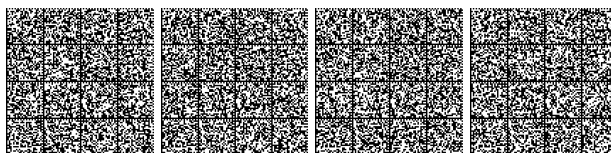
Alla camera di consiglio del 29 settembre 2016 la causa è stata trattenuta in decisione.

Il collegio dubita della costituzionalità dell'art. 5-*sexies* della legge n. 89/2001 (come introdotto dall'art. 1, comma 777, della legge n. 208/2015), per contrasto con gli articoli 3, 24, commi primo e secondo, 111 commi primo e secondo, 113 comma secondo e 117 primo comma della Costituzione.

1. Le disposizioni normative della cui incostituzionalità si tratta.

Le disposizioni normative sospettate di incostituzionalità sono i commi 1, 4, 5, 7 e 11 dell'art. 5-*sexies*.

Il comma 1 è così formulato: «Al fine di ricevere il pagamento delle somme liquidate a norma della presente legge, il creditore rilascia all'amministrazione debitrice una dichiarazione, ai sensi degli articoli 46 e 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, attestante la mancata riscossione di somme per il medesimo titolo, l'esercizio di azioni giudiziarie per lo stesso credito, l'ammontare degli importi che l'amministrazione è ancora tenuta a corrispondere, la modalità di riscossione prescelta ai sensi del comma 9 del presente articolo, nonché a trasmettere la documentazione necessaria a norma dei decreti di cui al comma 3».



Il comma 4 prevede che «Nel caso di mancata, incompleta o irregolare trasmissione della dichiarazione o della documentazione di cui ai commi precedenti, l'ordine di pagamento non può essere emesso».

Ai sensi del comma 5, «L'amministrazione effettua il pagamento entro sei mesi dalla data in cui sono integralmente assolti gli obblighi previsti ai commi precedenti. Il termine di cui al periodo precedente non inizia a decorrere in caso di mancata, incompleta o irregolare trasmissione della dichiarazione ovvero della documentazione di cui ai commi precedenti».

Il comma 7 dispone che «Prima che sia decorso il termine di cui al comma 5, i creditori non possono procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento».

Il comma 11 recita: «Nel processo di esecuzione forzata, anche in corso, non può essere disposto il pagamento di somme o l'assegnazione di crediti in favore dei creditori di somme liquidate a norma della presente legge in caso di mancato, incompleto o irregolare adempimento degli obblighi di comunicazione. La disposizione di cui al presente comma si applica anche al pagamento compiuto dal commissario *ad acta*».

Con la legge di stabilità per il 2016, il Legislatore ha dunque novellato la disciplina di cui alla legge n. 89/2001, introducendo *ex novo* un procedimento necessario per ottenere il pagamento delle somme dovute dall'Amministrazione a titolo di indennizzo per l'irragionevole durata di un processo.

Il nuovo art. 5-*sexies*, nella parte sopra citata, impone al creditore di rilasciare una dichiarazione di autocertificazione e sostitutiva di notorietà, attestante la non avvenuta riscossione di quanto dovuto (comma 1).

Tale dichiarazione rappresenta una condizione necessaria per ottenere il pagamento da parte dell'Amministrazione debitrice, giacché il comma 4 della disposizione in discussione stabilisce che la mancanza, l'incompletezza ovvero l'irregolarità della documentazione richiesta precluda all'Amministrazione l'emissione dell'ordine di pagamento.

Per altro verso, viene introdotto un termine dilatorio semestrale, decorrente dalla data in cui sono assolti gli obblighi comunicativi di cui al primo comma, entro il quale l'Amministrazione debitrice può effettuare il pagamento (comma 5) e prima del quale il creditore non può procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto o alla proposizione di un ricorso per l'ottemperanza del provvedimento liquidatorio (comma 7).

Detto termine di 180 giorni va ad aggiungersi al termine di 120 giorni già previsto in via generale dall'art. 14 del decreto-legge n. 669/1996, per tutti i crediti vantati nei confronti di un'Amministrazione dello Stato.

La cumulabilità e non alternatività dei due termini si evince chiaramente dalla lettera dell'art. 5-*sexies* comma 11, il quale prevede che in caso di mancato, incompleto o irregolare adempimento degli obblighi di comunicazione di cui al primo comma, il pagamento non possa essere disposto neppure nell'ambito dei procedimenti esecutivi già in corso, cioè quelli per i quali il termine contemplato dal predetto art. 14 decreto-legge n. 669/1996 (120 giorni dalla notifica del titolo esecutivo) costituiva già condizione per procedere ad esecuzione forzata.

Ne deriva che il creditore non può procedere all'esecuzione forzata, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento, prima che sia decorso un termine di dieci mesi.

2. La rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

La rilevanza della prospettata questione di legittimità costituzionale discende dalla diretta applicabilità al caso in esame delle norme la cui costituzionalità è messa in discussione (Corte cost., ordinanze nn. 264/2015; 111/2009; 70/2009; 403/2002).

Difatti, com'è noto, la rilevanza di una questione di legittimità costituzionale va valutata alla stregua del criterio della pregiudizialità, in virtù del quale la rilevanza va affermata ogni qualvolta la causa non possa essere definita indipendentemente dalla risoluzione della questione (Corte cost., sentenze nn. 270/2010; 151/2009; 38/2009; 303/2007; 50/2007; 84/2006; ordinanze nn. 220/2010; 175/2003).

Nella fattispecie in esame, non è dubitabile l'applicazione dell'art. 5-*sexies* legge n. 89/01, atteso che l'art. 1, comma 777, della legge n. 208/2015 è entrato in vigore il primo gennaio 2016, mentre il ricorso è stato notificato e depositato successivamente a tale data, con la conseguente piena sussumibilità della fattispecie nell'impero della nuova norma.

L'applicazione della norma, che per la sua chiarezza non si presta ad interpretazioni adeguatrici, determinerebbe pertanto inevitabilmente — come eccepito dalla difesa erariale — una pronuncia di inammissibilità ovvero di improcedibilità del ricorso per l'ottemperanza del decreto indicato in epigrafe, in quanto non risulta che il ricorrente abbia adempiuto gli obblighi dichiarativi di cui al comma 1.

Di qui la rilevanza della questione.



3. La non manifesta infondatezza della questione di legittimità ed i parametri costituzionali violati.

La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale discende dalle considerazioni che seguono.

3.1. Violazione dell'art. 3 Cost.

Il complesso normativo sopra richiamato viola in primo luogo i principi di eguaglianza e ragionevolezza sanciti dall'art. 3 della Costituzione.

L'art. 5-*sexies*, nella parte sopra citata, introduce infatti un procedimento necessario per ottenere il pagamento delle somme dovute ai sensi della legge n. 89/2001, ovvero per procedere alla relativa esecuzione forzata, irragionevolmente ed irrazionalmente discriminatorio nei confronti dei creditori di tali somme, rispetto al resto dei creditori di somme di danaro nei confronti della P.A.

La disciplina generale che regola l'esecuzione forzata dei crediti vantati nei confronti dell'Amministrazione statale è quella sancita dall'art. 14 del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669 (convertito con modifiche dalla legge 31 dicembre 1996, n. 305), che costituisce dunque la norma da assumere a confronto nel giudizio di ragionevolezza, ovvero il così detto *tertium comparationis*.

Il primo comma del suddetto art. 14 stabilisce che «Le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici non economici completano le procedure per l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali e dei lodi arbitrali aventi efficacia esecutiva e comportanti l'obbligo di pagamento di somme di danaro entro il termine di centoventi giorni dalla notificazione del titolo esecutivo. Prima di tale termine il creditore non può procedere ad esecuzione forzata né alla notifica di atto di precetto».

Di regola, dunque, il creditore nei confronti di un'amministrazione statale deve attendere un periodo di circa 4 mesi, decorrenti dalla notificazione del titolo esecutivo, prima di poter procedere all'esecuzione forzata del proprio credito.

La *ratio* di siffatta previsione è quella di accordare all'Amministrazione debitrice, attraverso il differimento dell'esecuzione, uno *spatium adimplendi* per l'approntamento dei mezzi finanziari occorrenti al pagamento dei crediti azionati, in modo da contemperare l'interesse del singolo alla realizzazione del suo diritto con quello, generale, ad una ordinata gestione delle risorse finanziarie pubbliche (così Corte cost., sentenza n. 142/1998).

Per le somme di cui alla legge n. 89/2001, invece, l'art. 5-*sexies* comma 5 introduce un ulteriore ed aggiuntivo (vedi *supra*) termine dilatorio di sei mesi — decorrenti dall'assolvimento degli obblighi dichiarativi di chi al comma 1 della medesima disposizione — entro il quale l'Amministrazione può anche non effettuare il pagamento ed il creditore non può procedere ad esecuzione forzata o proporre ricorso per ottemperanza.

Ne deriva un regime normativo e procedimentale ingiustificatamente favorevole all'Amministrazione debitrice di somme ex legge n. 89/2001, la cui irragionevolezza discende, ad avviso del Collegio, dall'insussistenza di qualsivoglia presupposto legittimante un regime procedimentale deteriore per il pagamento e l'esecuzione di tali crediti, i quali — oltretutto — trovano titolo proprio nel protrarsi nel tempo di un processo oltre il limite ragionevole, cioè in un colpevole ritardo dell'amministrazione, ritardo per così dire già «certificato» dalla Corte d'appello.

Invero, vista la finalità che governa il sopra citato art. 14 del decreto-legge n. 669/1996, pare che il procedimento di cui all'art. 5-*sexies* rappresenti un inutile e gravatorio duplicato normativo, irragionevolmente operante con esclusivo riferimento ai crediti di cui alla legge n. 89/2001.

Sotto altro e distinto profilo, la nuova condizione di ammissibilità rappresenta un ulteriore *vulnus* al principio di uguaglianza, nella misura in cui determina una graduazione puramente temporale delle ragioni creditorie, in contrasto con il principio della par condicio *creditorum* di cui all'art. 2741, comma 1 del codice civile.

3.2. Violazione degli articoli 24, primo e secondo comma, e 113, secondo comma Cost.

La disciplina in esame si pone altresì in contrasto con il principio di effettività del diritto di difesa sancito dagli articoli 24, commi 1 e 2, e 113, comma 2, della Costituzione.

Com'è noto, la tutela giurisdizionale costituzionalmente garantita non può consistere semplicemente nella possibilità di proporre una domanda ad un giudice.

L'art. 24 della Costituzione costituisce la garanzia di effettività che alle singole situazioni sostanziali protette dall'ordinamento corrispondano forme di tutela omogenee, tali da assicurare la soddisfazione agli interessi materiali dei quali quelle situazioni sono espressione (Tribunale amministrativo regionale Piemonte, ordinanza 17 dicembre 2015, n. 1747).

Il comma 7, dell'art. 5-*sexies*, nel disporre che «Prima che sia decorso il termine di cui al comma 5, i creditori non possono procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento», introduce un apprezzabile ostacolo procedurale alla tutela giurisdizionale del creditore rimasto insoddisfatto.



La previsione di un termine semestrale (ulteriore rispetto al quello di 120 giorni previsto dal citato art. 14 del decreto-legge n. 669/1996) — che non decorre se non dalla data di adempimento degli obblighi comunicativi di cui al primo comma dell'art. 5-*sexies* — si traduce nell'impossibilità per il cittadino di agire in via immediata e diretta per il soddisfacimento del proprio credito, pur essendo egli in possesso di un titolo esecutivo perfetto.

Al tal riguardo, giova rammentare che la Corte costituzionale ha avuto modo di osservare come il diritto di difesa sia frustrato non soltanto allorché le norme vigenti consentono che sia radicalmente impedito il loro esercizio, pur formalmente riconosciuto, «ma anche se è possibile che si creino, senza la previsione di adeguati rimedi, situazioni tali da rendere eccessivamente difficile l'esercizio stesso» (sentenza 8 maggio 2009, n. 142).

In altri termini, i precetti costituzionali dei quali si sospetta la violazione non impongono che il cittadino possa conseguire la tutela giurisdizionale sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti, ma impediscono che vengano imposti oneri o modalità tali da comprimere l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale (in tal senso, Corte cost. 16 aprile 2014, n. 98; ordinanza n. 386/2004; sentenza n. 99/2000; sentenza n. 472/1999; sentenza n. 63/1977).

Ed invero, se da un lato la giurisprudenza costituzionale riconosce un'ampia discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali (tra le ultime, sentenze n. 23/2015, n. 243 e n. 157/2014), dall'altro «resta naturalmente fermo il limite della manifesta irragionevolezza della disciplina, che si ravvisa, con riferimento specifico al parametro evocato, ogniqualvolta emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di agire (sentenza n. 335 del 2004)» (Corte cost., 3 marzo 2016, n. 44).

La previsione di un ulteriore termine — oltretutto più lungo di quello che il Legislatore ha ritenuto congruo per il pagamento di tutti gli altri debiti della P.A. — pare dunque essere una scelta ingiustificata anche rispetto alle esigenze di effettività della tutela creditoria del cittadino.

3.3. Violazione degli articoli 111, commi 1 e 2, e 117, comma 1, Cost. per il tramite degli articoli 6 e 13 della CEDU e 47 della Carta dei diritti UE.

Sotto altro profilo, l'art. 5-*sexies*, nella parte la cui costituzionalità è messa in discussione, appare in contrasto con il principio del giusto processo sancito, nell'ordinamento europeo e nazionale:

a) dall'art. 47 della Carta dei diritti UE, secondo cui ad ogni individuo, i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati, spetta un «ricorso effettivo» dinanzi ad un giudice e che la causa sia esaminata «entro un termine ragionevole»;

b) dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, secondo cui «Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata [...] entro un termine ragionevole» e ad un «ricorso effettivo» dinanzi ad una magistratura nazionale;

c) dall'art. 111 primo comma della Costituzione, secondo cui la giurisdizione si attua mediante il «giusto processo» regolato dalla legge.

Occorre preliminarmente osservare che la giurisprudenza costituzionale è da tempo costante nel ritenere che le norme della CEDU — nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare a esse interpretazione e applicazione (art. 32, par. 1, della Convenzione) — integrino, quali «norme interposte», il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, comma 1, Cost., nella parte in cui stabilisce l'obbligo per la legislazione interna di rispettare i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali (*cf.* Corte cost. sentenze 4 dicembre 2009, n. 317; 26 novembre 2009, n. 311; 27 febbraio 2008, n. 39; 24 ottobre 2007, n. 348 e n. 349).

In caso di ipotizzato contrasto fra una norma interna e una norma della CEDU, il giudice comune deve verificare anzitutto la praticabilità di una interpretazione della prima in senso conforme alla Convenzione e, ove tale verifica dia esito negativo, egli deve denunciare la rilevata incompatibilità, proponendo questione di legittimità costituzionale in riferimento al suindicato parametro.

Orbene, l'ormai consolidata interpretazione dell'art. 6, par. 1, della CEDU fatta propria dalla Corte di Strasburgo, si concretizza nel principio per cui il tempo occorrente per conseguire l'esecuzione di una decisione di condanna al pagamento di un indennizzo da eccessiva durata del processo, specie se costringe l'interessato a proporre un'azione esecutiva, fa parte a tutti gli effetti del processo stesso, e quindi va computato ai fini del rispetto da parte dello Stato del diritto fondamentale alla durata ragionevole dell'*iter* processuale (Cons. di Stato, 17 febbraio 2014, n. 754).

Per quanto concerne invece l'art. 47 della Carta dei diritti UE, secondo la giurisprudenza comunitaria, esso costituisce la riaffermazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva, nonché un principio generale del diritto dell'Unione che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, e che è stato poi sancito dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (*cf.*, *ex multis*: Corte Giust. UE, sent. 28 febbraio 2013, C-334/12, Réexamen).



Ciò premesso, dai convergenti principi del diritto europeo e della Costituzione italiana discende la necessità che il processo amministrativo debba assicurare, da un punto di vista funzionale e sostanziale, una tutela piena ed effettiva del ricorrente nei confronti della Pubblica Amministrazione.

Invero, il processo può dirsi giusto se offre una garanzia di efficienti forme di tutela della situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio dal ricorrente.

Così, in osservanza del principio di cooperazione leale stabilito dall'art. 4 del Trattato sul funzionamento dell'Unione, le modalità procedurali dei ricorsi non devono rendere praticamente impossibile od anche solo eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione.

Per quel che maggiormente rileva nel presente giudizio, la giurisprudenza comunitaria ha evidenziato che l'esigenza di effettività attiene alla definizione delle modalità procedurali che reggono le azioni giudiziarie (cfr. Corte Giust. UE, sent. 18 marzo 2010, C-317/08, Alassini; sent. 27 giugno 2013, C-93/12, ET Agroconsulting).

Alla luce di tali considerazioni generali, il Collegio sospetta che l'art. 5-sexies della legge n. 89/2001, nella parte in cui preclude al creditore che non abbia adempiuto agli obblighi dichiarativi di cui al primo comma della medesima disposizione di agire in via esecutiva per ottenere il soddisfacimento del proprio credito ovvero di proporre ricorso per l'ottemperanza del decreto liquidatorio, si ponga in contrasto con il principio del giusto processo sancito dall'art. 111, primo comma, della Costituzione, nonché (per il tramite dell'art. 117, primo comma, della Costituzione) con il diritto ad un processo di ragionevole durata e ad un ricorso effettivo sancito dall'art. 47 della Carta dei diritti UE e dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

La previsione di una condizione di proponibilità del ricorso per ottemperanza configura, infatti, un ingiustificato privilegio per la Pubblica Amministrazione inadempiente che si traduce, sul piano della tutela giurisdizionale, in una rilevante discriminazione tra situazioni soggettive sostanzialmente analoghe ed in un apprezzabile ostacolo processuale per il soddisfacimento del credito del cittadino.

4. Conclusioni.

Il Collegio, per le ragioni sopra esposte, ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5-sexies, commi 1, 4, 5, 7 e 11, della legge n. 89/2001, come modificata dalla legge n. 208/2015, per violazione: dell'art. 3 della Costituzione; degli articoli 24, primo e secondo comma; 113, secondo comma; 117, primo comma, della Costituzione; dell'art. 111, primo e secondo comma, della Costituzione.

Resta sospesa ogni decisione sul ricorso in epigrafe, dovendo la questione essere demandata al giudizio della Corte costituzionale.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Seconda):

visti gli articoli 1 della legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5-sexies, commi 1, 4, 5, 7 e 11, della legge n. 89/2001 (come introdotti dalla legge n. 208/2015) in relazione agli articoli 3; 24, commi 1 e 2; 111, commi 1 e 2; 113, comma 2; 117, primo comma, della Costituzione;

sospende il giudizio in corso;

dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri, e sia comunicata alla Presidenza del Senato della Repubblica ed alla Presidenza della Camera dei Deputati.

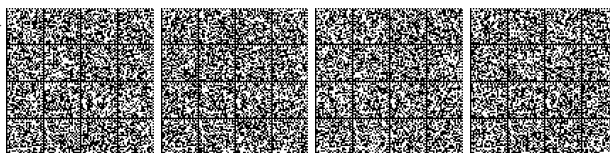
Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 29 settembre 2016 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Pupilella, Presidente, estensore;

Luca Morbelli, consigliere;

Angelo Vitali, consigliere.

Il Presidente, estensore: PUPILELLA



N. 10

Ordinanza del 17 ottobre 2016 del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria sul ricorso proposto da Giuliani Graziella ed altri contro Ministero della giustizia

Giustizia amministrativa - Giudizio di ottemperanza - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Procedimento per ottenere il pagamento delle somme dall'Amministrazione debitrice.

- 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. 5-*sexies*, commi 1, 4, 5, 7 e 11, introdotti dall'art. 1, comma 777, [lett. l,) della legge 28 dicembre 2015, n. 208 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)").

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LIGURIA

(SEZIONE SECONDA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 68 del 2016, proposto da:

Giuliani Graziella-Desii Leonardo-Desii Ilaria-Desii Michele eredi di Desii Roberto, rappresentati e difesi dagli avvocati Paola Turriani, Enrico Donati, con domicilio eletto presso Enrico Donati in Genova, via Malta 5/16;

Contro il Ministero della giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato, domiciliata in Genova, viale Brigate Partigiane n. 2;

per l'ottemperanza del decreto rep. 2360 del 13 dicembre 2012, R.G.V.G. n. 681/2012 emesso dalla Corte d'appello di Genova, Sezione prima bis

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero della giustizia;

Relatore nella Camera di consiglio del giorno 29 settembre 2016 il dott. Roberto Pupilella e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Con decreto rep. 2360 del 13 dicembre 2012, emesso nell'ambito del procedimento rubricato sub R.G.V.G. n. 681/2012, la Corte d'appello di Genova ha riconosciuto ai ricorrenti il diritto a ricevere l'equo indennizzo per la durata eccessiva di un processo di cui il medesimo è stato parte, ai sensi della legge 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. legge Pinto), contestualmente liquidando la relativa somma, oltre alle spese legali.

Come risulta dalla certificazione depositata, detto decreto è passato in giudicato.

Notificato il titolo esecutivo in data 26 febbraio 2016, risulta altresì decorso inutilmente il termine dilatorio di 120 giorni, previsto dall'art. 14 del decreto legge 31 dicembre 1996, n. 669 (convertito con modificazioni nella legge 31 dicembre 1996, n. 305) quale condizione di procedibilità delle azioni di esecuzione forzata nei confronti delle pubbliche amministrazioni.

Con ricorso ex art. 112, comma 2, lett. c) del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (giudizio di ottemperanza), notificato in data 11 gennaio 2016 e depositato il successivo 28 gennaio 2016, i ricorrenti hanno quindi adito l'intestato Tribunale amministrativo regionale per conseguire l'attuazione del decreto della Corte d'appello di Genova.

I ricorrenti hanno altresì formulato domanda di nomina di un commissario ad Acta, cui affidare il compito di provvedere in sostituzione dell'Amministrazione intimata, in caso di persistenza dell'inadempimento.

Si è costituita in giudizio l'Amministrazione intimata, eccependo l'improcedibilità del ricorso.

In particolare, l'Amministrazione resistente ha evidenziato che il nuovo art. 5-*sexies* della legge n. 89/2001 (inserito dall'art. 1, comma 777, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, c.d. legge di stabilità per il 2016), con decorrenza dal 1° gennaio 2016 ha introdotto a favore dell'Amministrazione debitrice un termine dilatorio di sei mesi per effettuare il pagamento delle somme liquidate, termine che non decorre prima che il creditore abbia provveduto ad una serie di adempimenti indicati dal comma 1 del medesimo art. 5-*sexies*.



Inoltre, la difesa erariale ha osservato che il comma 7 dell'art. 5-*sexies* preclude al creditore di proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento liquidatorio, prima che sia decorso il termine semestrale di cui al sopra citato comma 5.

Alla camera di consiglio del 29 settembre 2016 la causa è stata trattenuta in decisione.

Il collegio dubita della costituzionalità dell'art. 5-*sexies* della legge n. 89/2001 (come introdotto dall'art. 1, comma 777, della legge n. 208/2015), per contrasto con gli artt. 3, 24, commi primo e secondo, 111 commi primo e secondo, 113 comma secondo e 117 primo comma della Costituzione.

1. Le disposizioni normative della cui incostituzionalità si tratta.

Le disposizioni normative sospettate di incostituzionalità sono i commi 1, 4, 5, 7 e 11 dell'art. 5-*sexies*.

Il comma 1 è così formulato: «Al fine di ricevere il pagamento delle somme liquidate a norma della presente legge, il creditore rilascia all'amministrazione debitrice una dichiarazione, ai sensi degli articoli 46 e 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, attestante la mancata riscossione di somme per il medesimo titolo, l'esercizio di azioni giudiziarie per lo stesso credito, l'ammontare degli importi che l'amministrazione è ancora tenuta a corrispondere, la modalità di riscossione prescelta ai sensi del comma 9 del presente articolo, nonché a trasmettere la documentazione necessaria a norma dei decreti di cui al comma 3».

Il comma 4 prevede che «Nel caso di mancata, incompleta o irregolare trasmissione della dichiarazione o della documentazione di cui ai commi precedenti, l'ordine di pagamento non può essere emesso».

Ai sensi del comma 5, «L'amministrazione effettua il pagamento entro sei mesi dalla data in cui sono integralmente assolti gli obblighi previsti ai commi precedenti. Il termine di cui al periodo precedente non inizia a decorrere in caso di mancata, incompleta o irregolare trasmissione della dichiarazione ovvero della documentazione di cui ai commi precedenti».

Il comma 7 dispone che «Prima che sia decorso il termine di cui al comma 5, i creditori non possono procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento».

Il comma 11 recita: «Nel processo di esecuzione forzata, anche in corso, non può essere disposto il pagamento di somme o l'assegnazione di crediti in favore dei creditori di somme liquidate a norma della presente legge in caso di mancato, incompleto o irregolare adempimento degli obblighi di comunicazione. La disposizione di cui al presente comma si applica anche al pagamento compiuto dal commissario ad Acta».

Con la legge di stabilità per il 2016, il legislatore ha dunque novellato la disciplina di cui alla legge n. 89/2001, introducendo *ex novo* un procedimento necessario per ottenere il pagamento delle somme dovute dall'Amministrazione a titolo di indennizzo per l'irragionevole durata di un processo.

Il nuovo art. 5-*sexies*, nella parte sopra citata, impone al creditore di rilasciare una dichiarazione di autocertificazione e sostitutiva di notorietà, attestante la non avvenuta riscossione di quanto dovuto (comma 1).

Tale dichiarazione rappresenta una condizione necessaria per ottenere il pagamento da parte dell'Amministrazione debitrice, giacché il comma 4 della disposizione in discussione stabilisce che la mancanza, l'incompletezza ovvero l'irregolarità della documentazione richiesta precluda all'Amministrazione l'emissione dell'ordine di pagamento.

Per altro verso, viene introdotto un termine dilatorio semestrale, decorrente dalla data in cui sono assolti gli obblighi comunicativi di cui al primo comma, entro il quale l'Amministrazione debitrice può effettuare il pagamento (comma 5) e prima del quale il creditore non può procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto o alla proposizione di un ricorso per l'ottemperanza del provvedimento liquidatorio (comma 7).

Detto termine di 180 giorni va ad aggiungersi al termine di 120 giorni già previsto in via generale dall'art. 14 del decreto-legge n. 669/1996, per tutti i crediti vantati nei confronti di un'Amministrazione dello Stato.

La cumulabilità e non alternatività dei due termini si evince chiaramente dalla lettera dell'art. 5-*sexies* comma 11, il quale prevede che in caso di mancato, incompleto o irregolare adempimento degli obblighi di comunicazione di cui al primo comma, il pagamento non possa essere disposto neppure nell'ambito dei procedimenti esecutivi già in corso, cioè quelli per i quali il termine contemplato dal predetto art. 14 decreto-legge n. 669/1996 (120 giorni dalla notifica del titolo esecutivo) costituiva già condizione per procedere ad esecuzione forzata.

Ne deriva che il creditore non può procedere all'esecuzione forzata, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento, prima che sia decorso un termine di dieci mesi.



2. La rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

La rilevanza della prospettata questione di legittimità costituzionale discende dalla diretta applicabilità al caso in esame delle norme la cui costituzionalità è messa in discussione (Corte cost., ordd. nn. 264/2015; 111/2009; 70/2009; 403/2002).

Difatti, com'è noto, la rilevanza di una questione di legittimità costituzionale va valutata alla stregua del criterio della pregiudizialità, in virtù del quale la rilevanza va affermata ogni qualvolta la causa non possa essere definita indipendentemente dalla risoluzione della questione (Corte cost., sentt. nn. 270/2010; 151/2009; 38/2009; 303/2007; 50/2007; 84/2006; ordd. nn. 220/2010; 175/2003).

Nella fattispecie in esame, non è dubitabile l'applicazione dell'art. 5-sexies legge n. 89/01, atteso che l'art. 1 comma 777 della legge n. 208/2015 è entrato in vigore il primo gennaio 2016, mentre il ricorso è stato notificato e depositato successivamente a tale data, con la conseguente piena sussumibilità della fattispecie nell'impero della nuova norma.

L'applicazione della norma, che per la sua chiarezza non si presta ad interpretazioni adeguatrici, determinerebbe pertanto inevitabilmente - come eccepito dalla difesa erariale - una pronuncia di inammissibilità ovvero di improcedibilità del ricorso per l'ottemperanza del decreto indicato in epigrafe, in quanto non risulta che i ricorrenti abbiano adempiuto gli obblighi dichiarativi di cui al comma 1.

Di qui la rilevanza della questione.

3. La non manifesta infondatezza della questione di legittimità ed i parametri costituzionali violati.

La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale discende dalle considerazioni che seguono.

3.1. Violazione dell'art. 3 Cost.

Il complesso normativo sopra richiamato viola in primo luogo i principi di eguaglianza e ragionevolezza sanciti dall'art. 3 della Costituzione.

L'art. 5-sexies, nella parte sopra citata, introduce infatti un procedimento necessario per ottenere il pagamento delle somme dovute ai sensi della legge n. 89/2001, ovvero per procedere alla relativa esecuzione forzata, irragionevolmente ed irrazionalmente discriminatorio nei confronti dei creditori di tali somme, rispetto al resto dei creditori di somme di danaro nei confronti della P.A.

La disciplina generale che regola l'esecuzione forzata dei crediti vantati nei confronti dell'Amministrazione statale è quella sancita dall'art. 14 del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669 (convertito con modifiche dalla legge 31 dicembre 1996, n. 305), che costituisce dunque la norma da assumere a confronto nel giudizio di ragionevolezza, ovvero il così detto *tertium comparationis*.

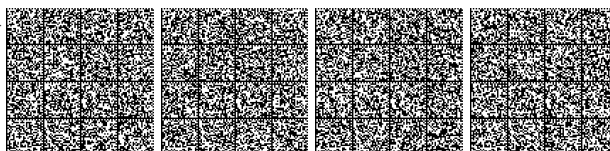
Il primo comma del suddetto art. 14 stabilisce che «Le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici non economici completano le procedure per l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali e dei lodi arbitrali aventi efficacia esecutiva e comportanti l'obbligo di pagamento di somme di danaro entro il termine di centoventi giorni dalla notificazione del titolo esecutivo. Prima di tale termine il creditore non può procedere ad esecuzione forzata né alla notifica di atto di precetto».

Di regola, dunque, il creditore nei confronti di un'amministrazione statale deve attendere un periodo di circa 4 mesi, decorrenti dalla notificazione del titolo esecutivo, prima di poter procedere all'esecuzione forzata del proprio credito.

La *ratio* di siffatta previsione è quella di accordare all'Amministrazione debitrice, attraverso il differimento dell'esecuzione, uno *spatium adimplendi* per l'approntamento dei mezzi finanziari occorrenti al pagamento dei crediti azionati, in modo da contemperare l'interesse del singolo alla realizzazione del suo diritto con quello, generale, ad una ordinata gestione delle risorse finanziarie pubbliche (così Corte cost., sent. n. 142/1998).

Per le somme di cui alla legge n. 89/2001, invece, l'art. 5-sexies comma 5 introduce un ulteriore ed aggiuntivo (vedi *supra*) termine dilatorio di sei mesi - decorrenti dall'assolvimento degli obblighi dichiarativi di chi al comma 1 della medesima disposizione - entro il quale l'Amministrazione può anche non effettuare il pagamento ed il creditore non può procedere ad esecuzione forzata o proporre ricorso per ottemperanza.

Ne deriva un regime normativo e procedimentale ingiustificatamente favorevole all'Amministrazione debitrice di somme ex legge n. 89/2001, la cui irragionevolezza discende, ad avviso del Collegio, dall'insussistenza di qualsivoglia presupposto legittimante un regime procedimentale deteriore per il pagamento e l'esecuzione di tali crediti, i quali - oltretutto - trovano titolo proprio nel protrarsi nel tempo di un processo oltre il limite ragionevole, cioè in un colpevole ritardo dell'amministrazione, ritardo per così dire già «certificato» dalla Corte d'appello.



Invero, vista la finalità che governa il sopra citato art. 14 del decreto-legge n. 669/1996, pare che il procedimento di cui all'art. 5-*sexies* rappresenti un inutile e gravatorio duplicato normativo, irragionevolmente operante con esclusivo riferimento ai crediti di cui alla legge n. 89/2001.

Sotto altro e distinto profilo, la nuova condizione di ammissibilità rappresenta un ulteriore vulnus al principio di uguaglianza, nella misura in cui determina una graduazione puramente temporale delle ragioni creditorie, in contrasto con il principio della par condicio creditorum di cui all'art. 2741 comma 1 del Codice civile.

3.2. *Violazione degli artt. 24, primo e secondo comma, e 113, secondo comma Cost.*

La disciplina in esame si pone altresì in contrasto con il principio di effettività del diritto di difesa sancito dagli artt. 24, commi 1 e 2, e 113, comma 2, della Costituzione.

Com'è noto, la tutela giurisdizionale costituzionalmente garantita non può consistere semplicemente nella possibilità di proporre una domanda ad un giudice.

L'art. 24 della Costituzione costituisce la garanzia di effettività che alle singole situazioni sostanziali protette dall'ordinamento corrispondano forme di tutela omogenee, tali da assicurare la soddisfazione agli interessi materiali dei quali quelle situazioni sono espressione (TAR Piemonte, ord. 17 dicembre 2015, n. 1747).

Il comma 7 dell'art. 5-*sexies*, nel disporre che «Prima che sia decorso il termine di cui al comma 5, i creditori non possono procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento», introduce un apprezzabile ostacolo procedurale alla tutela giurisdizionale del creditore rimasto insoddisfatto.

La previsione di un termine semestrale (ulteriore rispetto al quello di 120 giorni previsto dal citato art. 14 del decreto-legge n. 669/1996) - che non decorre se non dalla data di adempimento degli obblighi comunicativi di cui al primo comma dell'art. 5-*sexies* - si traduce nell'impossibilità per il cittadino di agire in via immediata e diretta per il soddisfacimento del proprio credito, pur essendo egli in possesso di un titolo esecutivo perfetto.

Al tal riguardo, giova rammentare che la Corte costituzionale ha avuto modo di osservare come il diritto di difesa sia frustrato non soltanto allorché le norme vigenti consentono che sia radicalmente impedito il loro esercizio, pur formalmente riconosciuto, «ma anche se è possibile che si creino, senza la previsione di adeguati rimedi, situazioni tali da rendere eccessivamente difficile l'esercizio stesso» (sent. 8 maggio 2009, n. 142).

In altri termini, i precetti costituzionali dei quali si sospetta la violazione non impongono che il cittadino possa conseguire la tutela giurisdizionale sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti, ma impediscono che vengano imposti oneri o modalità tali da comprimere l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale (in tal senso, Corte cost. 16 aprile 2014, n. 98; ord. n. 386/2004; sent. n. 99/2000; sent. n. 472/1999; sent. n. 63/1977).

Ed invero, se da un lato la giurisprudenza costituzionale riconosce un'ampia discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali (tra le ultime, sentenze n. 23/2015, n. 243 e n. 157/2014), dall'altro «resta naturalmente fermo il limite della manifesta irragionevolezza della disciplina, che si ravvisa, con riferimento specifico al parametro evocato, ogniqualvolta emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di agire (sentenza n. 335 del 2004)» (Corte cost., 3 marzo 2016, n. 44).

La previsione di un ulteriore termine - oltretutto più lungo di quello che il Legislatore ha ritenuto congruo per il pagamento di tutti gli altri debiti della P.A. - pare dunque essere una scelta ingiustificata anche rispetto alle esigenze di effettività della tutela creditoria del cittadino.

3.3. *Violazione degli artt. 111, commi 1 e 2, e 117, comma 1, Cost. per il tramite degli artt. 6 e 13 della CEDU e 47 della Carta dei diritti UE.*

Sotto altro profilo, l'art. 5-*sexies*, nella parte la cui costituzionalità è messa in discussione, appare in contrasto con il principio del giusto processo sancito, nell'ordinamento europeo e nazionale:

a) dall'art. 47 della Carta dei diritti UE, secondo cui ad ogni individuo, i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati, spetta un «ricorso effettivo» dinanzi ad un giudice e che la causa sia esaminata «entro un termine ragionevole»;

b) dagli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, secondo cui «Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata [...] entro un termine ragionevole» e ad un «ricorso effettivo» dinanzi ad una magistratura nazionale;

c) dall'art. 111 primo comma della Costituzione, secondo cui la giurisdizione si attua mediante il «giusto processo» regolato dalla legge.

Occorre preliminarmente osservare che la giurisprudenza costituzionale è da tempo costante nel ritenere che le norme della CEDU - nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per



dare a esse interpretazione e applicazione (art. 32, par. 1, della Convenzione) - integrino, quali «norme interposte», il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, comma 1, Cost., nella parte in cui stabilisce l'obbligo per la legislazione interna di rispettare i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali (*cf.*: Corte cost. sentt. 4 dicembre 2009, n. 317; 26 novembre 2009, n. 311; 27 febbraio 2008, n. 39; 24 ottobre 2007, nn. 348 e 349).

In caso di ipotizzato contrasto fra una norma interna e una norma della CEDU, il giudice comune deve verificare anzitutto la praticabilità di una interpretazione della prima in senso conforme alla Convenzione e, ove tale verifica dia esito negativo, egli deve denunciare la rilevata incompatibilità, proponendo questione di legittimità costituzionale in riferimento al suindicato parametro.

Orbene, l'ormai consolidata interpretazione dell'art. 6, par. 1, della CEDU fatta propria dalla Corte di Strasburgo, si concretizza nel principio per cui il tempo occorrente per conseguire l'esecuzione di una decisione di condanna al pagamento di un indennizzo da eccessiva durata del processo, specie se costringe l'interessato a proporre un'azione esecutiva, fa parte a tutti gli effetti del processo stesso, e quindi va computato ai fini del rispetto da parte dello Stato del diritto fondamentale alla durata ragionevole dell'*iter* processuale (Cons. di Stato, 17 febbraio 2014, n. 754).

Per quanto concerne invece l'art. 47 della Carta dei diritti UE, secondo la giurisprudenza comunitaria, esso costituisce la riaffermazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva, nonché un principio generale del diritto dell'Unione che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, e che è stato poi sancito dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (*cf.*: *ex multis*: Corte Giust. UE, sent. 28 febbraio 2013, C-334/12, Réexamen).

Ciò premesso, dai convergenti principi del diritto europeo e della Costituzione italiana discende la necessità che il processo amministrativo debba assicurare, da un punto di vista funzionale e sostanziale, una tutela piena ed effettiva dei ricorrenti nei confronti della pubblica amministrazione.

Invero, il processo può dirsi giusto se offre una garanzia di efficienti forme di tutela della situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio dai ricorrenti.

Così, in osservanza del principio di cooperazione leale stabilito dall'art. 4 del Trattato sul funzionamento dell'Unione, le modalità procedurali dei ricorsi non devono rendere praticamente impossibile od anche solo eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione.

Per quel che maggiormente rileva nel presente giudizio, la giurisprudenza comunitaria ha evidenziato che l'esigenza di effettività attiene alla definizione delle modalità procedurali che reggono le azioni giudiziarie (*cf.*: Corte Giust. UE, sent. 18 marzo 2010, C-317/08, Alassini; sent. 27 giugno 2013, C-93/12, ET Agroconsulting).

Alla luce di tali considerazioni generali, il Collegio sospetta che l'art. 5-*sexies* della legge n. 89/2001, nella parte in cui preclude al creditore che non abbia adempiuto agli obblighi dichiarativi di cui al primo comma della medesima disposizione di agire in via esecutiva per ottenere il soddisfacimento del proprio credito ovvero di proporre ricorso per l'ottemperanza del decreto liquidatorio, si ponga in contrasto con il principio del giusto processo sancito dall'art. 111, primo comma, della Costituzione, nonché (per il tramite dell'art. 117, primo comma, della Costituzione) con il diritto ad un processo di ragionevole durata e ad un ricorso effettivo sancito dall'art. 47 della Carta dei diritti UE e dagli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

La previsione di una condizione di proponibilità del ricorso per ottemperanza configura, infatti, un ingiustificato privilegio per la pubblica amministrazione inadempiente che si traduce, sul piano della tutela giurisdizionale, in una rilevante discriminazione tra situazioni soggettive sostanzialmente analoghe ed in un apprezzabile ostacolo processuale per il soddisfacimento del credito del cittadino.

4. Conclusioni.

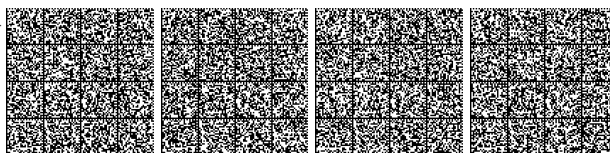
Il Collegio, per le ragioni sopra esposte, ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5-*sexies*, commi 1, 4, 5, 7 e 11, della legge n. 89/2001, come modificata dalla legge n. 208/2015, per violazione:

dell'art. 3 della Costituzione;

degli artt. 24, primo e secondo comma; 113, secondo comma; 117, primo comma, della Costituzione.

dell'art. 111, primo e secondo comma, della Costituzione.

Resta sospesa ogni decisione sul ricorso in epigrafe, dovendo la questione essere demandata al giudizio della Corte costituzionale.



P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria (Sezione Seconda)

Visti gli artt. 1 della legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5-sexies, commi 1, 4, 5, 7 e 11, della legge n. 89/2001 (come introdotti dalla legge n. 208/2015) in relazione agli artt. 3; 24, commi 1 e 2; 111, commi 1 e 2; 113, comma 2; 117, primo comma, della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri, e sia comunicata alla Presidenza del Senato della Repubblica ed alla Presidenza della Camera dei deputati.

Così deciso in Genova nella Camera di consiglio del giorno 29 settembre 2016 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Pupilella, Presidente, estensore;

Luca Morbelli, consigliere;

Angelo Vitali, consigliere.

Il Presidente, estensore: PUPILELLA

17C00019

N. 11

Ordinanza del 17 ottobre 2016 del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria sul ricorso proposto da Esposito Maddalena, Cianciulli Francesco, eredi di Cianciulli Raffaele contro Ministero dell'economia e delle finanze

Giustizia amministrativa - Giudizio di ottemperanza - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Procedimento per ottenere il pagamento delle somme dall'Amministrazione debitrice.

- 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. 5-sexies, commi 1, 4, 5, 7 e 11, introdotti dall'art. 1, comma 777, [lett. l),] della legge 28 dicembre 2015, n. 208 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)").

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LIGURIA

(SEZIONE SECONDA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 128 del 2016, proposto da: Esposito Maddalena — Cianciulli Francesco in proprio ed eredi di Cianciulli Raffaele, rappresentati e difesi dall'avv. Gabriele De Paola, con domicilio eletto presso Marco Saviotti in Genova, via G.D. Fiasella, 6/19;

Contro Ministero dell'economia e delle finanze, in persona del Ministro, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato, domiciliata in Genova, viale Brigate Partigiane n. 2; per l'ottemperanza del decreto rep. 1456 del 3 settembre 2009 r.g. n. 477/2009 v.g. della Corte d'appello di Genova — sezione terza civile;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'economia e delle finanze;

Relatore nella Camera di consiglio del giorno 29 settembre 2016 il dott. Roberto Pupilella e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;



Con decreto rep. 1456 del 3 settembre 2009, emesso nell'ambito del procedimento rubricato sub R.G.V.G. n. 477/2009, la Corte d'appello di Genova ha riconosciuto ai sigg. Cianciulli Raffaele e Montella Aquilio il diritto a ricevere l'equo indennizzo per la durata eccessiva di un processo di cui il medesimo è stato parte, ai sensi della legge 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. Legge Pinto), contestualmente liquidando la relativa somma, oltre alle spese legali.

Come risulta dalla certificazione depositata, detto decreto è passato in giudicato.

Notificato il titolo esecutivo in data 13 gennaio 2010, risulta altresì decorso inutilmente il termine dilatorio di centoventi giorni, previsto dall'art. 14 del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669 (convertito, con modificazioni, nella legge 31 dicembre 1996, n. 305) quale condizione di procedibilità delle azioni di esecuzione forzata nei confronti delle pubbliche amministrazioni.

Con ricorso ex art. 112, comma 2, lettera c) del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (giudizio di ottemperanza), notificato in data 8 febbraio 2016 e depositato il successivo 16 febbraio 2016, i ricorrenti hanno quindi adito l'intestato Tribunale amministrativo regionale per conseguire l'attuazione del decreto della Corte d'appello di Genova.

I ricorrenti hanno altresì formulato domanda di nomina di un commissario *ad acta*, cui affidare il compito di provvedere in sostituzione dell'Amministrazione intimata, in caso di persistenza dell'inadempimento.

Si è costituita in giudizio l'Amministrazione intimata, eccependo l'improcedibilità del ricorso.

In particolare, l'Amministrazione resistente ha evidenziato che il nuovo art. 5-sexies della legge n. 89/2001 (inserito dall'art. 1, comma 777, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, c.d. legge di stabilità per il 2016), con decorrenza dal 1° gennaio 2016 ha introdotto a favore dell'Amministrazione debitrice un termine dilatorio di sei mesi per effettuare il pagamento delle somme liquidate, termine che non decorre prima che il creditore abbia provveduto ad una serie di adempimenti indicati dal comma 1 del medesimo art. 5-sexies.

Inoltre, la difesa erariale ha osservato che il comma 7 dell'art. 5-sexies preclude al creditore di proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento liquidatorio, prima che sia decorso il termine semestrale di cui al sopra citato comma 5.

Alla Camera di consiglio del 29 settembre 2016 la causa è stata trattenuta in decisione.

Il collegio dubita della costituzionalità dell'art. 5-sexies della legge n. 89/2001 (come introdotto dall'art. 1, comma 777, della legge n. 208/2015), per contrasto con gli articoli 3, 24, commi primo e secondo, 111 commi primo e secondo, 113 comma secondo e 117 primo comma della Costituzione.

1. Le disposizioni normative della cui incostituzionalità si tratta.

Le disposizioni normative sospettate di incostituzionalità sono i commi 1, 4, 5, 7 e 11 dell'art. 5-sexies.

Il comma 1 è così formulato: «Al fine di ricevere il pagamento delle somme liquidate a norma della presente legge, il creditore rilascia all'amministrazione debitrice una dichiarazione, ai sensi degli articoli 46 e 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, attestante la mancata riscossione di somme per il medesimo titolo, l'esercizio di azioni giudiziarie per lo stesso credito, l'ammontare degli importi che l'amministrazione è ancora tenuta a corrispondere, la modalità di riscossione prescelta ai sensi del comma 9 del presente articolo, nonché a trasmettere la documentazione necessaria a norma dei decreti di cui al comma 3».

Il comma 4 prevede che «Nel caso di mancata, incompleta o irregolare trasmissione della dichiarazione o della documentazione di cui ai commi precedenti, l'ordine di pagamento non può essere emesso».

Ai sensi del comma 5, «L'amministrazione effettua il pagamento entro sei mesi dalla data in cui sono integralmente assolti gli obblighi previsti ai commi precedenti. Il termine di cui al periodo precedente non inizia a decorrere in caso di mancata, incompleta o irregolare trasmissione della dichiarazione ovvero della documentazione di cui ai commi precedenti».

Il comma 7 dispone che «Prima che sia decorso il termine di cui al comma 5, i creditori non possono procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento».

Il comma 11 recita: «Nel processo di esecuzione forzata, anche in corso, non può essere disposto il pagamento di somme o l'assegnazione di crediti in favore dei creditori di somme liquidate a norma della presente legge in caso di mancato, incompleto o irregolare adempimento degli obblighi di comunicazione. La disposizione di cui al presente comma si applica anche al pagamento compiuto dal commissario ad acta».

Con la legge di stabilità per il 2016, il legislatore ha dunque novellato la disciplina di cui alla legge n. 89/2001, introducendo *ex novo* un procedimento necessario per ottenere il pagamento delle somme dovute dall'Amministrazione a titolo di indennizzo per l'irragionevole durata di un processo.

Il nuovo art. 5-sexies, nella parte sopra citata, impone al creditore di rilasciare una dichiarazione di autocertificazione e sostitutiva di notorietà, attestante la non avvenuta riscossione di quanto dovuto (comma 1).



Tale dichiarazione rappresenta una condizione necessaria per ottenere il pagamento da parte dell'Amministrazione debitrice, giacché il comma 4 della disposizione in discussione stabilisce che la mancanza, l'incompletezza ovvero l'irregolarità della documentazione richiesta precluda all'Amministrazione l'emissione dell'ordine di pagamento.

Per altro verso, viene introdotto un termine dilatorio semestrale, decorrente dalla data in cui sono assolti gli obblighi comunicativi di cui al primo comma, entro il quale l'Amministrazione debitrice può effettuare il pagamento (comma 5) e prima del quale il creditore non può procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto o alla proposizione di un ricorso per l'ottemperanza del provvedimento liquidatorio (comma 7).

Detto termine di centottanta giorni va ad aggiungersi al termine di centoventi giorni già previsto in via generale dall'art. 14 del decreto-legge n. 669/1996, per tutti i crediti vantati nei confronti di un'Amministrazione dello Stato.

La cumulabilità e non alternatività dei due termini si evince chiaramente dalla lettera dell'art. 5-sexies comma 11, il quale prevede che in caso di mancato, incompleto o irregolare adempimento degli obblighi di comunicazione di cui al primo comma, il pagamento non possa essere disposto neppure nell'ambito dei procedimenti esecutivi già in corso, cioè quelli per i quali il termine contemplato dal predetto art. 14 decreto-legge n. 669/1996 (centoventi giorni dalla notifica del titolo esecutivo) costituiva già condizione per procedere ad esecuzione forzata.

Ne deriva che il creditore non può procedere all'esecuzione forzata, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento, prima che sia decorso un termine di dieci mesi.

2. La rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

La rilevanza della prospettata questione di legittimità costituzionale discende dalla diretta applicabilità al caso in esame delle norme la cui costituzionalità è messa in discussione (Corte costituzionale, ordd. nn. 264/2015; 111/2009; 70/2009; 403/2002).

Difatti, com'è noto, la rilevanza di una questione di legittimità costituzionale va valutata alla stregua del criterio della pregiudizialità, in virtù del quale la rilevanza va affermata ogni qualvolta la causa non possa essere definita indipendentemente dalla risoluzione della questione (Corte costituzionale, nn. 270/2010; 151/2009; 38/2009; 303/2007; 50/2007; 84/2006; ordd. nn. 220/2010; 175/2003).

Nella fattispecie in esame, non è dubitabile l'applicazione dell'art. 5-sexies legge n. 89/01, atteso che l'art. 1 comma 777 della legge n. 208/2015 è entrato in vigore il primo gennaio 2016, mentre il ricorso è stato notificato e depositato successivamente a tale data, con la conseguente piena sussumibilità della fattispecie nell'impero della nuova norma.

L'applicazione della norma, che per la sua chiarezza non si presta ad interpretazioni adeguatrici, determinerebbe pertanto inevitabilmente — come eccepito dalla difesa erariale — una pronuncia di inammissibilità ovvero di improcedibilità del ricorso per l'ottemperanza del decreto indicato in epigrafe, in quanto non risulta che i ricorrenti abbiano adempiuto gli obblighi dichiarativi di cui al comma 1.

Di qui la rilevanza della questione.

3. La non manifesta infondatezza della questione di legittimità ed i parametri costituzionali violati.

La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale discende dalle considerazioni che seguono.

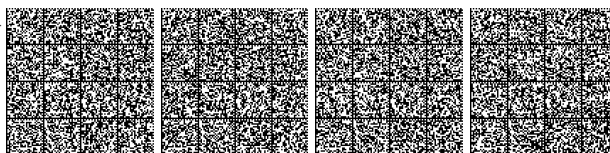
3.1. Violazione dell'art. 3 Cost.

Il complesso normativo sopra richiamato viola in primo luogo i principi di eguaglianza e ragionevolezza sanciti dall'art. 3 della Costituzione.

L'art. 5-sexies, nella parte sopra citata, introduce infatti un procedimento necessario per ottenere il pagamento delle somme dovute ai sensi della legge n. 89/2001, ovvero per procedere alla relativa esecuzione forzata, irragionevolmente ed irrazionalmente discriminatorio nei confronti dei creditori di tali somme, rispetto al resto dei creditori di somme di danaro nei confronti della P.A.

La disciplina generale che regola l'esecuzione forzata dei crediti vantati nei confronti dell'Amministrazione statale è quella sancita dall'art. 14 del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669 (convertito, con modifiche, dalla legge 31 dicembre 1996, n. 305), che costituisce dunque la norma da assumere a confronto nel giudizio di ragionevolezza, ovvero il così detto *tertium comparationis*.

Il primo comma del suddetto art. 14 stabilisce che «Le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici non economici completano le procedure per l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali e dei lodi arbitrali aventi efficacia esecutiva e comportanti l'obbligo di pagamento di somme di danaro entro il termine di centoventi giorni dalla notificazione del titolo esecutivo. Prima di tale termine il creditore non può procedere ad esecuzione forzata né alla notifica di atto di precetto».



Di regola, dunque, il creditore nei confronti di un'amministrazione statale deve attendere un periodo di circa quattro mesi, decorrenti dalla notificazione del titolo esecutivo, prima di poter procedere all'esecuzione forzata del proprio credito.

La *ratio* di siffatta previsione è quella di accordare all'Amministrazione debitrice, attraverso il differimento dell'esecuzione, uno *spatium adimplendi* per l'approntamento dei mezzi finanziari occorrenti al pagamento dei crediti azionati, in modo da contemperare l'interesse del singolo alla realizzazione del suo diritto con quello, generale, ad una ordinata gestione delle risorse finanziarie pubbliche (così Corte costituzionale, sent. n. 142/1998).

Per le somme di cui alla legge n. 89/2001, invece, l'art. 5-*sexies* comma 5 introduce un ulteriore ed aggiuntivo (vedi *supra*) termine dilatorio di sei mesi — decorrenti dall'assolvimento degli obblighi dichiarativi di cui al comma 1 della medesima disposizione — entro il quale l'Amministrazione può anche non effettuare il pagamento ed il creditore non può procedere ad esecuzione forzata o proporre ricorso per ottemperanza.

Ne deriva un regime normativo e procedimentale ingiustificatamente favorevole all'Amministrazione debitrice di somme ex legge n. 89/2001, la cui irragionevolezza discende, ad avviso del Collegio, dall'insussistenza di qualsivoglia presupposto legittimante un regime procedimentale deteriore per il pagamento e l'esecuzione di tali crediti, i quali — oltretutto — trovano titolo proprio nel protrarsi nel tempo di un processo oltre il limite ragionevole, cioè in un colpevole ritardo dell'amministrazione, ritardo per così dire già «certificato» dalla Corte d'appello.

Invero, vista la finalità che governa il sopra citato art. 14 del decreto-legge n. 669/1996, pare che il procedimento di cui all'art. 5-*sexies* rappresenti un inutile e gravatorio duplicato normativo, irragionevolmente operante con esclusivo riferimento ai crediti di cui alla legge n. 89/2001.

Sotto altro e distinto profilo, la nuova condizione di ammissibilità rappresenta un ulteriore *vulnus* al principio di uguaglianza, nella misura in cui determina una graduazione puramente temporale delle ragioni creditorie, in contrasto con il principio della *par condicio creditorum* di cui all'art. 2741 comma 1 del codice civile.

3.2. Violazione degli articoli 24, primo e secondo comma, e 113, secondo comma Cost.

La disciplina in esame si pone altresì in contrasto con il principio di effettività del diritto di difesa sancito dagli articoli 24, commi 1 e 2, e 113, comma 2, della Costituzione.

Com'è noto, la tutela giurisdizionale costituzionalmente garantita non può consistere semplicemente nella possibilità di proporre una domanda ad un giudice.

L'art. 24 della Costituzione costituisce la garanzia di effettività che alle singole situazioni sostanziali protette dall'ordinamento corrispondano forme di tutela omogenee, tali da assicurare la soddisfazione agli interessi materiali dei quali quelle situazioni sono espressione (T.A.R. Piemonte, ord. 17 dicembre 2015, n. 1747).

Il comma 7 dell'art. 5-*sexies*, nel disporre che «Prima che sia decorso il termine di cui al comma 5, i creditori non possono procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento», introduce un apprezzabile ostacolo procedurale alla tutela giurisdizionale del creditore rimasto insoddisfatto.

La previsione di un termine semestrale (ulteriore rispetto al quello di centoventi giorni previsto dal citato art. 14 del decreto-legge n. 669/1996) — che non decorre se non dalla data di adempimento degli obblighi comunicativi di cui al primo comma dell'art. 5-*sexies* — si traduce nell'impossibilità per il cittadino di agire in via immediata e diretta per il soddisfacimento del proprio credito, pur essendo egli in possesso di un titolo esecutivo perfetto.

Al tal riguardo, giova rammentare che la Corte costituzionale ha avuto modo di osservare come il diritto di difesa sia frustrato non soltanto allorché le norme vigenti consentono che sia radicalmente impedito il loro esercizio, pur formalmente riconosciuto, «ma anche se è possibile che si creino, senza la previsione di adeguati rimedi, situazioni tali da rendere eccessivamente difficile l'esercizio stesso» (sent. 8 maggio 2009, n. 142).

In altri termini, i precetti costituzionali dei quali si sospetta la violazione non impongono che il cittadino possa conseguire la tutela giurisdizionale sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti, ma impediscono che vengano imposti oneri o modalità tali da comprimere l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale (in tal senso, Corte costituzionale 16 aprile 2014, n. 98; ord. n. 386/2004; sent. n. 99/2000; sent. n. 472/1999; sent. n. 63/1977).

Ed invero, se da un lato la giurisprudenza costituzionale riconosce un'ampia discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali (tra le ultime, sentenze n. 23/2015, n. 243 e n. 157/2014), dall'altro «resta naturalmente fermo il limite della manifesta irragionevolezza della disciplina, che si ravvisa, con riferimento specifico al parametro evocato, ogni qualvolta emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di agire (sentenza n. 335 del 2004)» (Corte costituzionale, 3 marzo 2016, n. 44).



La previsione di un ulteriore termine — oltretutto più lungo di quello che il Legislatore ha ritenuto congruo per il pagamento di tutti gli altri debiti della P.A. — pare dunque essere una scelta ingiustificata anche rispetto alle esigenze di effettività della tutela creditoria del cittadino.

3.3. Violazione degli articoli 111, commi 1 e 2, e 117, comma 1, Cost. per il tramite degli articoli 6 e 13 della CEDU e 47 della Carta dei diritti UE.

Sotto altro profilo, l'art. 5-*sexies*, nella parte la cui costituzionalità è messa in discussione, appare in contrasto con il principio del giusto processo sancito, nell'ordinamento europeo e nazionale:

a) dall'art. 47 della Carta dei diritti UE, secondo cui ad ogni individuo, i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati, spetta un «ricorso effettivo» dinanzi ad un giudice e che la causa sia esaminata «entro un termine ragionevole»;

b) dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, secondo cui «Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata [...] entro un termine ragionevole» e ad un «ricorso effettivo» dinanzi ad una magistratura nazionale;

c) dall'art. 111 primo comma della Costituzione, secondo cui la giurisdizione si attua mediante il «giusto processo» regolato dalla legge.

Occorre preliminarmente osservare che la giurisprudenza costituzionale è da tempo costante nel ritenere che le norme della CEDU — nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare a esse interpretazione e applicazione (art. 32, par. 1, della Convenzione) — integrino, quali «norme interposte», il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, comma 1, Cost., nella parte in cui stabilisce l'obbligo per la legislazione interna di rispettare i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali (*cf.*: Corte costituzionale sentt. 4 dicembre 2009, n. 317; 26 novembre 2009, n. 311; 27 febbraio 2008, n. 39; 24 ottobre 2007, nn. 348 e 349).

In caso di ipotizzato contrasto fra una norma interna e una norma della CEDU, il giudice comune deve verificare anzitutto la praticabilità di una interpretazione della prima in senso conforme alla Convenzione e, ove tale verifica dia esito negativo, egli deve denunciare la rilevata incompatibilità, proponendo questione di legittimità costituzionale in riferimento al suindicato parametro.

Orbene, l'ormai consolidata interpretazione dell'art. 6, par. 1, della CEDU fatta propria dalla Corte di Strasburgo, si concretizza nel principio per cui il tempo occorrente per conseguire l'esecuzione di una decisione di condanna al pagamento di un indennizzo da eccessiva durata del processo, specie se costringe l'interessato a proporre un'azione esecutiva, fa parte a tutti gli effetti del processo stesso, e quindi va computato ai fini del rispetto da parte dello Stato del diritto fondamentale alla durata ragionevole dell'*iter* processuale (Cons. di Stato, 17 febbraio 2014, n. 754).

Per quanto concerne invece l'art. 47 della Carta dei diritti UE, secondo la giurisprudenza comunitaria, esso costituisce la riaffermazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva, nonché un principio generale del diritto dell'Unione che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, e che è stato poi sancito dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (*cf.*, *ex multis*: Corte Giust. UE, sent. 28 febbraio 2013, C-334/12, Réexamen).

Ciò premesso, dai convergenti principi del diritto europeo e della Costituzione italiana discende la necessità che il processo amministrativo debba assicurare, da un punto di vista funzionale e sostanziale, una tutela piena ed effettiva dei ricorrenti nei confronti della pubblica amministrazione.

Invero, il processo può dirsi giusto se offre una garanzia di efficienti forme di tutela della situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio dai ricorrenti.

Così, in osservanza del principio di cooperazione leale stabilito dall'art. 4 del Trattato sul funzionamento dell'Unione, le modalità procedurali dei ricorsi non devono rendere praticamente impossibile od anche solo eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione.

Per quel che maggiormente rileva nel presente giudizio, la giurisprudenza comunitaria ha evidenziato che l'esigenza di effettività attiene alla definizione delle modalità procedurali che reggono le azioni giudiziarie (*cf.*: Corte Giust. UE, sent. 18 marzo 2010, C-317/08, Alassini; sent. 27 giugno 2013, C-93/12, ET Agroconsulting).

Alla luce di tali considerazioni generali, il Collegio sospetta che l'art. 5-*sexies* della legge n. 89/2001, nella parte in cui preclude al creditore che non abbia adempiuto agli obblighi dichiarativi di cui al primo comma della medesima disposizione di agire in via esecutiva per ottenere il soddisfacimento del proprio credito ovvero di proporre ricorso per l'ottemperanza del decreto liquidatorio, si ponga in contrasto con il principio del giusto processo sancito dall'art. 111, primo comma, della Costituzione, nonché (per il tramite dell'art. 117, primo comma, della Costituzione) con il diritto ad un processo di ragionevole durata e ad un ricorso effettivo sancito dall'art. 47 della Carta dei diritti UE e dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.



La previsione di una condizione di proponibilità del ricorso per ottemperanza configura, infatti, un ingiustificato privilegio per la pubblica amministrazione inadempiente che si traduce, sul piano della tutela giurisdizionale, in una rilevante discriminazione tra situazioni soggettive sostanzialmente analoghe ed in un apprezzabile ostacolo processuale per il soddisfacimento del credito del cittadino.

4. Conclusioni.

Il Collegio, per le ragioni sopra esposte, ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5-sexies, commi 1, 4, 5, 7 e 11, della legge n. 89/2001, come modificata dalla legge n. 208/2015, per violazione:

dell'art. 3 della Costituzione;

degli articoli 24, primo e secondo comma; 113, secondo comma; 117, primo comma, della Costituzione;

dell'art. 111, primo e secondo comma, della Costituzione.

Resta sospesa ogni decisione sul ricorso in epigrafe, dovendo la questione essere demandata al giudizio della Corte costituzionale.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria (Sezione seconda);

Visti gli articoli 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5-sexies, commi 1, 4, 5, 7 e 11, della legge n. 89/2001 (come introdotti dalla legge n. 208/2015) in relazione agli articoli 3; 24, commi 1 e 2; 111, commi 1 e 2; 113, comma 2; 117, primo comma, della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri, e sia comunicata alla Presidenza del Senato della Repubblica ed alla Presidenza della Camera dei deputati.

P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria (Sezione Seconda);

Visti gli articoli 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5-sexies, commi 1, 4, 5, 7 e 11, della legge n. 89/2001 (come introdotti dalla legge n. 208/2015) in relazione agli articoli 3; 24, commi 1 e 2; 111, commi 1 e 2; 113, comma 2; 117, primo comma, della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri, e sia comunicata alla Presidenza del Senato della Repubblica ed alla Presidenza della Camera dei deputati.

Così deciso in Genova nella Camera di consiglio del giorno 29 settembre 2016 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Pupilella, Presidente, estensore;

Luca Morbelli, consigliere;

Angelo Vitali, consigliere.

Il Presidente, estensore: PUPILELLA



N. 12

Ordinanza del 17 ottobre 2016 del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria sul ricorso proposto da Coffa Salvatore ed altri contro Ministero dell'economia e delle finanze

Giustizia amministrativa - Giudizio di ottemperanza - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Procedimento per ottenere il pagamento delle somme dall'Amministrazione debitrice.

- 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. 5-*sexies*, commi 1, 4, 5, 7 e 11, introdotti dall'art. 1, comma 777, [lett. l),] della legge 28 dicembre 2015, n. 208 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)").

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LIGURIA

(SEZIONE SECONDA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 130 del 2016, proposto da: Coffa Salvatore - Candulo Maria Lidia - Gabriele Giuseppe - Gabriele Maria in proprio ed eredi di Gabriele Michele, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Gabriele De Paola, con domicilio eletto presso Marco Saviotti in Genova, via G.D. Fiasella n. 6/19;

Contro il Ministero dell'economia e delle finanze, in persona del Ministro, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato, domiciliata in Genova, viale Brigate Partigiane n. 2;

Per l'ottemperanza del decreto rep. 1825 del 9 novembre 2009, r.g. 568-571-629/2009 v.g. della Corte d'appello di Genova - sezione terza civile;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'economia e delle finanze;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 29 settembre 2016 il dott. Roberto Pupilella e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Con decreto rep. 1825 del 9 novembre 2009, emesso nell'ambito dei procedimenti riuniti R.G.V.G. nn. 568-571-629/2009, la Corte d'appello di Genova ha riconosciuto ai signori Coffa Salvatore, Candullo Maria Lidia, Gabriele Giuseppe, Gabriele Maria, in proprio ed in qualità di eredi di Gabriele Michele, il diritto a ricevere l'equo indennizzo per la durata eccessiva di un processo di cui il medesimo è stato parte, ai sensi della legge 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. legge Pinto), contestualmente liquidando la relativa somma, oltre alle spese legali distratte in favore dell'avv. Gabriele De Paola, antistatario.

Come risulta dalla certificazione depositata, detto decreto è passato in giudicato.

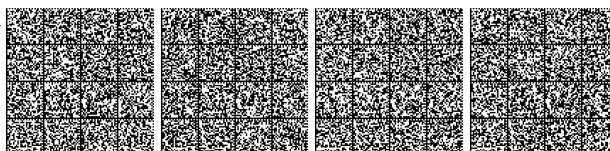
Notificato il titolo esecutivo in data 22 giugno 2010, risulta altresì decorso inutilmente il termine dilatorio di centoventi giorni, previsto dall'art. 14 del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669 (convertito, con modificazioni, nella legge 31 dicembre 1996, n. 305) quale condizione di procedibilità delle azioni di esecuzione forzata nei confronti delle pubbliche amministrazioni.

Con ricorso ex art. 112, comma 2, lettera c) del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (giudizio di ottemperanza), notificato in data 10 febbraio 2016 e depositato il successivo 16 febbraio 2016, i ricorrenti hanno quindi adito l'intestato tribunale amministrativo regionale per conseguire l'attuazione del decreto della Corte d'appello di Genova.

I ricorrenti hanno altresì formulato domanda di nomina di un commissario *ad acta*, cui affidare il compito di provvedere in sostituzione dell'amministrazione intimata, in caso di persistenza dell'inadempimento.

Si è costituita in giudizio l'amministrazione intimata, eccependo l'improcedibilità del ricorso.

In particolare, l'amministrazione resistente ha evidenziato che il nuovo art. 5-*sexies* della legge n. 89/2001 (inserito dall'art. 1, comma 777, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, c.d. legge di stabilità per il 2016), con decorrenza dal 1° gennaio 2016 ha introdotto a favore dell'amministrazione debitrice un termine dilatorio di sei mesi per effettuare il pagamento delle somme liquidate, termine che non decorre prima che il creditore abbia provveduto ad una serie di adempimenti indicati dal comma 1 del medesimo art. 5-*sexies*.



Inoltre, la difesa erariale ha osservato che il comma 7 dell'art. 5-*sexies* preclude al creditore di proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento liquidatorio, prima che sia decorso il termine semestrale di cui al sopra citato comma 5.

Alla camera di consiglio del 29 settembre 2016 la causa è stata trattenuta in decisione.

Il collegio dubita della costituzionalità dell'art. 5-*sexies* della legge n. 89/2001 (come introdotto dall'art. 1, comma 777, della legge n. 208/2015), per contrasto con gli articoli 3, 24, commi primo e secondo, 111, commi primo e secondo, 113, comma secondo e 117, primo comma della Costituzione.

1. Le disposizioni normative della cui incostituzionalità si tratta.

Le disposizioni normative sospettate di incostituzionalità sono i commi 1, 4, 5, 7 e 11 dell'art. 5-*sexies*.

Il comma 1 è così formulato: «Al fine di ricevere il pagamento delle somme liquidate a norma della presente legge, il creditore rilascia all'amministrazione debitrice una dichiarazione, ai sensi degli articoli 46 e 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, attestante la mancata riscossione di somme per il medesimo titolo, l'esercizio di azioni giudiziarie per lo stesso credito, l'ammontare degli importi che l'amministrazione è ancora tenuta a corrispondere, la modalità di riscossione prescelta ai sensi del comma 9 del presente articolo, nonché a trasmettere la documentazione necessaria a norma dei decreti di cui al comma 3».

Il comma 4 prevede che «Nel caso di mancata, incompleta o irregolare trasmissione della dichiarazione o della documentazione di cui ai commi precedenti, l'ordine di pagamento non può essere emesso».

Ai sensi del comma 5 «L'amministrazione effettua il pagamento entro sei mesi dalla data in cui sono integralmente assolti gli obblighi previsti ai commi precedenti. Il termine di cui al periodo precedente non inizia a decorrere in caso di mancata, incompleta o irregolare trasmissione della dichiarazione ovvero della documentazione di cui ai commi precedenti».

Il comma 7 dispone che «Prima che sia decorso il termine di cui al comma 5, i creditori non possono procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento».

Il comma 11 recita: «Nel processo di esecuzione forzata, anche in corso, non può essere disposto il pagamento di somme o l'assegnazione di crediti in favore dei creditori di somme liquidate a norma della presente legge in caso di mancato, incompleto o irregolare adempimento degli obblighi di comunicazione. La disposizione di cui al presente comma si applica anche al pagamento compiuto dal commissario *ad acta*».

Con la legge di stabilità per il 2016, il legislatore ha dunque novellato la disciplina di cui alla legge n. 89/2001, introducendo *ex novo* un procedimento necessario per ottenere il pagamento delle somme dovute dall'amministrazione a titolo di indennizzo per l'irragionevole durata di un processo.

Il nuovo art. 5-*sexies*, nella parte sopra citata, impone al creditore di rilasciare una dichiarazione di autocertificazione e sostitutiva di notorietà, attestante la non avvenuta riscossione di quanto dovuto (comma 1).

Tale dichiarazione rappresenta una condizione necessaria per ottenere il pagamento da parte dell'amministrazione debitrice, giacché il comma 4 della disposizione in discussione stabilisce che la mancanza, l'incompletezza ovvero l'irregolarità della documentazione richiesta precluda all'amministrazione l'emissione dell'ordine di pagamento.

Per altro verso, viene introdotto un termine dilatorio semestrale, decorrente dalla data in cui sono assolti gli obblighi comunicativi di cui al primo comma, entro il quale l'amministrazione debitrice può effettuare il pagamento (comma 5) e prima del quale il creditore non può procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto o alla proposizione di un ricorso per l'ottemperanza del provvedimento liquidatorio (comma 7).

Detto termine di centottanta giorni va ad aggiungersi al termine di centoventi giorni già previsto in via generale dall'art. 14 del decreto-legge n. 669/1996, per tutti i crediti vantati nei confronti di un'Amministrazione dello Stato.

La cumulabilità e non alternatività dei due termini si evince chiaramente dalla lettera dell'art. 5-*sexies* comma 11, il quale prevede che in caso di mancato, incompleto o irregolare adempimento degli obblighi di comunicazione di cui al primo comma, il pagamento non possa essere disposto neppure nell'ambito dei procedimenti esecutivi già in corso, cioè quelli per i quali il termine contemplato dal predetto art. 14 del decreto-legge n. 669/1996 (centoventi giorni dalla notifica del titolo esecutivo) costituiva già condizione per procedere ad esecuzione forzata.

Ne deriva che il creditore non può procedere all'esecuzione forzata, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento, prima che sia decorso un termine di dieci mesi.



2. La rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

La rilevanza della prospettata questione di legittimità costituzionale discende dalla diretta applicabilità al caso in esame delle norme la cui costituzionalità è messa in discussione (Corte costituzionale, ordinanze n. 264/2015; n. 111/2009; n. 70/2009; n. 403/2002).

Difatti, com'è noto, la rilevanza di una questione di legittimità costituzionale va valutata alla stregua del criterio della pregiudizialità, in virtù del quale la rilevanza va affermata ogni qualvolta la causa non possa essere definita indipendentemente dalla risoluzione della questione (Corte costituzionale, sentenze n. 270/2010; n. 151/2009; n. 38/2009; n. 303/2007; n. 50/2007; n. 84/2006; ordinanze n. 220/2010; n. 175/2003).

Nella fattispecie in esame, non è dubitabile l'applicazione dell'art. 5-sexies della legge n. 89/2001, atteso che l'art. 1, comma 777 della legge n. 208/2015 è entrato in vigore il primo gennaio 2016, mentre il ricorso è stato notificato e depositato successivamente a tale data, con la conseguente piena sussumibilità della fattispecie nell'impero della nuova norma.

L'applicazione della norma, che per la sua chiarezza non si presta ad interpretazioni adeguatrici, determinerebbe pertanto inevitabilmente — come eccepito dalla difesa erariale — una pronuncia di inammissibilità ovvero di improcedibilità del ricorso per l'ottemperanza del decreto indicato in epigrafe, in quanto non risulta che i ricorrenti abbiano adempiuto gli obblighi dichiarativi di cui al comma 1.

Di qui la rilevanza della questione.

3. La non manifesta infondatezza della questione di legittimità ed i parametri costituzionali violati.

La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale discende dalle considerazioni che seguono.

3.1. Violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Il complesso normativo sopra richiamato viola in primo luogo i principi di eguaglianza e ragionevolezza sanciti dall'art. 3 della Costituzione.

L'art. 5-sexies, nella parte sopra citata, introduce infatti un procedimento necessario per ottenere il pagamento delle somme dovute ai sensi della legge n. 89/2001, ovvero per procedere alla relativa esecuzione forzata, irragionevolmente ed irrazionalmente discriminatorio nei confronti dei creditori di tali somme, rispetto al resto dei creditori di somme di danaro nei confronti della Pubblica amministrazione.

La disciplina generale che regola l'esecuzione forzata dei crediti vantati nei confronti dell'Amministrazione statale è quella sancita dall'art. 14 del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669 (convertito, con modifiche, dalla legge 31 dicembre 1996, n. 305), che costituisce dunque la norma da assumere a confronto nel giudizio di ragionevolezza, ovvero il così detto *tertium comparationis*.

Il primo comma del suddetto art. 14 stabilisce che «Le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici non economici completano le procedure per l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali e dei lodi arbitrali aventi efficacia esecutiva e comportanti l'obbligo di pagamento di somme di danaro entro il termine di centoventi giorni dalla notificazione del titolo esecutivo. Prima di tale termine il creditore non può procedere ad esecuzione forzata né alla notifica di atto di precetto».

Di regola, dunque, il creditore nei confronti di un'amministrazione statale deve attendere un periodo di circa 4 mesi, decorrenti dalla notificazione del titolo esecutivo, prima di poter procedere all'esecuzione forzata del proprio credito.

La *ratio* di siffatta previsione è quella di accordare all'amministrazione debitrice, attraverso il differimento dell'esecuzione, uno *spatium adimplendi* per l'approntamento dei mezzi finanziari occorrenti al pagamento dei crediti azionati, in modo da contemperare l'interesse del singolo alla realizzazione del suo diritto con quello, generale, ad una ordinata gestione delle risorse finanziarie pubbliche (così Corte costituzionale, sentenza n. 142/1998).

Per le somme di cui alla legge n. 89/2001, invece, l'art. 5-sexies, comma 5, introduce un ulteriore ed aggiuntivo (vedi *supra*) termine dilatorio di sei mesi — decorrenti dall'assolvimento degli obblighi dichiarativi di chi al comma 1 della medesima disposizione — entro il quale l'amministrazione può anche non effettuare il pagamento ed il creditore non può procedere ad esecuzione forzata o proporre ricorso per ottemperanza.

Ne deriva un regime normativo e procedimentale ingiustificatamente favorevole all'amministrazione debitrice di somme ex legge n. 89/2001, la cui irragionevolezza discende, ad avviso del collegio, dall'insussistenza di qualsivoglia presupposto legittimante un regime procedimentale deteriore per il pagamento e l'esecuzione di tali crediti, i quali — oltretutto — trovano titolo proprio nel protrarsi nel tempo di un processo oltre il limite ragionevole, cioè in un colpevole ritardo dell'amministrazione, ritardo per così dire già «certificato» dalla Corte d'appello.



Invero, vista la finalità che governa il sopra citato art. 14 del decreto-legge n. 669/1996, pare che il procedimento di cui all'art. 5-*sexies* rappresenti un inutile e gravatorio duplicato normativo, irragionevolmente operante con esclusivo riferimento ai crediti di cui alla legge n. 89/2001.

Sotto altro e distinto profilo, la nuova condizione di ammissibilità rappresenta un ulteriore *vulnus* al principio di uguaglianza, nella misura in cui determina una graduazione puramente temporale delle ragioni creditorie, in contrasto con il principio della *par condicio creditorum* di cui all'art. 2741, comma 1 del codice civile.

3.2. Violazione degli articoli 24, primo e secondo comma, e 113, secondo comma della Costituzione.

La disciplina in esame si pone altresì in contrasto con il principio di effettività del diritto di difesa sancito dagli articoli 24, commi 1 e 2, e 113, comma 2, della Costituzione.

Com'è noto, la tutela giurisdizionale costituzionalmente garantita non può consistere semplicemente nella possibilità di proporre una domanda ad un giudice.

L'art. 24 della Costituzione costituisce la garanzia di effettività che alle singole situazioni sostanziali protette dall'ordinamento corrispondano forme di tutela omogenee, tali da assicurare la soddisfazione agli interessi materiali dei quali quelle situazioni sono espressione (T.A.R. Piemonte, ordinanza 17 dicembre 2015, n. 1747).

Il comma 7 dell'art. 5-*sexies*, nel disporre che «Prima che sia decorso il termine di cui al comma 5, i creditori non possono procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento», introduce un apprezzabile ostacolo procedurale alla tutela giurisdizionale del creditore rimasto insoddisfatto.

La previsione di un termine semestrale (ulteriore rispetto a quello di centoventi giorni previsto dal citato art. 14 del decreto-legge n. 669/1996) — che non decorre se non dalla data di adempimento degli obblighi comunicativi di cui al primo comma dell'art. 5-*sexies* — si traduce nell'impossibilità per il cittadino di agire in via immediata e diretta per il soddisfacimento del proprio credito, pur essendo egli in possesso di un titolo esecutivo perfetto.

Al tal riguardo, giova rammentare che la Corte costituzionale ha avuto modo di osservare come il diritto di difesa sia frustrato non soltanto allorché le norme vigenti consentono che sia radicalmente impedito il loro esercizio, pur formalmente riconosciuto, «ma anche se è possibile che si creino, senza la previsione di adeguati rimedi, situazioni tali da rendere eccessivamente difficile l'esercizio stesso» (sentenza 8 maggio 2009, n. 142).

In altri termini, i precetti costituzionali dei quali si sospetta la violazione non impongono che il cittadino possa conseguire la tutela giurisdizionale sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti, ma impediscono che vengano imposti oneri o modalità tali da comprimere l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale (in tal senso, Corte costituzionale 16 aprile 2014, n. 98; ordinanza n. 386/2004; sentenza n. 99/2000; sentenza n. 472/1999; sentenza n. 63/1977).

Ed invero, se da un lato la giurisprudenza costituzionale riconosce un'ampia discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali (tra le ultime, sentenze n. 23/2015, n. 243 e n. 157/2014), dall'altro «resta naturalmente fermo il limite della manifesta irragionevolezza della disciplina, che si ravvisa, con riferimento specifico al parametro evocato, ogniqualvolta emerge un'ingiustificabile compressione del diritto di agire (sentenza n. 335 del 2004)» (Corte costituzionale, 3 marzo 2016, n. 44).

La previsione di un ulteriore termine — oltretutto più lungo di quello che il legislatore ha ritenuto congruo per il pagamento di tutti gli altri debiti della Pubblica amministrazione — pare dunque essere una scelta ingiustificata anche rispetto alle esigenze di effettività della tutela creditoria del cittadino.

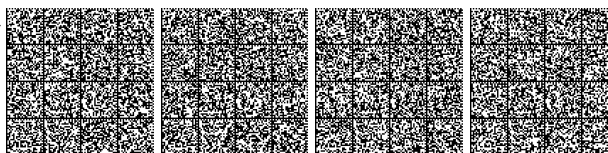
3.3. Violazione degli articoli 111, commi 1 e 2, e 117, comma 1 della Costituzione per il tramite degli articoli 6 e 13 della CEDU e 47 della Carta dei diritti UE.

Sotto altro profilo, l'art. 5-*sexies*, nella parte la cui costituzionalità è messa in discussione, appare in contrasto con il principio del giusto processo sancito, nell'ordinamento europeo e nazionale:

a) dall'art. 47 della Carta dei diritti UE, secondo cui ad ogni individuo, i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati, spetta un «ricorso effettivo» dinanzi ad un giudice e che la causa sia esaminata «entro un termine ragionevole»;

b) dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, secondo cui «Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata [...] entro un termine ragionevole» e ad un «ricorso effettivo» dinanzi ad una magistratura nazionale;

c) dall'art. 111, primo comma della Costituzione, secondo cui la giurisdizione si attua mediante il «giusto processo» regolato dalla legge.



Occorre preliminarmente osservare che la giurisprudenza costituzionale è da tempo costante nel ritenere che le norme della CEDU — nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare a esse interpretazione e applicazione (art. 32, par. 1, della Convenzione) — integrino, quali «norme interposte», il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, comma 1, della Costituzione, nella parte in cui stabilisce l'obbligo per la legislazione interna di rispettare i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali (*cf.*: Corte costituzionale sentenze 4 dicembre 2009, n. 317; 26 novembre 2009, n. 311; 27 febbraio 2008, n. 39; 24 ottobre 2007, n. 348 e n. 349).

In caso di ipotizzato contrasto fra una norma interna e una norma della CEDU, il giudice comune deve verificare anzitutto la praticabilità di una interpretazione della prima in senso conforme alla Convenzione e, ove tale verifica dia esito negativo, egli deve denunciare la rilevata incompatibilità, proponendo questione di legittimità costituzionale in riferimento al suindicato parametro.

Orbene, l'ormai consolidata interpretazione dell'art. 6, par. 1, della CEDU fatta propria dalla Corte di Strasburgo, si concretizza nel principio per cui il tempo occorrente per conseguire l'esecuzione di una decisione di condanna al pagamento di un indennizzo da eccessiva durata del processo, specie se costringe l'interessato a proporre un'azione esecutiva, fa parte a tutti gli effetti del processo stesso, e quindi va computato ai fini del rispetto da parte dello Stato del diritto fondamentale alla durata ragionevole dell'*iter* processuale (Consiglio di Stato, 17 febbraio 2014, n. 754).

Per quanto concerne invece l'art. 47 della Carta dei diritti UE, secondo la giurisprudenza comunitaria, esso costituisce la riaffermazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva, nonché un principio generale del diritto dell'Unione che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, e che è stato poi sancito dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (*cf.*, *ex multis*: Corte di giustizia UE, sentenza 28 febbraio 2013, C-334/12, Réexamen).

Ciò premesso, dai convergenti principi del diritto europeo e della Costituzione italiana discende la necessità che il processo amministrativo debba assicurare, da un punto di vista funzionale e sostanziale, una tutela piena ed effettiva dei ricorrenti nei confronti della Pubblica amministrazione.

Invero, il processo può dirsi giusto se offre una garanzia di efficienti forme di tutela della situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio dai ricorrenti.

Così, in osservanza del principio di cooperazione leale stabilito dall'art. 4 del Trattato sul funzionamento dell'Unione, le modalità procedurali dei ricorsi non devono rendere praticamente impossibile od anche solo eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione.

Per quel che maggiormente rileva nel presente giudizio, la giurisprudenza comunitaria ha evidenziato che l'esigenza di effettività attiene alla definizione delle modalità procedurali che reggono le azioni giudiziarie (*cf.*: Corte di giustizia UE, sentenza 18 marzo 2010, C-317/08, Alassini; sentenza 27 giugno 2013, C-93/12, ET Agroconsulting).

Alla luce di tali considerazioni generali, il collegio sospetta che l'art. 5-*sexies* della legge n. 89/2001, nella parte in cui preclude al creditore che non abbia adempiuto agli obblighi dichiarativi di cui al primo comma della medesima disposizione di agire in via esecutiva per ottenere il soddisfacimento del proprio credito ovvero di proporre ricorso per l'ottemperanza del decreto liquidatorio, si ponga in contrasto con il principio del giusto processo sancito dall'art. 111, primo comma, della Costituzione, nonché (per il tramite dell'art. 117, primo comma, della Costituzione) con il diritto ad un processo di ragionevole durata e ad un ricorso effettivo sancito dall'art. 47 della Carta dei diritti UE e dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

La previsione di una condizione di proponibilità del ricorso per ottemperanza configura, infatti, un ingiustificato privilegio per la Pubblica amministrazione inadempiente che si traduce, sul piano della tutela giurisdizionale, in una rilevante discriminazione tra situazioni soggettive sostanzialmente analoghe ed in un apprezzabile ostacolo processuale per il soddisfacimento del credito del cittadino.

4. Conclusioni.

Il collegio, per le ragioni sopra esposte, ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5-*sexies*, commi 1, 4, 5, 7 e 11, della legge n. 89/2001, come modificata dalla legge n. 208/2015, per violazione:

dell'art. 3 della Costituzione;

degli articoli 24, primo e secondo comma; 113, secondo comma; 117, primo comma, della Costituzione;

dell'art. 111, primo e secondo comma, della Costituzione.

Resta sospesa ogni decisione sul ricorso in epigrafe, dovendo la questione essere demandata al giudizio della Corte costituzionale.



P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria (Sezione seconda);

Visti gli articoli 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5-sexies, commi 1, 4, 5, 7 e 11, della legge n. 89/2001 (come introdotti dalla legge n. 208/2015) in relazione agli articoli 3; 24, commi 1 e 2; 111, commi 1 e 2; 113, comma 2; 117, primo comma, della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri, e sia comunicata alla Presidenza del Senato della Repubblica ed alla Presidenza della Camera dei deputati.

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 29 settembre 2016 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Pupilella, Presidente, estensore;

Luca Morbelli, consigliere;

Angelo Vitali, consigliere.

Il Presidente, estensore: PUPILELLA

17C00021

N. 13

Ordinanza del 17 ottobre 2016 del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria sul ricorso proposto da Biagi Fiorenzo contro Ministero della giustizia

Giustizia amministrativa - Giudizio di ottemperanza - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Procedimento per ottenere il pagamento delle somme dall'Amministrazione debitrice.

- 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. 5-sexies, commi 1, 4, 5, 7 e 11, introdotti dall'art. 1, comma 777, [lett. l),] della legge 28 dicembre 2015, n. 208 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)").

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LIGURIA

(SEZIONE SECONDA)

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 193 del 2016, proposto da: Fiorenzo Biagi, rappresentato e difeso dagli avvocati Alberto Carbonaro, Salvatore Azzaro, quest'ultimo anche in proprio con domicilio eletto presso Alberto Carbonaro in Genova, via I. Frugoni, 15/7;

contro Ministero della giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato, domiciliato in Genova, viale Brigate Partigiane n. 2;

per l'ottemperanza al decreto della Corte d'appello di Genova 28.4.2015 n. 271/15 cron. 203, rep.651;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero della Giustizia;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 29 settembre 2016 il dott. Roberto Pupilella e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;



Con decreto n. 651 del 28.4.2015, emesso nell'ambito del procedimento rubricato sub R.G.V.G. n. 271/15, la Corte d'Appello di Genova ha riconosciuto al sig. Fiorenzo Biagi il diritto a ricevere l'equo indennizzo per la durata eccessiva di un processo di cui il medesimo è stato parte, ai sensi della legge 24/03/2001, n. 89 (c.d. legge Pinto), contestualmente liquidando la relativa somma, oltre alle spese legali distratte in favore dell'avv. Salvatore Azzaro, antistatario.

Come risulta dalla certificazione depositata, detto decreto è passato in giudicato.

Notificato il titolo esecutivo in data 8.5.2015, risulta altresì decorso inutilmente il termine dilatorio di 120 giorni, previsto dall'art. 14 del D. L. 31/12/1996, n. 669 (convertito con modificazioni nella L. 31/12/1996, n. 305) quale condizione di procedibilità delle azioni di esecuzione forzata nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni.

Con ricorso ex art. 112, comma 2, lett. c) del D. Lgs. 2/7/2010, n. 104 (giudizio di ottemperanza), notificato in data 29.2.2016 e depositato il successivo 3.3.2016, il sig. Fiorenzo Biagi e l'avv. Salvatore Azzaro hanno quindi adito l'intestato Tribunale Amministrativo Regionale per conseguire l'attuazione del decreto della Corte d'Appello di Genova.

I ricorrenti hanno altresì formulato domanda di nomina di un commissario *ad acta*, cui affidare il compito di provvedere in sostituzione dell'Amministrazione intimata, in caso di persistenza dell'inadempimento.

Si è costituito in giudizio il Ministero della Giustizia, eccependo l'improcedibilità del ricorso.

In particolare, l'Amministrazione resistente ha evidenziato che il nuovo art. 5-sexies della L. n. 89/2001 (inserito dall'art. 1, comma 777, della legge 28/12/2015, n. 208, c.d. legge di stabilità per il 2016), con decorrenza dal 1° gennaio 2016 ha introdotto a favore dell'Amministrazione debitrice un termine dilatorio di sei mesi per effettuare il pagamento delle somme liquidate, termine che non decorre prima che il creditore abbia provveduto ad una serie di adempimenti indicati dal comma 1 del medesimo art. 5-sexies.

Inoltre, la difesa erariale ha osservato che il comma 7 dell'art. 5-sexies preclude al creditore di proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento liquidatorio, prima che sia decorso il termine semestrale di cui al sopra citato comma 5.

Alla camera di consiglio del 29.9.2016 la causa è stata trattenuta in decisione.

Il collegio dubita della costituzionalità dell'art. 5-sexies della L. n. 89/2001 (come introdotto dall'art. 1, comma 777, della legge n. 208/2015), per contrasto con gli articoli 3, 24, commi primo e secondo, 111 commi primo e secondo, 113 comma secondo e 117 primo comma della Costituzione.

1. Le disposizioni normative della cui incostituzionalità si tratta.

Le disposizioni normative sospettate di incostituzionalità sono i commi 1, 4, 5, 7 e 11 dell'art. 5-sexies.

Il comma 1 è così formulato: «Al fine di ricevere il pagamento delle somme liquidate a norma della presente legge, il creditore rilascia all'amministrazione debitrice una dichiarazione, ai sensi degli articoli 46 e 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, attestante la mancata riscossione di somme per il medesimo titolo, l'esercizio di azioni giudiziarie per lo stesso credito, l'ammontare degli importi che l'amministrazione è ancora tenuta a corrispondere, la modalità di riscossione prescelta ai sensi del comma 9 del presente articolo, nonché a trasmettere la documentazione necessaria a norma dei decreti di cui al comma 3».

Il comma 4 prevede che «Nel caso di mancata, incompleta o irregolare trasmissione della dichiarazione o della documentazione di cui ai commi precedenti, l'ordine di pagamento non può essere emesso».

Ai sensi del comma 5, «L'amministrazione effettua il pagamento entro sei mesi dalla data in cui sono integralmente assolti gli obblighi previsti ai commi precedenti. Il termine di cui al periodo precedente non inizia a decorrere in caso di mancata, incompleta o irregolare trasmissione della dichiarazione ovvero della documentazione di cui ai commi precedenti».

Il comma 7 dispone che «Prima che sia decorso il termine di cui al comma 5, i creditori non possono procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento».

Il comma 11 recita: «Nel processo di esecuzione forzata, anche in corso, non può essere disposto il pagamento di somme o l'assegnazione di crediti in favore dei creditori di somme liquidate a norma della presente legge in caso di mancato, incompleto o irregolare adempimento degli obblighi di comunicazione. La disposizione di cui al presente comma si applica anche al pagamento compiuto dal commissario *ad acta*».

Con la legge di stabilità per il 2016, il Legislatore ha dunque novellato la disciplina di cui alla L. n. 89/2001, introducendo *ex novo* un procedimento necessario per ottenere il pagamento delle somme dovute dall'Amministrazione a titolo di indennizzo per l'irragionevole durata di un processo.

Il nuovo art. 5-sexies, nella parte sopra citata, impone al creditore di rilasciare una dichiarazione di autocertificazione e sostitutiva di notorietà, attestante la non avvenuta riscossione di quanto dovuto (comma 1).



Tale dichiarazione rappresenta una condizione necessaria per ottenere il pagamento da parte dell'Amministrazione debitrice, giacché il comma 4 della disposizione in discussione stabilisce che la mancanza, l'incompletezza ovvero l'irregolarità della documentazione richiesta precluda all'Amministrazione l'emissione dell'ordine di pagamento.

Per altro verso, viene introdotto un termine dilatorio semestrale, decorrente dalla data in cui sono assolti gli obblighi comunicativi di cui al primo comma, entro il quale l'Amministrazione debitrice può effettuare il pagamento (comma 5) e prima del quale il creditore non può procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto o alla proposizione di un ricorso per l'ottemperanza del provvedimento liquidatorio (comma 7).

Detto termine di 180 giorni va ad aggiungersi al termine di 120 giorni già previsto in via generale dall'art. 14 del D. L. n. 669/1996, per tutti i crediti vantati nei confronti di un'Amministrazione dello Stato.

La cumulabilità e non alternatività dei due termini si evince chiaramente dalla lettera dell'art. 5-sexies comma 11, il quale prevede che in caso di mancato, incompleto o irregolare adempimento degli obblighi di comunicazione di cui al primo comma, il pagamento non possa essere disposto neppure nell'ambito dei procedimenti esecutivi già in corso, cioè quelli per i quali il termine contemplato dal predetto art. 14 D. L. n. 669/1996 (120 giorni dalla notifica del titolo esecutivo) costituiva già condizione per procedere ad esecuzione forzata.

Ne deriva che il creditore non può procedere all'esecuzione forzata, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento, prima che sia decorso un termine di dieci mesi.

2. La rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

La rilevanza della prospettata questione di legittimità costituzionale discende dalla diretta applicabilità al caso in esame delle norme la cui costituzionalità è messa in discussione (Corte cost., ordd. nn. 264/2015; 111/2009; 70/2009; 403/2002).

Difatti, com'è noto, la rilevanza di una questione di legittimità costituzionale va valutata alla stregua del criterio della pregiudizialità, in virtù del quale la rilevanza va affermata ogni qualvolta la causa non possa essere definita indipendentemente dalla risoluzione della questione (Corte cost., sentt. nn. 270/2010; 151/2009; 38/2009; 303/2007; 50/2007; 84/2006; ordd. nn. 220/2010; 175/2003).

Nella fattispecie in esame, non è dubitabile l'applicazione dell'art. 5-sexies L. n. 89/01, atteso che la l. n. 208/2015 è entrata in vigore il primo gennaio 2016, mentre il ricorso è stato notificato e depositato successivamente a tale data, con la conseguente piena sussumibilità della fattispecie nell'impero della nuova norma.

L'applicazione della norma, che per la sua chiarezza non si presta ad interpretazioni adeguatrici, determinerebbe pertanto inevitabilmente — come eccepito dalla difesa erariale — una pronuncia di inammissibilità ovvero di improcedibilità del ricorso per l'ottemperanza del decreto indicato in epigrafe, in quanto non risulta che il ricorrente abbia adempiuto gli obblighi dichiarativi di cui al comma 1.

Di qui la rilevanza della questione.

3. La non manifesta infondatezza della questione di legittimità ed i parametri costituzionali violati.

La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale discende dalle considerazioni che seguono.

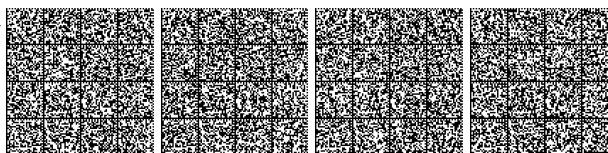
3.1. Violazione dell'art. 3 Cost.

Il complesso normativo sopra richiamato viola in primo luogo i principi di eguaglianza e ragionevolezza sanciti dall'art. 3 della Costituzione.

L'art. 5-sexies, nella parte sopra citata, introduce infatti un procedimento necessario per ottenere il pagamento delle somme dovute ai sensi della L. n. 89/2001, ovvero per procedere alla relativa esecuzione forzata, irragionevolmente ed irrazionalmente discriminatorio nei confronti dei creditori di tali somme, rispetto al resto dei creditori di somme di danaro nei confronti della P.A.

La disciplina generale che regola l'esecuzione forzata dei crediti vantati nei confronti dell'Amministrazione statale è quella sancita dall'art. 14 del D. L. 31/12/1996, n. 669 (convertito con modifiche dalla L. 31/12/1996, n. 305), che costituisce dunque la norma da assumere a confronto nel giudizio di ragionevolezza, ovvero il così detto *tertium comparationis*.

Il primo comma del suddetto art. 14 stabilisce che «Le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici non economici completano le procedure per l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali e dei lodi arbitrali aventi efficacia esecutiva e comportanti l'obbligo di pagamento di somme di danaro entro il termine di centoventi giorni dalla notificazione del titolo esecutivo. Prima di tale termine il creditore non può procedere ad esecuzione forzata né alla notifica di atto di precetto».



Di regola, dunque, il creditore nei confronti di un'amministrazione statale deve attendere un periodo di circa 4 mesi, decorrenti dalla notificazione del titolo esecutivo, prima di poter procedere all'esecuzione forzata del proprio credito.

La *ratio* di siffatta previsione è quella di accordare all'Amministrazione debitrice, attraverso il differimento dell'esecuzione, uno *spatium adimplendi* per l'approntamento dei mezzi finanziari occorrenti al pagamento dei crediti azionati, in modo da contemperare l'interesse del singolo alla realizzazione del suo diritto con quello, generale, ad una ordinata gestione delle risorse finanziarie pubbliche (così Corte cost., sent. n. 142/1998).

Per le somme di cui alla L. n. 89/2001, invece, l'art. 5-*sexies* comma 5 introduce un ulteriore ed aggiuntivo (vedi *supra*) termine dilatorio di sei mesi — decorrenti dall'assolvimento degli obblighi dichiarativi di chi al comma 1 della medesima disposizione — entro il quale l'Amministrazione può anche non effettuare il pagamento ed il creditore non può procedere ad esecuzione forzata o proporre ricorso per ottemperanza.

Ne deriva un regime normativo e procedimentale ingiustificatamente favorevole all'Amministrazione debitrice di somme ex L. n. 89/2001, la cui irragionevolezza discende, ad avviso del Collegio, dall'insussistenza di qualsivoglia presupposto legittimante un regime procedimentale deteriore per il pagamento e l'esecuzione di tali crediti, i quali — oltretutto — trovano titolo proprio nel protrarsi nel tempo di un processo oltre il limite ragionevole, cioè in un colpevole ritardo dell'amministrazione della Giustizia, ritardo per così dire già «certificato» dalla Corte d'appello.

Invero, vista la finalità che governa il sopra citato art. 14 del D.L. n. 669/1996, pare che il procedimento di cui all'art. 5-*sexies* rappresenti un inutile e gravatorio duplicato normativo, irragionevolmente operante con esclusivo riferimento ai crediti di cui alla L. n. 89/2001.

Sotto altro e distinto profilo, la nuova condizione di ammissibilità rappresenta un ulteriore vulnus al principio di uguaglianza, nella misura in cui determina una graduazione puramente temporale delle ragioni creditorie, in contrasto con il principio della *par condicio creditorum* di cui all'art. 2741 comma 1 del codice civile.

3.2. Violazione degli articoli 24, primo e secondo comma, e 113, secondo comma Cost.

La disciplina in esame si pone altresì in contrasto con il principio di effettività del diritto di difesa sancito dagli articoli 24, commi 1 e 2, e 113, comma 2, della Costituzione.

Com'è noto, la tutela giurisdizionale costituzionalmente garantita non può consistere semplicemente nella possibilità di proporre una domanda ad un giudice.

L'art. 24 della Costituzione costituisce la garanzia di effettività che alle singole situazioni sostanziali protette dall'ordinamento corrispondano forme di tutela omogenee, tali da assicurare la soddisfazione agli interessi materiali dei quali quelle situazioni sono espressione (T.A.R. Piemonte, ord. 17/12/2015, n. 1747).

Il comma 7 dell'art. 5-*sexies*, nel disporre che «Prima che sia decorso il termine di cui al comma 5, i creditori non possono procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento», introduce un apprezzabile ostacolo procedurale alla tutela giurisdizionale del creditore rimasto insoddisfatto.

La previsione di un termine semestrale (ulteriore rispetto al quello di 120 giorni previsto dal citato art. 14 del D.L. n. 669/1996) — che non decorre se non dalla data di adempimento degli obblighi comunicativi di cui al primo comma dell'art. 5-*sexies* — si traduce nell'impossibilità per il cittadino di agire in via immediata e diretta per il soddisfacimento del proprio credito, pur essendo egli in possesso di un titolo esecutivo perfetto.

Al tal riguardo, giova rammentare che la Corte costituzionale ha avuto modo di osservare come il diritto di difesa sia frustrato non soltanto allorché le norme vigenti consentono che sia radicalmente impedito il loro esercizio, pur formalmente riconosciuto, «ma anche se è possibile che si creino, senza la previsione di adeguati rimedi, situazioni tali da rendere eccessivamente difficile l'esercizio stesso» (sent. 8/5/2009, n. 142).

In altri termini, i precetti costituzionali dei quali si sospetta la violazione non impongono che il cittadino possa conseguire la tutela giurisdizionale sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti, ma impediscono che vengano imposti oneri o modalità tali da comprimere l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale (in tal senso, Corte cost. 16/4/2014, n. 98; ord. n. 386/2004; sent. n. 99/2000; sent. n. 472/1999; sent. n. 63/1977).

Ed invero, se da un lato la giurisprudenza costituzionale riconosce un'ampia discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali (tra le ultime, sentenze n. 23/2015, n. 243 e n. 157/2014), dall'altro «resta naturalmente fermo il limite della manifesta irragionevolezza della disciplina, che si ravvisa, con riferimento specifico al parametro evocato, ogniqualvolta emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di agire (sentenza n. 335 del 2004)» (Corte cost., 3/3/2016, n. 44).



La previsione di un ulteriore termine — oltretutto più lungo di quello che il Legislatore ha ritenuto congruo per il pagamento di tutti gli altri debiti della P.A. — pare dunque essere una scelta ingiustificata anche rispetto alle esigenze di effettività della tutela creditoria del cittadino.

3.3. Violazione degli articoli 111, commi 1 e 2, e 117, comma 1, Cost. per il tramite degli articoli 6 e 13 della CEDU e 47 della Carta dei diritti UE.

Sotto altro profilo, l'art. 5-*sexies*, nella parte la cui costituzionalità è messa in discussione, appare in contrasto con il principio del giusto processo sancito, nell'ordinamento europeo e nazionale:

a) dall'art. 47 della Carta dei diritti UE, secondo cui ad ogni individuo, i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati, spetta un «ricorso effettivo» dinanzi ad un giudice e che la causa sia esaminata «entro un termine ragionevole»;

b) dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, secondo cui «Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata [...] entro un termine ragionevole» e ad un «ricorso effettivo» dinanzi ad una magistratura nazionale;

c) dall'art. 111 primo comma della Costituzione, secondo cui la giurisdizione si attua mediante il «giusto processo» regolato dalla legge.

Occorre preliminarmente osservare che la giurisprudenza costituzionale è da tempo costante nel ritenere che le norme della CEDU — nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare a esse interpretazione e applicazione (art. 32, par. 1, della Convenzione) — integrino, quali «norme interposte», il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, comma 1, Cost., nella parte in cui stabilisce l'obbligo per la legislazione interna di rispettare i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali (*cf.*: Corte costituzionale 4/12/2009, n. 317; 26/11/2009, n. 311; 27/2/2008, n. 39; 24/10/2007, nn. 348 e 349).

In caso di ipotizzato contrasto fra una norma interna e una norma della CEDU, il giudice comune deve verificare anzitutto la praticabilità di una interpretazione della prima in senso conforme alla Convenzione e, ove tale verifica dia esito negativo, egli deve denunciare la rilevata incompatibilità, proponendo questione di legittimità costituzionale in riferimento al suindicato parametro.

Orbene, l'ormai consolidata interpretazione dell'art. 6, par. 1, della CEDU fatta propria dalla Corte di Strasburgo, si concretizza nel principio per cui il tempo occorrente per conseguire l'esecuzione di una decisione di condanna al pagamento di un indennizzo da eccessiva durata del processo, specie se costringe l'interessato a proporre un'azione esecutiva, fa parte a tutti gli effetti del processo stesso, e quindi va computato ai fini del rispetto da parte dello Stato del diritto fondamentale alla durata ragionevole dell'*iter* processuale (Cons. di Stato, 17/2/2014, n. 754).

Per quanto concerne invece l'art. 47 della Carta dei diritti UE, secondo la giurisprudenza comunitaria, esso costituisce la riaffermazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva, nonché un principio generale del diritto dell'Unione che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, e che è stato poi sancito dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (*cf.*, *ex multis*: Corte Giust. UE, sent. 28/2/2013, C-334/12, Réexamen).

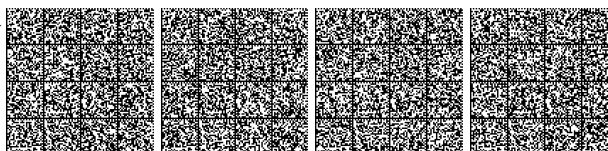
Ciò premesso, dai convergenti principi del diritto europeo e della Costituzione italiana discende la necessità che il processo amministrativo debba assicurare, da un punto di vista funzionale e sostanziale, una tutela piena ed effettiva del ricorrente nei confronti della Pubblica Amministrazione.

Invero, il processo può dirsi giusto se offre una garanzia di efficienti forme di tutela della situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio dal ricorrente.

Così, in osservanza del principio di cooperazione leale stabilito dall'art. 4 del Trattato sul funzionamento dell'Unione, le modalità procedurali dei ricorsi non devono rendere praticamente impossibile od anche solo eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione.

Per quel che maggiormente rileva nel presente giudizio, la giurisprudenza comunitaria ha evidenziato che l'esigenza di effettività attiene alla definizione delle modalità procedurali che reggono le azioni giudiziarie (*cf.*: Corte Giust. UE, sent. 18/3/2010, C-317/08, Alassini; sent. 27/6/2013, C-93/12, ET Agroconsulting).

Alla luce di tali considerazioni generali, il Collegio sospetta che l'art. 5-*sexies* della L. n. 89/2001, nella parte in cui preclude al creditore che non abbia adempiuto agli obblighi dichiarativi di cui al primo comma della medesima disposizione di agire in via esecutiva per ottenere il soddisfacimento del proprio credito ovvero di proporre ricorso per l'ottemperanza del decreto liquidatorio, si ponga in contrasto con il principio del giusto processo sancito dall'art. 111, primo comma, della Costituzione, nonché (per il tramite dell'art. 117, primo comma, della Costituzione) con il diritto ad un processo di ragionevole durata e ad un ricorso effettivo sancito dall'art. 47 della Carta dei diritti UE e dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.



La previsione di una condizione di proponibilità del ricorso per ottemperanza configura, infatti, un ingiustificato privilegio per la Pubblica Amministrazione inadempiente che si traduce, sul piano della tutela giurisdizionale, in una rilevante discriminazione tra situazioni soggettive sostanzialmente analoghe ed in un apprezzabile ostacolo processuale per il soddisfacimento del credito del cittadino.

4. Conclusioni.

Il Collegio, per le ragioni sopra esposte, ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5-sexies, commi 1, 4, 5, 7 e 11, della L. n. 89/2001, come modificata dalla L. n. 208/2015, per violazione:

dell'art. 3 della Costituzione;

degli articoli 24, primo e secondo comma; 113, secondo comma; 117, primo comma, della Costituzione.

dell'art. 111, primo e secondo comma, della Costituzione.

Resta sospesa ogni decisione sul ricorso in epigrafe, dovendo la questione essere demandata al giudizio della Corte costituzionale.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Seconda)

Visti gli articoli 1 della L. cost. 9/2/1948, n. 1 e 23 della L. 11/3/1953, n. 87;

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5-sexies, commi 1, 4, 5, 7 e 11, della L. n. 89/2001 (come introdotti dalla L. n. 208/2015) in relazione agli articoli 3; 24, commi 1 e 2; 111, commi 1 e 2; 113, comma 2; 117, primo comma, della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri, e sia comunicata alla Presidenza del Senato della Repubblica ed alla Presidenza della Camera dei Deputati.

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 29 settembre 2016 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Pupilella, Presidente, estensore;

Luca Morbelli, consigliere;

Angelo Vitali, consigliere.

Il Presidente, estensore: PUPILELLA

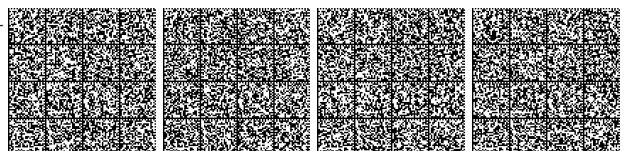
17C00022

N. 14

Ordinanza del 17 ottobre 2016 del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria sul ricorso proposto da Bucci Alvaro e Bianco Paolo contro Ministero della giustizia

Giustizia amministrativa - Giudizio di ottemperanza - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Procedimento per ottenere il pagamento delle somme dall'Amministrazione debitrice.

- 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. 5-sexies, commi 1, 4, 5, 7 e 11, introdotti dall'art. 1, comma 777, [lett. l,] della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”).



IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LIGURIA

(SEZIONE SECONDA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 203 del 2016, proposto dal signor Alvaro Bucci e dall'avv. Paolo Bianco, rappresentati e difesi dal secondo, con domicilio eletto presso Michele Casano in Genova, via Innocenzo IV 5/5;

Contro Ministero della Giustizia, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Genova, domiciliata in Genova, v.le Brigate Partigiane 2;

Per l'esecuzione del giudicato sul decreto n. 484/2011 RGVG cron. 724 della Corte d'appello di Genova.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della Giustizia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 29 settembre 2016 il dott. Angelo Vitali, e uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale di udienza;

Con decreto n. 724 del 21 luglio 2011, emesso nell'ambito del procedimento rubricato sub R.G.V.G. n. 484/11, la Corte d'Appello di Genova ha riconosciuto al sig. Alvaro Bucci il diritto a ricevere l'equo indennizzo per la durata eccessiva di un processo di cui il medesimo è stato parte, ai sensi della legge 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. legge Pinto), contestualmente liquidando la relativa somma, oltre alle spese legali distratte in favore dell'avv. Paolo Bianco, antistatario.

Come risulta dalla certificazione depositata, detto decreto è passato in giudicato.

Notificato il titolo esecutivo in data 30.3.2012, risulta altresì decorso inutilmente il termine dilatorio di 120 giorni, previsto dall'art. 14 del decreto- legge 31 dicembre 1996, n. 669 (convertito con modificazioni nella legge 31 dicembre 1996, n. 305) quale condizione di procedibilità delle azioni di esecuzione forzata nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni.

Con ricorso ex art. 112, comma 2, lettera c) del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (giudizio di ottemperanza), notificato in data 1 marzo 2016 e depositato il successivo 10 marzo 2016, il sig. Alvaro Bucci e l'avv. Paolo Bianco hanno quindi adito l'intestato Tribunale Amministrativo Regionale per conseguire l'attuazione del decreto della Corte d'Appello di Genova.

I ricorrenti hanno altresì formulato domanda di nomina di un commissario ad acta, cui affidare il compito di provvedere in sostituzione dell'Amministrazione intimata, in caso di persistenza dell'inadempimento.

Si è costituito in giudizio il Ministero della Giustizia, eccependo l'improcedibilità del ricorso.

In particolare, l'Amministrazione resistente ha evidenziato che il nuovo art. 5-sexies della legge n. 89/2001 (inserito dall'art. 1, comma 777, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, c.d. legge di stabilità per il 2016), con decorrenza dal 1° gennaio 2016 ha introdotto a favore dell'Amministrazione debitrice un termine dilatorio di sei mesi per effettuare il pagamento delle somme liquidate, termine che non decorre prima che il creditore abbia provveduto ad una serie di adempimenti indicati dal comma 1 del medesimo art. 5-sexies.

Inoltre, la difesa erariale ha osservato che il comma 7 dell'art. 5-sexies preclude al creditore di proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento liquidatorio, prima che sia decorso il termine semestrale di cui al sopra citato comma 5.

Alla camera di consiglio del 29 settembre 2016 la causa è stata trattenuta in decisione.

Il collegio dubita della costituzionalità dell'art. 5-sexies della legge n. 89/2001 (come introdotto dall'art. 1, comma 777, della legge n. 208/2015), per contrasto con gli articoli 3, 24, commi primo e secondo, 111 commi primo e secondo, 113 comma secondo e 117 primo comma della Costituzione.

1. Le disposizioni normative della cui incostituzionalità si tratta.

Le disposizioni normative sospettate di incostituzionalità sono i commi 1, 4, 5, 7 e 11 dell'art. 5-sexies.

Il comma 1 è così formulato: «Al fine di ricevere il pagamento delle somme liquidate a norma della presente legge, il creditore rilascia all'amministrazione debitrice una dichiarazione, ai sensi degli articoli 46 e 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, attestante la mancata riscossione di somme per il medesimo titolo, l'esercizio di azioni giudiziarie per lo stesso credito, l'ammontare degli importi che l'amministrazione è ancora tenuta a corrispondere, la modalità di riscossione prescelta ai sensi del comma 9 del presente articolo, nonché a trasmettere la documentazione necessaria a norma dei decreti di cui al comma 3».



Il comma 4 prevede che «Nel caso di mancata, incompleta o irregolare trasmissione della dichiarazione o della documentazione di cui ai commi precedenti, l'ordine di pagamento non può essere emesso».

Ai sensi del comma 5, «L'amministrazione effettua il pagamento entro sei mesi dalla data in cui sono integralmente assolti gli obblighi previsti ai commi precedenti. Il termine di cui al periodo precedente non inizia a decorrere in caso di mancata, incompleta o irregolare trasmissione della dichiarazione ovvero della documentazione di cui ai commi precedenti».

Il comma 7 dispone che «Prima che sia decorso il termine di cui al comma 5, i creditori non possono procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento».

Il comma 11 recita: «Nel processo di esecuzione forzata, anche in corso, non può essere disposto il pagamento di somme o l'assegnazione di crediti in favore dei creditori di somme liquidate a norma della presente legge in caso di mancato, incompleto o irregolare adempimento degli obblighi di comunicazione. La disposizione di cui al presente comma si applica anche al pagamento compiuto dal commissario ad acta».

Con la legge di stabilità per il 2016, il Legislatore ha dunque novellato la disciplina di cui alla legge n. 89/2001, introducendo *ex novo* un procedimento necessario per ottenere il pagamento delle somme dovute dall'Amministrazione a titolo di indennizzo per l'irragionevole durata di un processo.

Il nuovo art. 5-*sexies*, nella parte sopra citata, impone al creditore di rilasciare una dichiarazione di autocertificazione e sostitutiva di notorietà, attestante la non avvenuta riscossione di quanto dovuto (comma 1).

Tale dichiarazione rappresenta una condizione necessaria per ottenere il pagamento da parte dell'Amministrazione debitrice, giacché il comma 4 della disposizione in discussione stabilisce che la mancanza, l'incompletezza ovvero l'irregolarità della documentazione richiesta precluda all'Amministrazione l'emissione dell'ordine di pagamento.

Per altro verso, viene introdotto un termine dilatorio semestrale, decorrente dalla data in cui sono assolti gli obblighi comunicativi di cui al primo comma, entro il quale l'Amministrazione debitrice può effettuare il pagamento (comma 5) e prima del quale il creditore non può procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto o alla proposizione di un ricorso per l'ottemperanza del provvedimento liquidatorio (comma 7).

Detto termine di 180 giorni va ad aggiungersi al termine di 120 giorni già previsto in via generale dall'art. 14 del decreto- legge n. 669/1996, per tutti i crediti vantati nei confronti di un'Amministrazione dello Stato.

La cumulabilità e non alternatività dei due termini si evince chiaramente dalla lettera dell'art. 5-*sexies* comma 11, il quale prevede che in caso di mancato, incompleto o irregolare adempimento degli obblighi di comunicazione di cui al primo comma, il pagamento non possa essere disposto neppure nell'ambito dei procedimenti esecutivi già in corso, cioè quelli per i quali il termine contemplato dal predetto art. 14 decreto-legge n. 669/1996 (120 giorni dalla notifica del titolo esecutivo) costituiva già condizione per procedere ad esecuzione forzata.

Ne deriva che il creditore non può procedere all'esecuzione forzata, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento, prima che sia decorso un termine di dieci mesi.

2. La rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

La rilevanza della prospettata questione di legittimità costituzionale discende dalla diretta applicabilità al caso in esame delle norme la cui costituzionalità è messa in discussione (Corte cost., ordd. nn. 264/2015; 111/2009; 70/2009; 403/2002).

Difatti, com'è noto, la rilevanza di una questione di legittimità costituzionale va valutata alla stregua del criterio della pregiudizialità, in virtù del quale la rilevanza va affermata ogni qualvolta la causa non possa essere definita indipendentemente dalla risoluzione della questione (Corte cost., sentt. nn. 270/2010; 151/2009; 38/2009; 303/2007; 50/2007; 84/2006; ordd. nn. 220/2010; 175/2003).

Nella fattispecie in esame, non è dubitabile l'applicazione dell'art. 5-*sexies* legge n. 89/01, atteso che la l'art. 1 comma 777 della legge n. 208/2015 è entrato in vigore il primo gennaio 2016, mentre il ricorso è stato notificato e depositato successivamente a tale data, con la conseguente piena sussumibilità della fattispecie nell'impero della nuova norma.

L'applicazione della norma, che per la sua chiarezza non si presta ad interpretazioni adeguatrici, determinerebbe pertanto inevitabilmente — come eccepito dalla difesa erariale - una pronuncia di inammissibilità ovvero di improcedibilità del ricorso per l'ottemperanza del decreto indicato in epigrafe, in quanto non risulta che il ricorrente abbia adempiuto gli obblighi dichiarativi di cui al comma 1.

Di qui la rilevanza della questione.



3. La non manifesta infondatezza della questione di legittimità ed i parametri costituzionali violati.

La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale discende dalle considerazioni che seguono.

3.1. Violazione dell'art. 3 Cost.

Il complesso normativo sopra richiamato viola in primo luogo i principi di eguaglianza e ragionevolezza sanciti dall'art. 3 della Costituzione.

L'art. 5-*sexies*, nella parte sopra citata, introduce infatti un procedimento necessario per ottenere il pagamento delle somme dovute ai sensi della legge n. 89/2001, ovvero per procedere alla relativa esecuzione forzata, irragionevolmente ed irrazionalmente discriminatorio nei confronti dei creditori di tali somme, rispetto al resto dei creditori di somme di danaro nei confronti della P.A.

La disciplina generale che regola l'esecuzione forzata dei crediti vantati nei confronti dell'Amministrazione statale è quella sancita dall'art. 14 del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669 (convertito con modifiche dalla legge 31 dicembre 1996, n. 305), che costituisce dunque la norma da assumere a confronto nel giudizio di ragionevolezza, ovvero il così detto *tertium comparationis*.

Il primo comma del suddetto art. 14 stabilisce che «Le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici non economici completano le procedure per l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali e dei lodi arbitrali aventi efficacia esecutiva e comportanti l'obbligo di pagamento di somme di danaro entro il termine di centoventi giorni dalla notificazione del titolo esecutivo. Prima di tale termine il creditore non può procedere ad esecuzione forzata né alla notifica di atto di precetto».

Di regola, dunque, il creditore nei confronti di un'amministrazione statale deve attendere un periodo di circa 4 mesi, decorrenti dalla notificazione del titolo esecutivo, prima di poter procedere all'esecuzione forzata del proprio credito.

La *ratio* di siffatta previsione è quella di accordare all'Amministrazione debitrice, attraverso il differimento dell'esecuzione, uno spatium adimplendi per l'approntamento dei mezzi finanziari occorrenti al pagamento dei crediti azionati, in modo da contemperare l'interesse del singolo alla realizzazione del suo diritto con quello, generale, ad una ordinata gestione delle risorse finanziarie pubbliche (così Corte cost., sentenza n. 142/1998).

Per le somme di cui alla legge n. 89/2001, invece, l'art. 5-*sexies* comma 5 introduce un ulteriore ed aggiuntivo (vedi *supra*) termine dilatorio di sei mesi — decorrenti dall'assolvimento degli obblighi dichiarativi di chi al comma 1 della medesima disposizione — entro il quale l'Amministrazione può anche non effettuare il pagamento ed il creditore non può procedere ad esecuzione forzata o proporre ricorso per ottemperanza.

Ne deriva un regime normativo e procedimentale ingiustificatamente favorevole all'Amministrazione debitrice di somme ex legge n. 89/2001, la cui irragionevolezza discende, ad avviso del Collegio, dall'insussistenza di qualsivoglia presupposto legittimante un regime procedimentale deteriore per il pagamento e l'esecuzione di tali crediti, i quali — oltretutto — trovano titolo proprio nel protrarsi nel tempo di un processo oltre il limite ragionevole, cioè in un colpevole ritardo dell'amministrazione della Giustizia, ritardo per così dire già «certificato» dalla Corte d'appello.

Invero, vista la finalità che governa il sopra citato art. 14 del decreto-legge n. 669/1996, pare che il procedimento di cui all'art. 5-*sexies* rappresenti un inutile e gravatorio duplicato normativo, irragionevolmente operante con esclusivo riferimento ai crediti di cui alla legge n. 89/2001.

Sotto altro e distinto profilo, la nuova condizione di ammissibilità rappresenta un ulteriore vulnus al principio di uguaglianza, nella misura in cui determina una graduazione puramente temporale delle ragioni creditorie, in contrasto con il principio della par condicio creditorum di cui all'art. 2741 comma 1 del codice civile.

3.2. Violazione degli articoli 24, primo e secondo comma, e 113, secondo comma Cost.

La disciplina in esame si pone altresì in contrasto con il principio di effettività del diritto di difesa sancito dagli articoli 24, commi 1 e 2, e 113, comma 2, della Costituzione.

Com'è noto, la tutela giurisdizionale costituzionalmente garantita non può consistere semplicemente nella possibilità di proporre una domanda ad un giudice.

L'art. 24 della Costituzione costituisce la garanzia di effettività che alle singole situazioni sostanziali protette dall'ordinamento corrispondano forme di tutela omogenee, tali da assicurare la soddisfazione agli interessi materiali dei quali quelle situazioni sono espressione (T.A.R. Piemonte, ordinanza 17 dicembre 2015, n. 1747).



Il comma 7 dell'art. 5-*sexies*, nel disporre che «Prima che sia decorso il termine di cui al comma 5, i creditori non possono procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento», introduce un apprezzabile ostacolo procedurale alla tutela giurisdizionale del creditore rimasto insoddisfatto.

La previsione di un termine semestrale (ulteriore rispetto al quello di 120 giorni previsto dal citato art. 14 del decreto-legge n. 669/1996) — che non decorre se non dalla data di adempimento degli obblighi comunicativi di cui al primo comma dell'art. 5-*sexies* — si traduce nell'impossibilità per il cittadino di agire in via immediata e diretta per il soddisfacimento del proprio credito, pur essendo egli in possesso di un titolo esecutivo perfetto.

Al tal riguardo, giova rammentare che la Corte costituzionale ha avuto modo di osservare come il diritto di difesa sia frustrato non soltanto allorché le norme vigenti consentono che sia radicalmente impedito il loro esercizio, pur formalmente riconosciuto, «ma anche se è possibile che si creino, senza la previsione di adeguati rimedi, situazioni tali da rendere eccessivamente difficile l'esercizio stesso» (sent. 8/5/2009, n. 142).

In altri termini, i precetti costituzionali dei quali si sospetta la violazione non impongono che il cittadino possa conseguire la tutela giurisdizionale sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti, ma impediscono che vengano imposti oneri o modalità tali da comprimere l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale (in tal senso, Corte costituzionale 16/4/2014, n. 98; ordinanza n. 386/2004; sentenza n. 99/2000; sentenza n. 472/1999; sentenza n. 63/1977).

Ed invero, se da un lato la giurisprudenza costituzionale riconosce un'ampia discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali (tra le ultime, sentenze n. 23/2015, n. 243 e n. 157/2014), dall'altro «resta naturalmente fermo il limite della manifesta irragionevolezza della disciplina, che si ravvisa, con riferimento specifico al parametro evocato, ogniqualevolta emerge un'ingiustificabile compressione del diritto di agire (sentenza n. 335 del 2004)» (Corte cost., 3/3/2016, n. 44).

La previsione di un ulteriore termine — oltretutto più lungo di quello che il Legislatore ha ritenuto congruo per il pagamento di tutti gli altri debiti della pubblica amministrazione — pare dunque essere una scelta ingiustificata anche rispetto alle esigenze di effettività della tutela creditoria del cittadino.

3.3. Violazione degli articoli 111, commi 1 e 2, e 117, comma 1, Cost. per il tramite degli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e 47 della Carta dei diritti UE.

Sotto altro profilo, l'art. 5-*sexies*, nella parte la cui costituzionalità è messa in discussione, appare in contrasto con il principio del giusto processo sancito, nell'ordinamento europeo e nazionale:

a) dall'art. 47 della Carta dei diritti UE, secondo cui ad ogni individuo, i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati, spetta un «ricorso effettivo» dinanzi ad un giudice e che la causa sia esaminata «entro un termine ragionevole»;

b) dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, secondo cui «Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata [...] entro un termine ragionevole» e ad un «ricorso effettivo» dinanzi ad una magistratura nazionale;

c) dall'art. 111 primo comma della Costituzione, secondo cui la giurisdizione si attua mediante il «giusto processo» regolato dalla legge.

Occorre preliminarmente osservare che la giurisprudenza costituzionale è da tempo costante nel ritenere che le norme della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali — nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare a esse interpretazione e applicazione (art. 32, par. 1, della Convenzione) — integrino, quali «norme interposte», il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, comma 1, Cost., nella parte in cui stabilisce l'obbligo per la legislazione interna di rispettare i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali (*cf.* Corte costituzionale sentt. 4 dicembre 2009, n. 317; 26 novembre 2009, n. 311; 27 febbraio 2008, n. 39; 24 ottobre 2007, nn. 348 e 349).

In caso di ipotizzato contrasto fra una norma interna e una norma della CEDU, il giudice comune deve verificare anzitutto la praticabilità di una interpretazione della prima in senso conforme alla Convenzione e, ove tale verifica dia esito negativo, egli deve denunciare la rilevata incompatibilità, proponendo questione di legittimità costituzionale in riferimento al suindicato parametro.

Orbene, l'ormai consolidata interpretazione dell'art. 6, par. 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali fatta propria dalla Corte di Strasburgo, si concretizza nel principio per cui il tempo occorrente per conseguire l'esecuzione di una decisione di condanna al pagamento di un indennizzo da eccessiva durata del processo, specie se costringe l'interessato a proporre un'azione esecutiva, fa parte a tutti gli effetti del processo stesso, e quindi va computato ai fini del rispetto da parte dello Stato del diritto fondamentale alla durata ragionevole dell'*iter* processuale (Cons. di Stato, 17 febbraio 2014, n. 754).



Per quanto concerne invece l'art. 47 della Carta dei diritti UE, secondo la giurisprudenza comunitaria, esso costituisce la riaffermazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva, nonché un principio generale del diritto dell'Unione che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, e che è stato poi sancito dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (*cfr.*, *ex multis*: Corte Giust. UE, sentenza 28 febbraio 2013, C-334/12, Réexamen).

Ciò premesso, dai convergenti principi del diritto europeo e della Costituzione italiana discende la necessità che il processo amministrativo debba assicurare, da un punto di vista funzionale e sostanziale, una tutela piena ed effettiva del ricorrente nei confronti della Pubblica Amministrazione.

Invero, il processo può dirsi giusto se offre una garanzia di efficienti forme di tutela della situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio dal ricorrente.

Così, in osservanza del principio di cooperazione leale stabilito dall'art. 4 del Trattato sul funzionamento dell'Unione, le modalità procedurali dei ricorsi non devono rendere praticamente impossibile od anche solo eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione.

Per quel che maggiormente rileva nel presente giudizio, la giurisprudenza comunitaria ha evidenziato che l'esigenza di effettività attiene alla definizione delle modalità procedurali che reggono le azioni giudiziarie (*cfr.* Corte Giust. UE, sentenza 18/3/2010, C-317/08, Alassini; sentenza 27 giugno 2013, C-93/12, ET Agroconsulting).

Alla luce di tali considerazioni generali, il Collegio sospetta che l'art. 5-*sexies* della legge n. 89/2001, nella parte in cui preclude al creditore che non abbia adempiuto agli obblighi dichiarativi di cui al primo comma della medesima disposizione di agire in via esecutiva per ottenere il soddisfacimento del proprio credito ovvero di proporre ricorso per l'ottemperanza del decreto liquidatorio, si ponga in contrasto con il principio del giusto processo sancito dall'art. 111, primo comma, della Costituzione, nonché (per il tramite dell'art. 117, primo comma, della Costituzione) con il diritto ad un processo di ragionevole durata e ad un ricorso effettivo sancito dall'art. 47 della Carta dei diritti UE e dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

La previsione di una condizione di proponibilità del ricorso per ottemperanza configura, infatti, un ingiustificato privilegio per la Pubblica Amministrazione inadempiente che si traduce, sul piano della tutela giurisdizionale, in una rilevante discriminazione tra situazioni soggettive sostanzialmente analoghe ed in un apprezzabile ostacolo processuale per il soddisfacimento del credito del cittadino.

4. Conclusioni.

Il Collegio, per le ragioni sopra esposte, ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5-*sexies*, commi 1, 4, 5, 7 e 11, della legge n. 89/2001, come modificata dalla legge n. 208/2015, per violazione:

- dell'art. 3 della Costituzione;
- degli articoli 24, primo e secondo comma; 113, secondo comma; 117, primo comma, della Costituzione.
- dell'art. 111, primo e secondo comma, della Costituzione.

Resta sospesa ogni decisione sul ricorso in epigrafe, dovendo la questione essere demandata al giudizio della Corte costituzionale.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Seconda)

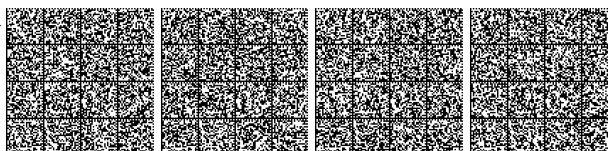
Visti gli articoli 1 della legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

*Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5-*sexies*, commi 1, 4, 5, 7 e 11, della legge n. 89/2001 (come introdotti dalla legge n. 208/2015) in relazione agli articoli 3; 24, commi 1 e 2; 111, commi 1 e 2; 113, comma 2; 117, primo comma, della Costituzione;*

Sospende il giudizio in corso;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri, e sia comunicata alla Presidenza del Senato della Repubblica ed alla Presidenza della Camera dei Deputati.



Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 29 settembre 2016 con l'intervento dei magistrati:
Roberto Pupilella, Presidente;
Luca Morbelli, consigliere;
Angelo Vitali, consigliere, estensore.

Il Presidente: PUPILELLA

L'estensore: VITALI

17C00023

N. 15

Ordinanza del 17 ottobre 2016 del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria sul ricorso proposto da Silva S.a.s. di Sbragia Riccardo & C. contro Ministero della giustizia

Giustizia amministrativa - Giudizio di ottemperanza - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Procedimento per ottenere il pagamento delle somme dall'Amministrazione debitrice.

- 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. 5-sexies, commi 1, 4, 5, 7 e 11, introdotti dall'art. 1, comma 777, [lett. l),] della legge 28 dicembre 2015, n. 208 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)").

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LIGURIA

(SEZIONE SECONDA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 230 del 2016, proposto da: Silva S.a.s. di Sbragia Riccardo & C., in persona del legale rappresentante, rappresentato e difeso dall'avvocato Nicola Marcuccetti, con domicilio eletto presso Francesca Michieli in Genova, via V. Ricci, 5/7;

Contro ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato, domiciliato in Genova, viale Brigate Partigiane n. 2;

Per l'esecuzione del decreto della Corte d'appello di Genova 22 aprile 2015 n. 55 rep. 626 r.g. 44/2015.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero della giustizia;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 29 settembre 2016 il dott. Luca Morbelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Con decreto n. 55 del 22 aprile 2015, emesso nell'ambito del procedimento rubricato sub R.G.V.G. n. 44/15, la Corte d'appello di Genova ha riconosciuto alla società Silva s.a.s. il diritto a ricevere l'equo indennizzo per la durata eccessiva di un processo di cui il medesimo è stato parte, ai sensi della legge 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. legge Pinto), contestualmente liquidando la relativa somma, oltre alle spese legali.

Come risulta dalla certificazione depositata, detto decreto è passato in giudicato.

Notificato il titolo esecutivo in data 3 settembre 2015, risulta altresì decorso inutilmente il termine dilatorio di 120 giorni, previsto dall'art. 14 del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669 (convertito con modificazioni nella legge 31 dicembre 1996, n. 305) quale condizione di procedibilità delle azioni di esecuzione forzata nei confronti delle pubbliche amministrazioni.



Con ricorso ex art. 112, comma 2, lett. c) del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (giudizio di ottemperanza), notificato in data 4 marzo 2016 e depositato il successivo 18.3.2016, la soc. Silva s.a.s. ha quindi adito l'intestato Tribunale amministrativo regionale per conseguire l'attuazione del decreto della Corte d'Appello di Genova.

La ricorrente ha altresì formulato domanda di nomina di un commissario *ad acta*, cui affidare il compito di provvedere in sostituzione dell'Amministrazione intimata, in caso di persistenza dell'inadempimento.

Si è costituito in giudizio il Ministero della giustizia, eccependo l'improcedibilità del ricorso.

In particolare, l'Amministrazione resistente ha evidenziato che il nuovo art. 5-*sexies* della legge n. 89/2001 (inserito dall'art. 1, comma 777, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, c.d. Legge di stabilità per il 2016), con decorrenza dal 1° gennaio 2016 ha introdotto a favore dell'Amministrazione debitrice un termine dilatorio di sei mesi per effettuare il pagamento delle somme liquidate, termine che non decorre prima che il creditore abbia provveduto ad una serie di adempimenti indicati dal comma 1 del medesimo art. 5-*sexies*.

Inoltre, la difesa erariale ha osservato che il comma 7 dell'art. 5-*sexies* preclude al creditore di proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento liquidatorio, prima che sia decorso il termine semestrale di cui al sopra citato comma 5.

Alla camera di consiglio del 29 settembre 2016 la causa è stata trattenuta in decisione.

Il collegio dubita della costituzionalità dell'art. 5-*sexies* della legge n. 89/2001 (come introdotto dall'art. 1, comma 777, della legge n. 208/2015), per contrasto con gli artt. 3, 24, commi primo e secondo, 111 commi primo e secondo, 113 comma secondo e 117 primo comma della Costituzione.

1. Le disposizioni normative della cui incostituzionalità si tratta.

Le disposizioni normative sospettate di incostituzionalità sono i commi 1, 4, 5, 7 e 11 dell'art. 5-*sexies*.

Il comma 1 è così formulato: «Al fine di ricevere il pagamento delle somme liquidate a norma della presente legge, il creditore rilascia all'amministrazione debitrice una dichiarazione, ai sensi degli articoli 46 e 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, attestante la mancata riscossione di somme per il medesimo titolo, l'esercizio di azioni giudiziarie per lo stesso credito, l'ammontare degli importi che l'amministrazione è ancora tenuta a corrispondere, la modalità di riscossione prescelta ai sensi del comma 9 del presente articolo, nonché a trasmettere la documentazione necessaria a norma dei decreti di cui al comma 3».

Il comma 4 prevede che «Nel caso di mancata, incompleta o irregolare trasmissione della dichiarazione o della documentazione di cui ai commi precedenti, l'ordine di pagamento non può essere emesso».

Ai sensi del comma 5, «L'amministrazione effettua il pagamento entro sei mesi dalla data in cui sono integralmente assolti gli obblighi previsti ai commi precedenti. Il termine di cui al periodo precedente non inizia a decorrere in caso di mancata, incompleta o irregolare trasmissione della dichiarazione ovvero della documentazione di cui ai commi precedenti».

Il comma 7 dispone che «prima che sia decorso il termine di cui al comma 5, i creditori non possono procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento».

Il comma 11 recita: «nel processo di esecuzione forzata, anche in corso, non può essere disposto il pagamento di somme o l'assegnazione di crediti in favore dei creditori di somme liquidate a norma della presente legge in caso di mancato, incompleto o irregolare adempimento degli obblighi di comunicazione. La disposizione di cui al presente comma si applica anche al pagamento compiuto dal commissario *ad acta*».

Con la legge di stabilità per il 2016, il legislatore ha dunque novellato la disciplina di cui alla legge n. 89/2001, introducendo *ex novo* un procedimento necessario per ottenere il pagamento delle somme dovute dall'Amministrazione a titolo di indennizzo per l'irragionevole durata di un processo.

Il nuovo art. 5-*sexies*, nella parte sopra citata, impone al creditore di rilasciare una dichiarazione di autocertificazione e sostitutiva di notorietà, attestante la non avvenuta riscossione di quanto dovuto (comma 1).

Tale dichiarazione rappresenta una condizione necessaria per ottenere il pagamento da parte dell'Amministrazione debitrice, giacché il comma 4 della disposizione in discussione stabilisce che la mancanza, l'incompletezza ovvero l'irregolarità della documentazione richiesta precluda all'Amministrazione l'emissione dell'ordine di pagamento.

Per altro verso, viene introdotto un termine dilatorio semestrale, decorrente dalla data in cui sono assolti gli obblighi comunicativi di cui al primo comma, entro il quale l'Amministrazione debitrice può effettuare il pagamento (comma 5) e prima del quale il creditore non può procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto o alla proposizione di un ricorso per l'ottemperanza del provvedimento liquidatorio (comma 7).

Detto termine di 180 giorni va ad aggiungersi al termine di 120 giorni già previsto in via generale dall'art. 14 del decreto-legge n. 669/1996, per tutti i crediti vantati nei confronti di un'Amministrazione dello Stato.



La cumulabilità e non alternatività dei due termini si evince chiaramente dalla lettera dell'art. 5-*sexies* comma 11, il quale prevede che in caso di mancato, incompleto o irregolare adempimento degli obblighi di comunicazione di cui al primo comma, il pagamento non possa essere disposto neppure nell'ambito dei procedimenti esecutivi già in corso, cioè quelli per i quali il termine contemplato dal predetto art. 14 decreto-legge n. 669/1996 (120 giorni dalla notifica del titolo esecutivo) costituiva già condizione per procedere ad esecuzione forzata.

Ne deriva che il creditore non può procedere all'esecuzione forzata, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento, prima che sia decorso un termine di dieci mesi.

2. La rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

La rilevanza della prospettata questione di legittimità costituzionale discende dalla diretta applicabilità al caso in esame delle norme la cui costituzionalità è messa in discussione (Corte cost., ordd. nn. 264/2015; 111/2009; 70/2009; 403/2002).

Difatti, com'è noto, la rilevanza di una questione di legittimità costituzionale va valutata alla stregua del criterio della pregiudizialità, in virtù del quale la rilevanza va affermata ogni qualvolta la causa non possa essere definita indipendentemente dalla risoluzione della questione (Corte cost., sentt. nn. 270/2010; 151/2009; 38/2009; 303/2007; 50/2007; 84/2006; ordd. nn. 220/2010; 175/2003).

Nella fattispecie in esame, non è dubitabile l'applicazione dell'art. 5-*sexies* legge n. 89/01, atteso che la l'art. 1 comma 777 della legge n. 208/2015 è entrato in vigore il primo gennaio 2016, mentre il ricorso è stato notificato e depositato successivamente a tale data, con la conseguente piena sussumibilità della fattispecie nell'impero della nuova norma.

L'applicazione della norma, che per la sua chiarezza non si presta ad interpretazioni adeguatrici, determinerebbe pertanto inevitabilmente — come eccepito dalla difesa erariale — una pronuncia di inammissibilità ovvero di improcedibilità del ricorso per l'ottemperanza del decreto indicato in epigrafe, in quanto non risulta che il ricorrente abbia adempiuto gli obblighi dichiarativi di cui al comma 1.

Di qui la rilevanza della questione.

3. La non manifesta infondatezza della questione di legittimità ed i parametri costituzionali violati.

La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale discende dalle considerazioni che seguono.

3.1. Violazione dell'art. 3 Cost.

Il complesso normativo sopra richiamato viola in primo luogo i principi di eguaglianza e ragionevolezza sanciti dall'art. 3 della Costituzione.

L'art. 5-*sexies*, nella parte sopra citata, introduce infatti un procedimento necessario per ottenere il pagamento delle somme dovute ai sensi della legge n. 89/2001, ovvero per procedere alla relativa esecuzione forzata, irragionevolmente ed irrazionalmente discriminatorio nei confronti dei creditori di tali somme, rispetto al resto dei creditori di somme di danaro nei confronti della P.A.

La disciplina generale che regola l'esecuzione forzata dei crediti vantati nei confronti dell'Amministrazione statale è quella sancita dall'art. 14 del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669 (convertito con modifiche dalla legge 31 dicembre 1996, n. 305), che costituisce dunque la norma da assumere a confronto nel giudizio di ragionevolezza, ovvero il così detto *tertium comparationis*.

Il primo comma del suddetto art. 14 stabilisce che «Le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici non economici completano le procedure per l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali e dei lodi arbitrali aventi efficacia esecutiva e comportanti l'obbligo di pagamento di somme di danaro entro il termine di centoventi giorni dalla notificazione del titolo esecutivo. Prima di tale termine il creditore non può procedere ad esecuzione forzata né alla notifica di atto di precetto».

Di regola, dunque, il creditore nei confronti di un'amministrazione statale deve attendere un periodo di circa 4 mesi, decorrenti dalla notificazione del titolo esecutivo, prima di poter procedere all'esecuzione forzata del proprio credito.

La *ratio* di siffatta previsione è quella di accordare all'Amministrazione debitrice, attraverso il differimento dell'esecuzione, uno spatium adimplendi per l'approntamento dei mezzi finanziari occorrenti al pagamento dei crediti azionati, in modo da contemperare l'interesse del singolo alla realizzazione del suo diritto con quello, generale, ad una ordinata gestione delle risorse finanziarie pubbliche (così Corte cost., sent. n. 142/1998).

Per le somme di cui alla legge n. 89/2001, invece, l'art. 5-*sexies* comma 5 introduce un ulteriore ed aggiuntivo (vedi *supra*) termine dilatorio di sei mesi — decorrenti dall'assolvimento degli obblighi dichiarativi di chi al comma 1 della medesima disposizione — entro il quale l'Amministrazione può anche non effettuare il pagamento ed il creditore non può procedere ad esecuzione forzata o proporre ricorso per ottemperanza.



Ne deriva un regime normativo e procedimentale ingiustificatamente favorevole all'Amministrazione debitrice di somme ex legge n. 89/2001, la cui irragionevolezza discende, ad avviso del Collegio, dall'insussistenza di qualsivoglia presupposto legittimante un regime procedimentale peggiore per il pagamento e l'esecuzione di tali crediti, i quali — oltretutto — trovano titolo proprio nel protrarsi nel tempo di un processo oltre il limite ragionevole, cioè in un colpevole ritardo dell'amministrazione della Giustizia, ritardo per così dire già «certificato» dalla Corte d'appello.

Invero, vista la finalità che governa il sopra citato art. 14 del decreto-legge n. 669/1996, pare che il procedimento di cui all'art. 5-sexies rappresenti un inutile e gravatorio duplicato normativo, irragionevolmente operante con esclusivo riferimento ai crediti di cui alla legge n. 89/2001.

Sotto altro e distinto profilo, la nuova condizione di ammissibilità rappresenta un ulteriore *vulnus* al principio di uguaglianza, nella misura in cui determina una graduazione puramente temporale delle ragioni creditorie, in contrasto con il principio della *par condicio creditorum* di cui all'art. 2741 comma 1 del codice civile.

3.2. Violazione degli artt. 24, primo e secondo comma, e 113, secondo comma Cost.

La disciplina in esame si pone altresì in contrasto con il principio di effettività del diritto di difesa sancito dagli artt. 24, commi 1 e 2, e 113, comma 2, della Costituzione.

Com'è noto, la tutela giurisdizionale costituzionalmente garantita non può consistere semplicemente nella possibilità di proporre una domanda ad un giudice.

L'art. 24 della Costituzione costituisce la garanzia di effettività che alle singole situazioni sostanziali protette dall'ordinamento corrispondano forme di tutela omogenee, tali da assicurare la soddisfazione agli interessi materiali dei quali quelle situazioni sono espressione (T.A.R. Piemonte, ord. 17 dicembre 2015, n. 1747).

Il comma 7 dell'art. 5-sexies, nel disporre che «Prima che sia decorso il termine di cui al comma 5, i creditori non possono procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento», introduce un apprezzabile ostacolo procedurale alla tutela giurisdizionale del creditore rimasto insoddisfatto.

La previsione di un termine semestrale (ulteriore rispetto al quello di 120 giorni previsto dal citato art. 14 del decreto-legge n. 669/1996) — che non decorre se non dalla data di adempimento degli obblighi comunicativi di cui al primo comma dell'art. 5-sexies — si traduce nell'impossibilità per il cittadino di agire in via immediata e diretta per il soddisfacimento del proprio credito, pur essendo egli in possesso di un titolo esecutivo perfetto.

Al tal riguardo, giova rammentare che la Corte costituzionale ha avuto modo di osservare come il diritto di difesa sia frustrato non soltanto allorché le norme vigenti consentono che sia radicalmente impedito il loro esercizio, pur formalmente riconosciuto, «ma anche se è possibile che si creino, senza la previsione di adeguati rimedi, situazioni tali da rendere eccessivamente difficile l'esercizio stesso» (sent. 8 maggio 2009, n. 142).

In altri termini, i precetti costituzionali dei quali si sospetta la violazione non impongono che il cittadino possa conseguire la tutela giurisdizionale sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti, ma impediscono che vengano imposti oneri o modalità tali da comprimere l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale (in tal senso, Corte cost. 16 aprile 2014, n. 98; ord. n. 386/2004; sent. n. 99/2000; sent. n. 472/1999; sent. n. 63/1977).

Ed invero, se da un lato la giurisprudenza costituzionale riconosce un'ampia discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali (tra le ultime, sentenze n. 23/2015, n. 243 e n. 157/2014), dall'altro «resta naturalmente fermo il limite della manifesta irragionevolezza della disciplina, che si ravvisa, con riferimento specifico al parametro evocato, ogniqualvolta emerge un'ingiustificabile compressione del diritto di agire (sentenza n. 335 del 2004)» (Corte cost., 3 marzo 2016, n. 44).

La previsione di un ulteriore termine — oltretutto più lungo di quello che il legislatore ha ritenuto congruo per il pagamento di tutti gli altri debiti della P.A. — pare dunque essere una scelta ingiustificata anche rispetto alle esigenze di effettività della tutela creditoria del cittadino.

3.3. Violazione degli artt. 111, commi 1 e 2, e 117, comma 1, Cost. per il tramite degli artt. 6 e 13 della CEDU e 47 della Carta dei diritti UE.

Sotto altro profilo, l'art. 5-sexies, nella parte la cui costituzionalità è messa in discussione, appare in contrasto con il principio del giusto processo sancito, nell'ordinamento europeo e nazionale:

a) dall'art. 47 della Carta dei diritti UE, secondo cui ad ogni individuo, i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati, spetta un «ricorso effettivo» dinanzi ad un giudice e che la causa sia esaminata «entro un termine ragionevole»;

b) dagli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, secondo cui «Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata [...] entro un termine ragionevole» e ad un «ricorso effettivo» dinanzi ad una magistratura nazionale;



c) dall'art. 111 primo comma della Costituzione, secondo cui la giurisdizione si attua mediante il «giusto processo» regolato dalla legge.

Occorre preliminarmente osservare che la giurisprudenza costituzionale è da tempo costante nel ritenere che le norme della CEDU — nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare a esse interpretazione e applicazione (art. 32, par. 1, della Convenzione) — integrino, quali «norme interposte», il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, comma 1, Cost., nella parte in cui stabilisce l'obbligo per la legislazione interna di rispettare i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali (*cf.*: Corte cost. sentt. 4 dicembre 2009, n. 317; 26 novembre 2009, n. 311; 27 febbraio 2008, n. 39; 24 ottobre 2007, nn. 348 e 349).

In caso di ipotizzato contrasto fra una norma interna e una norma della CEDU, il giudice comune deve verificare anzitutto la praticabilità di una interpretazione della prima in senso conforme alla Convenzione e, ove tale verifica dia esito negativo, egli deve denunciare la rilevata incompatibilità, proponendo questione di legittimità costituzionale in riferimento al suindicato parametro.

Orbene, l'ormai consolidata interpretazione dell'art. 6, par. 1, della CEDU fatta propria dalla Corte di Strasburgo, si concretizza nel principio per cui il tempo occorrente per conseguire l'esecuzione di una decisione di condanna al pagamento di un indennizzo da eccessiva durata del processo, specie se costringe l'interessato a proporre un'azione esecutiva, fa parte a tutti gli effetti del processo stesso, e quindi va computato ai fini del rispetto da parte dello Stato del diritto fondamentale alla durata ragionevole dell'*iter* processuale (Cons. di Stato, 17 febbraio 2014, n. 754).

Per quanto concerne invece l'art. 47 della Carta dei diritti UE, secondo la giurisprudenza comunitaria, esso costituisce la riaffermazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva, nonché un principio generale del diritto dell'Unione che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, e che è stato poi sancito dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (*cf.*, *ex multis*: Corte Giust. UE, sent. 28 febbraio 2013, C-334/12, Réexamen).

Ciò premesso, dai convergenti principi del diritto europeo e della Costituzione italiana discende la necessità che il processo amministrativo debba assicurare, da un punto di vista funzionale e sostanziale, una tutela piena ed effettiva del ricorrente nei confronti della Pubblica Amministrazione.

Invero, il processo può dirsi giusto se offre una garanzia di efficienti forme di tutela della situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio dal ricorrente.

Così, in osservanza del principio di cooperazione leale stabilito dall'art. 4 del trattato sul funzionamento dell'Unione, le modalità procedurali dei ricorsi non devono rendere praticamente impossibile od anche solo eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione.

Per quel che maggiormente rileva nel presente giudizio, la giurisprudenza comunitaria ha evidenziato che l'esigenza di effettività attiene alla definizione delle modalità procedurali che reggono le azioni giudiziarie (*cf.*: Corte Giust. UE, sent. 18/3/2010, C-317/08, Alassini; sent. 27/6/2013, C-93/12, ET Agroconsulting).

Alla luce di tali considerazioni generali, il Collegio sospetta che l'art. 5-*sexies* della legge n. 89/2001, nella parte in cui preclude al creditore che non abbia adempiuto agli obblighi dichiarativi di cui al primo comma della medesima disposizione di agire in via esecutiva per ottenere il soddisfacimento del proprio credito ovvero di proporre ricorso per l'ottemperanza del decreto liquidatorio, si ponga in contrasto con il principio del giusto processo sancito dall'art. 111, primo comma, della Costituzione, nonché (per il tramite dell'art. 117, primo comma, della Costituzione) con il diritto ad un processo di ragionevole durata e ad un ricorso effettivo sancito dall'art. 47 della Carta dei diritti UE e dagli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

La previsione di una condizione di proponibilità del ricorso per ottemperanza configura, infatti, un ingiustificato privilegio per la Pubblica Amministrazione inadempiente che si traduce, sul piano della tutela giurisdizionale, in una rilevante discriminazione tra situazioni soggettive sostanzialmente analoghe ed in un apprezzabile ostacolo processuale per il soddisfacimento del credito del cittadino.

4. Conclusioni.

Il Collegio, per le ragioni sopra esposte, ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5-*sexies*, commi 1, 4, 5, 7 e 11, della legge n. 89/2001, come modificata dalla legge n. 208/2015, per violazione:

dell'art. 3 della Costituzione;

degli artt. 24, primo e secondo comma; 113, secondo comma; 117, primo comma, della Costituzione.

dell'art. 111, primo e secondo comma, della Costituzione.

Resta sospesa ogni decisione sul ricorso in epigrafe, dovendo la questione essere demandata al giudizio della Corte costituzionale.



P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria (Sezione Seconda);

Visti gli artt. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5-sexies, commi 1, 4, 5, 7 e 11, della legge n. 89/2001 (come introdotti dalla legge n. 208/2015) in relazione agli artt. 3; 24, commi 1 e 2; 111, commi 1 e 2; 113, comma 2; 117, primo comma, della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri, e sia comunicata alla Presidenza del Senato della Repubblica ed alla Presidenza della Camera dei Deputati.

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 29 settembre 2016 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Pupilella, Presidente;

Luca Morbelli, consigliere, estensore;

Angelo Vitali, consigliere.

Il Presidente: PUPILELLA

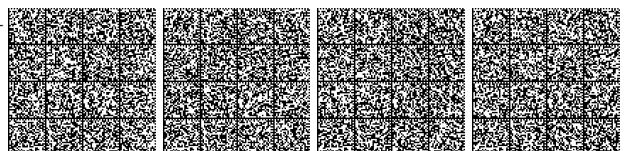
L'estensore: MORBELLI

17C00024

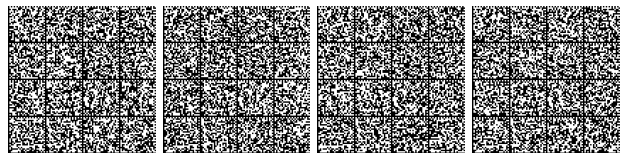
VITTORIA ORLANDO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2017-GUR-07) Roma, 2017 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

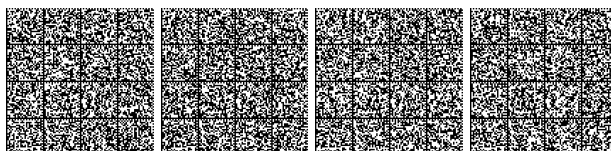
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it.**

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

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

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



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca




GAZZETTA UFFICIALE
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

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

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

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

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

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

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

*(di cui spese di spedizione € 129,11)**
*(di cui spese di spedizione € 74,42)**

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 40,05)**
*(di cui spese di spedizione € 20,95)**

- annuale € **86,72**
- semestrale € **55,46**

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

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

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo € **190,00**
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**
Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00

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

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

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

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

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





€ 9,00

