

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 157° - Numero 27

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 6 luglio 2016

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. 156. Sentenza 31 maggio - 1° luglio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Energia - Costruzione ed esercizio di impianti geotermici - Sospensione delle procedure di autorizzazione fino alla determinazione da parte della Giunta regionale del numero massimo dei pozzi esplorativi da assentire e dei criteri per la loro distribuzione sul territorio, e comunque per non oltre sei mesi dall'entrata in vigore della legge censurata.**

- Legge della Regione Toscana 16 febbraio 2015, n. 17 (Disposizioni urgenti in materia di geotermia), art. 1, commi 1 e 2 .....

Pag. 1

N. 157. Sentenza 1° giugno - 1° luglio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Poteri del Consiglio regionale in regime di prorogatio - Disciplina del Collegio dei revisori contabili (decadenza dei componenti alla data di entrata in vigore della legge censurata).**

- Legge della Regione Calabria 11 agosto 2014, n. 15 (Modifica della legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 – Disciplina del collegio dei revisori dei conti della Giunta regionale e del Consiglio regionale della Calabria).....

Pag. 7

## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 3. Ricorso per conflitto tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 28 giugno 2016 (del Tribunale di Bergamo).

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale per il reato di cui agli artt. 595, terzo comma, cod. pen. e 3 del decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122 (Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa), convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 205, a carico del senatore Roberto Calderoli in danno dell'onorevole Cécile Kyenge Kashetu, Ministro per l'integrazione all'epoca dei fatti - Deliberazione di insindacabilità del Senato della Repubblica - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Tribunale di Bergamo.**

- Deliberazione del Senato della Repubblica del 16 settembre 2015.....

Pag. 11

N. 126. Ordinanza del Tribunale di Enna del 25 febbraio 2016.

**Responsabilità civile dei magistrati - Responsabilità per colpa grave - Configurabilità della "violazione manifesta del diritto" in caso di interpretazione adottata dal giudice in contrasto con decisione interpretativa di rigetto della Corte costituzionale - Omessa estensione a tale ipotesi della clausola di esclusione della responsabilità per l'"interpretazione delle norme di diritto".**

- Legge 13 aprile 1988, n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati), art. 2, commi 2 e 3, come sostituiti dal[l]art. 2, comma 1, lett. b) e c), del]la legge 27 febbraio 2015, n. 18 (Disciplina della responsabilità civile dei magistrati). .....

Pag. 14



N. 127. Ordinanza della Corte d'appello di Ancona del 29 febbraio 2016.

**Reati e pene - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza della circostanza attenuante ad effetto speciale di cui all'art. 219, u.c., del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa) sull'aggravante della recidiva reiterata di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.**

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

Pag. 19

N. 128. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Genova del 14 marzo 2016.

**Imposte e tasse - Agevolazioni fiscali - Tassazione al 10%, sostitutiva dell'IRPEF e delle addizionali regionale e comunale, delle somme correlate a incrementi di produttività, erogate nell'anno 2011 ai lavoratori dipendenti del settore privato in attuazione di contrattazione aziendale o territoriale - Omessa estensione ai redditi da incremento della produttività corrisposti ai dipendenti del settore pubblico.**

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 53, comma 1.....

Pag. 22

N. 129. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Genova del 14 marzo 2016.

**Imposte e tasse - Agevolazioni fiscali - Tassazione al 10%, sostitutiva dell'IRPEF e delle addizionali regionale e comunale, delle somme correlate a incrementi di produttività, erogate nell'anno 2012 ai lavoratori dipendenti del settore privato in attuazione di contrattazione aziendale o territoriale - Omessa estensione ai redditi da incremento della produttività corrisposti ai dipendenti del settore pubblico.**

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 26; decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93 (Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, art. 2, "richiamato" dall'art. 33, comma 12, della legge 12 novembre 2011, n. 183 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge di stabilità 2012)").....

Pag. 26

N. 130. Ordinanza del Tribunale di Genova del 10 maggio 2016.

**Responsabilità civile dei magistrati - Giudizio risarcitorio nei confronti dello Stato per fatto illecito del magistrato - Abolizione del "filtro" costituito dalla previa delibazione dell'ammissibilità della domanda in camera di consiglio.**

- Legge 27 febbraio 2015, n. 18 (Disciplina della responsabilità civile dei magistrati), art. 3, comma 2, abrogativo dell'art. 5 della legge 13 aprile 1988, n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati). ...

Pag. 30



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 156

*Sentenza 31 maggio - 1° luglio 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Energia - Costruzione ed esercizio di impianti geotermici - Sospensione delle procedure di autorizzazione fino alla determinazione da parte della Giunta regionale del numero massimo dei pozzi esplorativi da assentire e dei criteri per la loro distribuzione sul territorio, e comunque per non oltre sei mesi dall'entrata in vigore della legge censurata.**

– Legge della Regione Toscana 16 febbraio 2015, n. 17 (Disposizioni urgenti in materia di geotermia), art. 1, commi 1 e 2

## 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, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Toscana 16 febbraio 2015, n. 17 (Disposizioni urgenti in materia di geotermia), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23 aprile 2015, depositato in cancelleria il 30 aprile 2015 ed iscritto al n. 50 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 31 maggio 2016 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato dello Stato Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri e Marcello Cecchetti per la Regione Toscana.

## *Ritenuto in fatto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato in data 23 aprile 2014, depositato in cancelleria il successivo 30 aprile ed iscritto al n. 50 del registro ricorsi 2015, ha impugnato l'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Toscana 16 febbraio 2015, n. 17 (Disposizioni urgenti in materia di geotermia), nella parte in cui prevede la sospensione dei procedimenti per il rilascio dei permessi di ricerca geotermica e delle relative proroghe, nonché degli atti di assenso per la realizzazione dei pozzi esplorativi e degli atti ad essi preordinati relativi all'alta e alla media entalpia, fino all'intervenuta determinazione del numero massimo di pozzi esplorativi assentibili e dei relativi criteri di distribuzione territoriale, e comunque non oltre sei mesi dall'entrata in vigore della legge regionale medesima.



1.1.- Secondo il ricorrente le norme impugnate sarebbero, in primo luogo, illegittime per violazione dei principi fondamentali nella materia concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, e del principio di leale collaborazione.

La sospensione disposta dalle norme censurate, nel ritardare, ancorché nel limite massimo di sei mesi, le procedure di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti geotermici, si porrebbe in contrasto con la disciplina fondamentale statale nella materia concorrente invocata, e in particolare con l'art. 12, comma 4, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), che, nella formulazione vigente, fissa in 90 giorni il termine massimo per la conclusione del procedimento di autorizzazione unica per «La costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione, come definiti dalla normativa vigente, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi» (art. 12, comma 3).

Rammenta il Presidente del Consiglio dei ministri che la Corte costituzionale ha già censurato disposizioni regionali recanti la sospensione, fino all'adozione di atti pianificatori, anche entro un termine massimo definito, delle procedure di autorizzazione alla realizzazione di impianti di produzione energetica alimentati da fonti rinnovabili, affermando che la disposizione dell'art. 12, comma 4, costituisce principio fondamentale della materia e «risulta ispirata alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità garantendo, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo (cfr: sentenze n. 383 e n. 336 del 2005)» (sentenza n. 364 del 2006).

Né potrebbe replicarsi, aggiunge il ricorrente, che i titoli abilitativi alla ricerca sono differenti dai quelli necessari per la produzione dell'energia: in campo geotermico, infatti, vi sarebbe una stretta connessione tra la disciplina della ricerca e quella della coltivazione delle risorse.

1.2.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, poi, laddove si ritenesse che la sospensione (seppur temporanea) degli atti di assenso di cui all'art. 1 della legge regionale in esame si riferisca anche «al rilascio dell'intesa regionale» di cui all'art. 3, comma 2-bis, del decreto legislativo 11 febbraio 2010, n. 22 (Riassetto della normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche, a norma dell'articolo 27, comma 28, della legge 23 luglio 2009, n. 99) per i permessi di ricerca per impianti pilota, vi sarebbe, sotto un ulteriore profilo, una violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., «per invasione della competenza statale di principio» in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», e la violazione del principio di leale collaborazione.

La Corte costituzionale, infatti, avrebbe affermato, in relazione ai progetti di infrastrutture energetiche, l'illegittimità di disposizioni regionali comportanti l'automatico diniego dell'intesa e recanti la drastica previsione della decisività della volontà di una sola parte in caso di dissenso, essendo invece necessarie, in questa materia, procedure effettive per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze (si citano le sentenze n. 182 del 2013, n. 165 del 2011, n. 278 e n. 121 del 2010).

Ebbene, laddove, la sospensione, seppur temporanea, degli atti di assenso di cui all'art. 1 impugnato fosse da riferirsi anche al «rilascio dell'intesa regionale» di cui all'art. 3, comma 2-bis, citato, la sua automatica inibizione ad opera della legislazione regionale comporterebbe la violazione dei parametri costituzionali indicati.

1.3.- Infine, le disposizioni impugnate sarebbero illegittime per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., che impone il rispetto degli obblighi comunitari e internazionali.

Rammenta il Presidente del Consiglio dei ministri che la Corte costituzionale ha già rilevato che la normativa internazionale (Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato a Kyoto l'11 dicembre 1997, ratificato e reso esecutivo con la legge 1° giugno 2002, n. 120) e quella comunitaria (direttiva 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità, e direttiva 23 aprile 2009, n. 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive n. 2001/77/CE e n. 2003/30/CE) ostano all'adozione di disposizioni limitative dell'energia ricavabile da impianti alimentati dalle fonti rinnovabili medesime (si cita la sentenza n. 85 del 2012).

2.- Con memoria depositata nella cancelleria della Corte il 26 maggio 2015 si è costituita la Regione Toscana, eccedendo l'infondatezza del ricorso.

2.1.- Con riferimento alla prima censura, la resistente ha evidenziato come il termine di cui all'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003, invocato dal Presidente del Consiglio dei ministri, faccia riferimento esclusivamente al procedimento di autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili.



Il diverso termine per la conclusione del procedimento volto al rilascio del permesso di ricerca sarebbe fissato, invece, dall'art. 9 del d.P.R. 18 aprile 1994, n. 485 (Regolamento recante la disciplina dei procedimenti di rilascio di permesso di ricerca e concessione di coltivazione delle risorse geotermiche di interesse nazionale), in duecentoquaranta giorni dalla data di presentazione della domanda, sicché, anche considerando la sospensione disposta dalle norme impugnate, tale termine ben potrebbe essere rispettato, restando comunque a disposizione ulteriori sessanta giorni.

Le disposizioni censurate, espressione delle concorrenti competenze regionali in materia di energia e governo del territorio, non violerebbero i principi fondamentali statali e non comporterebbero alcuna violazione degli obblighi assunti in sede comunitaria e internazionale.

Osserva, infatti, la Regione Toscana che la strategia dell'Unione europea indicata nella direttiva n. 2009/28/CE prevede il raggiungimento, entro il 2020, dei seguenti obiettivi: 1) riduzione del 20 per cento dei consumi di energia da fonti primarie; 2) riduzione del 20 per cento delle emissioni dei gas a effetto serra (in conformità agli obblighi discendenti dal Protocollo di Kyoto); 3) aumento del 20 per cento delle energie prodotte da fonti rinnovabili.

All'Italia - prosegue la resistente - è assegnato l'obiettivo del 17 per cento della quota prodotta da fonti rinnovabili in relazione ai consumi totali di energia: tale obiettivo nazionale è, a sua volta, diviso tra le Regioni. Il decreto del Ministro dello sviluppo economico 15 marzo 2012 (Definizione e qualificazione degli obiettivi regionali in materia di fonti rinnovabili e definizione della modalità di gestione dei casi di mancato raggiungimento degli obiettivi da parte delle regioni e delle province autonome - c.d. Burden Sharing) definisce «gli obiettivi intermedi e finali che ciascuna regione e provincia autonoma deve conseguire ai fini del raggiungimento degli obiettivi nazionali fino al 2020 in materia di quota complessiva di energia da fonti rinnovabili su consumo finale lordo di energia e di quota di energia da fonti rinnovabili nei trasporti».

Alla Toscana è assegnato un target del 16,5 per cento di consumo da rinnovabili termiche ed elettriche sul consumo energetico complessivo. Il Piano ambientale ed energetico regionale (d'ora in avanti «PAER»), approvato dal Consiglio regionale con deliberazione n. 10 dell'11 febbraio 2015, pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Toscana n. 10, parte prima, del 6 marzo 2015, nell'Allegato 5, relativo alle fonti rinnovabili, alla scheda A3, con riferimento alla energia geotermica, prevede, al fine di raggiungere gli obiettivi posti dal decreto ministeriale 15 marzo 2012, che nei prossimi cinque anni vi sia un aumento di 113,7 MW.

Alla luce di tale quadro normativo e fattuale, le disposizioni impugnate hanno disposto che nel termine massimo di sei mesi la Regione definisca i criteri perché le nuove ricerche siano autorizzate in numero funzionale alla programmazione stabilita nel PAER, individuando il numero massimo di pozzi esplorativi e i criteri per la loro distribuzione sul territorio.

Legittimo obiettivo della legge regionale, dunque, sarebbe quello di «evitare rischi di sostenibilità ambientale e socioeconomica nelle aree di produzione geotermica, assicurando così un ordinato assetto del territorio, e garantendo, al contempo, il raggiungimento degli obiettivi energetici stabiliti».

2.2.- La seconda censura non sarebbe fondata, poiché le norme impugnate si riferiscono solo ai procedimenti autorizzativi volti al rilascio dei permessi di ricerca di competenza della Regione Toscana e non riguardano i diversi procedimenti autorizzativi di competenza statale.

2.3.- Anche la terza censura, infine, sarebbe infondata, poiché le disposizioni in esame non porrebbero una limitazione alla produzione di energia, intervenendo a monte, nella fase del permesso di ricerca, fase che peraltro viene solo razionalizzata in coerenza con gli obiettivi posti in modo legittimo dal PAER.

3.- Con memoria depositata nella cancelleria di questa Corte il 3 maggio 2016 il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito le argomentazioni già spese in ricorso, evidenziando, in particolare, che la sospensione delle procedure per il rilascio dei permessi di ricerca, da un lato, allunga il termine previsto dal legislatore statale per tali procedimenti e, dall'altro, impedisce il rispetto del termine fissato per quelli di rilascio della concessione di coltivazione.

4.- Con memoria del 9 maggio 2016 anche la Regione Toscana ha ribadito le argomentazioni già spese nell'atto di costituzione.

Ha poi aggiunto che la Giunta regionale, in applicazione delle disposizioni impugnate, in data 15 dicembre 2015, ha adottato la deliberazione n. 1229, con cui ha approvato l'Allegato A, contenente lo studio conoscitivo relativo ai dati necessari alla formulazione di un piano di sviluppo della geotermia, e l'Allegato B, che individua il numero di pozzi da assentire per raggiungere i quantitativi energetici fissati dallo Stato e i criteri per la loro corretta collocazione ambientale e territoriale.

La ricorrente ha poi evidenziato che, secondo lo studio riportato nell'Allegato A, nella Regione vi sarebbero, allo stato, impianti geotermoelettrici in grado di generare ulteriori 225 MW, quindi ben oltre i 113,7 MW necessari al raggiungimento nel 2020 dell'obiettivo imposto dal burden sharing.

Infine, secondo la Regione Toscana, la necessità (sottesa alle disposizioni impugnate) di contemperare le esigenze di sviluppo delle energie rinnovabili con quelle paesaggistiche e urbanistiche sarebbe espressamente contemplata dal decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili).



*Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Toscana 16 febbraio 2015, n. 17 (Disposizioni urgenti in materia di geotermia), nella parte in cui prevede la sospensione dei procedimenti per il rilascio dei permessi di ricerca geotermica e delle relative proroghe, nonché degli atti di assenso per la realizzazione dei pozzi esplorativi e degli atti ad essi preordinati relativi all'alta e alla media entalpia, fino all'intervenuta determinazione del numero massimo di pozzi esplorativi assentibili e dei relativi criteri di distribuzione territoriale, e comunque non oltre sei mesi dall'entrata in vigore della legge regionale medesima.

Lamenta il ricorrente che le norme impugnate violino l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, perché si pongono in contrasto con il termine massimo di novanta giorni fissato, per la conclusione del procedimento di autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, dall'art. 12, comma 4, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), disposizione, questa, recante un principio fondamentale nella materia, a riparto concorrente, della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, poi - laddove si ritenga che la sospensione (seppur temporanea) degli atti di assenso si riferisca anche «al rilascio dell'intesa regionale» di cui all'art. 3, comma 2-bis, del decreto legislativo 11 febbraio 2010, n. 22 (Riassetto della normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche, a norma dell'articolo 27, comma 28, della legge 23 luglio 2009, n. 99), prevista per i permessi di ricerca per impianti pilota - le norme censurate violerebbero sotto altro profilo l'art. 117, terzo comma, Cost., «per invasione della competenza statale di principio» nella materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», nonché il principio di leale collaborazione, perché determinerebbero l'automatica (seppur temporanea) inibizione dell'intesa medesima.

Infine, le norme censurate, incidendo negativamente, anche se a tempo, sulla produzione di energia da fonti rinnovabili, violerebbero l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli obblighi internazionali e comunitari rispettivamente fissati dal Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato a Kyoto l'11 dicembre 1997, ratificato e reso esecutivo con la legge 1° giugno 2002, n. 120, e dalle direttive 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità, e 23 aprile 2009, n. 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive n. 2001/77/CE e n. 2003/30/CE.

2.- È inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Toscana n. 17 del 2015.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato i primi due commi dell'art. 1 citato:

- il comma 1 recita: «Al fine di assicurare l'installazione di 150 MW di potenza geotermoelettrica aggiuntiva, garantendo la sostenibilità ambientale e socio economica dei territori interessati dai permessi di ricerca relativi alle risorse geotermiche, la Giunta regionale, entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, stabilisce con deliberazione: a) il numero massimo dei pozzi esplorativi da assentire; b) i criteri e i parametri per la loro corretta distribuzione sul territorio»;

- il comma 2 prevede che, «Fino all'approvazione del provvedimento di cui al comma 1 e, comunque, non oltre sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, sono sospesi i procedimenti per il rilascio dei permessi di ricerca e delle relative proroghe, degli atti di assenso per la realizzazione di pozzi esplorativi, nonché degli atti ad essi preordinati relativi all'alta ed alla media entalpia».

Ciò di cui si duole il ricorrente è l'illegittimità della temporanea sospensione dei procedimenti, precetto, questo, recato dal solo comma 2. Nessuna effettiva doglianza risulta per contro rivolta al comma 1, che si limita a demandare alla Giunta regionale l'approvazione di una deliberazione volta a fissare il numero massimo dei pozzi esplorativi da assentire e i criteri e i parametri per la loro corretta distribuzione sul territorio, con la conseguenza che in tale parte il ricorso è inammissibile per assenza di una qualsivoglia motivazione a supporto delle censure (*ex multis*, sentenze n. 218 e n. 82 del 2015; n. 259 del 2014).

3.- Con riferimento al residuo comma 2, deve essere esaminata la prima censura con cui il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

La disposizione in esame si porrebbe in contrasto con il termine massimo di novanta giorni fissato, per la conclusione del procedimento di autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, dall'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003; disposizione, questa, recante un principio fondamentale della materia, di competenza legislativa concorrente, della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».



3.1.- Essa non è fondata per inconferenza del parametro interposto invocato (sentenze n. 298 e n. 255 del 2013; n. 263 del 2012; ordinanze n. 31 del 2013, n. 84 del 2011, n. 286 e n. 77 del 2010).

È vero che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «L'indicazione del termine, contenuto nell'art. 12, comma 4, deve qualificarsi quale principio fondamentale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», in quanto tale disposizione risulta ispirata alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità garantendo, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo (cf: sentenze n. 383 e n. 336 del 2005)» (sentenza n. 364 del 2006; nello stesso senso, sentenze n. 189 del 2014, n. 192 del 2011 e n. 124 del 2010).

Si deve tuttavia convenire con la Regione resistente che la disposizione invocata dal ricorrente a parametro interposto, stante il suo inequivoco tenore letterale, regola il procedimento di autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, ivi comprese le risorse geotermiche, non già il diverso procedimento volto al rilascio del permesso di ricerca di quest'ultime, cui si applica il più lungo (e non invocato) termine di duecentoquaranta giorni fissato dall'art. 9, comma 1, del d.P.R. 18 aprile 1994, n. 485 (Regolamento recante la disciplina dei procedimenti di rilascio di permesso di ricerca e concessione di coltivazione delle risorse geotermiche di interesse nazionale).

Lo stesso ricorrente, consapevole della diversità dell'ambito oggettivo e delle finalità dei due procedimenti, sostiene, al fine di corroborare la sua tesi, che in campo geotermico vi sarebbe una stretta connessione tra la disciplina della ricerca e quella della coltivazione delle risorse, «considerato che il permesso di ricerca integra un antecedente logico ed un presupposto giuridico per il rilascio della concessione di coltivazione».

Se tale connessione è incontrovertibile, ciò non toglie che i titoli in questione si ottengano all'esito di due diversi procedimenti, oggetto di differenti e specifiche disposizioni: il d.lgs. n. 22 del 2010, infatti, disciplina separatamente i procedimenti del permesso di ricerca (artt. 3-5) e della concessione di coltivazione (artt. 6-10), entrambi di competenza delle amministrazioni regionali (o degli enti da essi delegati).

3.2.- Infondata è anche la tesi, in nuce nell'atto introduttivo e sviluppata nella memoria difensiva depositata in prossimità dell'udienza pubblica, secondo cui la sospensione dei procedimenti volti al rilascio del permesso di ricerca comporterebbe un corrispondente ritardo nella definizione di quelli finalizzati al rilascio della concessione di coltivazione.

Si tratta, infatti, di un mero (ed eventuale) inconveniente di fatto inconferente a fronte della chiarita diversità dei due procedimenti.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con la seconda censura, lamenta che - laddove si ritenga che la sospensione (seppur temporanea) degli atti di assenso si riferisca anche «al rilascio dell'intesa regionale» di cui all'art. 3, comma 2-bis, del d.lgs. n. 22 del 2010, prevista per i permessi di ricerca per impianti pilota - le norme censurate violerebbero sotto altro profilo l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi statali dettati nella materia concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», nonché il principio di leale collaborazione, perché determinerebbero l'automatica (seppur temporanea) inibizione dell'intesa medesima.

4.1.- In via pregiudiziale, va rammentato che la prospettazione della censura in termini dubitativi nei giudizi in via principale non comporta l'inammissibilità delle questioni sollevate (sentenza n. 23 del 2014).

Per costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, «la questione di legittimità costituzionale promossa in via principale, pur non potendo avere per oggetto la definizione di un mero contrasto sulla interpretazione della norma (sentenza n. 19 del 1956), è ammissibile anche quando la richiesta di illegittimità costituzionale di una norma di legge, accompagnata dall'indicazione del vizio denunciato, sia prospettata in base alla tesi interpretativa prescelta dal ricorrente (*ex multis*, sentenze n. 412 del 2001; n. 244 del 1997 e n. 482 del 1991)» (sentenza n. 62 del 2012), il quale ricorrente - a differenza del giudice rimettente nell'incidente di costituzionalità - non ha l'onere di esperire un tentativo di interpretazione conforme a Costituzione della disposizione impugnata.

4.2.- Nel merito la censura è tuttavia non fondata per erroneità del presupposto interpretativo.

Il comma 2 dell'art. 1 impugnato, in effetti, nel disporre che «sono sospesi i procedimenti per il rilascio dei permessi di ricerca e delle relative proroghe, degli atti di assenso per la realizzazione di pozzi esplorativi, nonché degli atti ad essi preordinati relativi all'alta ed alla media entalpia», potrebbe prima facie prestarsi all'interpretazione temuta dal Presidente del Consiglio dei ministri e quindi intendersi riferito anche agli atti di assenso regionali relativi agli impianti pilota di competenza statale.



Il preambolo della stessa legge regionale impugnata e gli artt. 15 e 16 del d.P.R. 27 maggio 1991, n. 395 (Approvazione del regolamento di attuazione della legge 9 dicembre 1986, n. 896, recante disciplina della ricerca e della coltivazione delle risorse geotermiche) rendono tuttavia evidente che il riferimento della disposizione impugnata agli atti di assenso per pozzi esplorativi e agli atti preordinati va letto come richiamo, non già agli atti di assenso necessari per la realizzazione degli impianti pilota di competenza statale, ma a quelli che devono essere richiesti dai titolari dei permessi di ricerca di competenza regionale.

Ed infatti, il primo - premessa la necessità di commisurare il numero e la localizzazione dei pozzi esplorativi, da un lato, all'esigenza di contenere i «rischi per la sostenibilità ambientale e socio economica dei territori interessati» e, dall'altro, alla necessità di rispettare gli impegni di potenza geotermoelettrica imposta dal *burden sharing* - afferma: «Il permesso di ricerca della risorsa geotermica comporta due distinte fasi procedurali: la prima consistente nell'espletamento di indagini non invasive, la seconda, relativa alla realizzazione dei pozzi esplorativi, è subordinata al rilascio di uno specifico atto di assenso».

Gli artt. 15 e 16 citati, dal canto loro, nel regolamentare queste due fasi, prevedono che il titolare del permesso di ricerca debba munirsi di apposita "approvazione" e "autorizzazione", rispettivamente, per l'esercizio delle indagini geo-fisiche e la successiva perforazione dei pozzi (esplorativi), ossia degli atti di assenso richiamati dalla disposizione impugnata.

5.- Con la terza censura il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la sospensione disposta dall'art. 1 impugnato, incidendo negativamente, anche se a tempo, sulla produzione di energia da fonti rinnovabili, comporti la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli obblighi internazionali e comunitari rispettivamente fissati dal Protocollo di Kyoto e dalle direttive 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE e 23 aprile 2009, n. 2009/28/CE.

La censura è inammissibile per genericità, non avendo il ricorrente indicato i parametri interposti, limitandosi ad un rinvio all'intero corpo di due direttive comunitarie e di un trattato internazionale (sentenze n. 251, n. 218 e n. 176 del 2015; n. 259, n. 23 e n. 11 del 2014; n. 41 del 2013; n. 199 del 2012; n. 105 del 2009; n. 120 del 2008 e n. 51 del 2006).

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Toscana 16 febbraio 2015, n. 17 (Disposizioni urgenti in materia di geotermia), promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione e al principio di leale collaborazione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;*

*2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Toscana n. 17 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 117, primo e terzo comma Cost., e al principio di leale collaborazione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;*

*3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Toscana n. 17 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., 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 31 maggio 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 1° luglio 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 157

*Sentenza 1° giugno - 1° luglio 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Poteri del Consiglio regionale in regime di prorogatio - Disciplina del Collegio dei revisori contabili (decadenza dei componenti alla data di entrata in vigore della legge censurata).**

- Legge della Regione Calabria 11 agosto 2014, n. 15 (Modifica della legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 – Disciplina del collegio dei revisori dei conti della Giunta regionale e del Consiglio regionale della Calabria).

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, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 11 agosto 2014, n. 15 (Modifica della legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 - Disciplina del collegio dei revisori dei conti della Giunta regionale e del Consiglio regionale della Calabria), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria con due ordinanze del 29 luglio 2015 ed una del 3 agosto 2015, rispettivamente iscritte ai nn. 319, 320 e 321 del registro ordinanze 2015 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 52, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Udito nella camera di consiglio del 1° giugno 2016 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con tre distinte ordinanze iscritte ai nn. 319, 320 e 321 del registro ordinanze 2015, pronunciate nei giudizi rispettivamente promossi da S.P., C.F. e G.B., nei confronti della Regione Calabria, nonché di alcuni controinteressati (M.F., P.A., S.M.F.), per l'annullamento della nota della Regione Calabria del 25 agosto 2014 recante in oggetto "Legge regionale 11 agosto 2014, n. 15, decadenza", il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 11 agosto 2014, n. 15 (Modifica della legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 - Disciplina del collegio dei revisori dei conti della Giunta regionale e del Consiglio regionale della Calabria), in riferimento agli artt. 97, 98 e 123 della Costituzione, in relazione all'art. 18 della legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25 (Statuto della Regione Calabria), nonché al principio dell'affidamento nella certezza dei rapporti giuridici.

2.- Nei giudizi a quibus, i ricorrenti prospettavano la questione di legittimità costituzionale della legge regionale n. 15 del 2014, in applicazione della quale era stata dichiarata la decadenza degli stessi dalla carica di componente del Collegio dei revisori dei conti della Regione Calabria ed erano stati nominati altri, controinteressati nel procedimento giurisdizionale.

3.- Assume il Tribunale regionale amministrativo che la censura mossa dai ricorrenti bene accomuna tutte le disposizioni della legge impugnata, che si mostrano omogenee quanto al dedotto profilo dell'assenza dei presupposti previsti dallo statuto regionale per il legittimo esercizio della funzione legislativa in regime di prorogatio.

4.- Deduce il rimettente che l'istituto della prorogatio riguarda organi che sono nominati a tempo a coprire uffici e che rimangono in carica, ancorché scaduti, fino all'insediamento dei successori. In assenza di specifiche previsioni statutarie della Regione, nel periodo precedente alle elezioni, fino alla loro sostituzione, i consiglieri regionali dispongono di poteri attenuati, confacenti alla loro situazione di organi in scadenza, analoga quanto a intensità di poteri, a quella degli organi legislativi in prorogatio.



Nel periodo pre-elettorale, quindi, si verifica una sorta di depotenziamento delle funzioni del Consiglio regionale in correlazione con il principio di rappresentatività politica del Consiglio regionale stesso.

5.- Il provvedimento legislativo oggetto del sospetto di illegittimità costituzionale era stato approvato, in assenza dei presupposti di indifferibilità ed urgenza, nel periodo in cui gli organi regionali si trovavano in regime di prorogatio, poiché, a seguito delle dimissioni del Presidente della Regione, formalizzate davanti al Consiglio regionale il 3 giugno 2014, ai sensi dell'art. 60 del Regolamento interno del Consiglio regionale, erano state indette le elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale per la data del 23 novembre 2014.

6.- La motivazione di urgenza era stata ravvisata nel fatto che esso TAR Calabria aveva sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Calabria 10 gennaio 2013, n. 2 (Disciplina del collegio dei revisori dei conti della Giunta regionale e del Consiglio regionale della Calabria), ma, osserva il rimettente, solo in seguito ad un'eventuale sentenza con la quale la Corte costituzionale avesse accolto la questione di costituzionalità si sarebbero potute verificare le condizioni di indifferibilità ed urgenza.

7.- Pertanto, ritiene il giudice *a quo* che il Consiglio regionale abbia legiferato oltrepassando i limiti riconducibili alla sua natura di organo in prorogatio, ledendo, altresì, il principio dell'affidamento nella certezza dei rapporti giuridici, in relazione alle esigenze di mantenimento dell'incarico, legittimamente conferito all'esito di una procedura selettiva, fino alla scadenza del termine prestabilito.

8.- Sussisterebbe, ad avviso del rimettente, la rilevanza della questione perché, qualora venisse dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge impugnata, in base alla quale è stata implicitamente ritenuta la decadenza dall'incarico dei ricorrenti, ed è stato indetto un altro avviso per la formazione di un nuovo elenco, all'esito del quale sono stati nominati i controinteressati, l'incarico conferito ai ricorrenti dovrebbe ritenersi valido ed efficace fino alla data del 25 ottobre 2016 ai sensi della legge della Regione Calabria n. 2 del 2013, e la nomina dei controinteressati sarebbe nulla.

#### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, con tre ordinanze di rimessione di analogo contenuto, ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 11 agosto 2014, n. 15 (Modifica della legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 - Disciplina del collegio dei revisori dei conti della Giunta regionale e del Consiglio regionale della Calabria), in riferimento agli artt. 97, 98 e 123 della Costituzione, in relazione all'art. 18 della legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25 (Statuto della Regione Calabria), nonché al principio dell'affidamento nella certezza dei rapporti giuridici.

Il giudice *a quo* premette che i ricorrenti sono stati nominati membri del Collegio dei revisori dei conti della Regione Calabria per estrazione a sorte fra i candidati inclusi nell'elenco formato all'esito della procedura indetta con deliberazione del Consiglio regionale della Calabria, per la durata di tre anni, ai sensi della legge regionale della Calabria n. 2 del 2013. Successivamente, avevano ricevuto una nota della Regione che, in applicazione dell'art. 2 della sopravvenuta legge regionale n. 15 del 2014, comunicava loro l'immediata decadenza *ope legis* dalla carica.

2.- Deduce il rimettente che la legge su cui si basa la revoca è stata approvata dal Consiglio regionale in regime di prorogatio poiché, a seguito delle dimissioni del Presidente della Regione, erano state indette le elezioni per il rinnovo dello stesso, ai sensi dell'art. 60 del Regolamento interno del Consiglio regionale; e ciò senza che sussistessero le necessarie condizioni di indifferibilità ed urgenza, non essendo a tal fine sufficiente la pendenza di questione di legittimità costituzionale relativamente alla disciplina oggetto di novellazione.

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

4.- La questione non è fondata.

5.- L'art. 17 dello statuto della Regione Calabria prevede che la legislatura duri cinque anni, salvo diversa previsione della legge statale di principio e i casi di scioglimento del Consiglio, come disciplinati dall'art. 33 dello statuto. Tale ultima disposizione sancisce che, nel caso - verificatosi nella specie - di dimissioni del Presidente (intervenute davanti al Consiglio regionale il 3 giugno 2014), si procede a nuove elezioni del Consiglio e del Presidente della Giunta.

A sua volta, l'art. 18, comma 2, dello statuto regionale stabilisce che, fino a quando non siano completate le operazioni di proclamazione degli eletti, sono prorogati i poteri del precedente Consiglio.

Il Regolamento interno del Consiglio regionale, all'art. 60, disciplina le dimissioni del Presidente, ma non detta specifiche disposizioni per il tempo di prorogatio.

6.- Occorre ricordare che con la sentenza n. 68 del 2010, la Corte, nell'esaminare lo statuto della Regione Abruzzo, ha affermato che nel periodo di prorogatio la disposizione che non prevedeva specifiche limitazione ai poteri del Consiglio regionale «non può che essere interpretata come facoltizzante il solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili, e non già certo come espressiva di una generica proroga di tutti i poteri degli organi regionali», poiché l'esistenza di tali limiti è «immanente all'istituto» della stessa prorogatio. Tali limiti, aggiungeva la



Corte, ove «non espressi dalla disciplina statutaria, potrebbero successivamente essere definiti tramite apposite disposizioni legislative di attuazione dello statuto o anche semplicemente rilevare nei lavori consiliari o dallo specifico contenuto delle leggi adottate». Siffatte limitazioni all'attività in prorogatio discendono, peraltro, dalla *ratio* stessa dell'istituto, che è quella di coniugare il «principio di rappresentatività» politica del Consiglio regionale «con quello della continuità funzionale dell'organo, continuità che esclude che il depotenziamento possa spingersi ragionevolmente fino a comportare una indiscriminata e totale paralisi dell'organo stesso».

Questi principi sono stati ribaditi nelle sentenze n. 81, n. 64, n. 55 e n. 44 del 2015.

7.- Nella specie, come emerge dalla relazione illustrativa della proposta di legge n. 592/9<sup>^</sup>, sono state poste a fondamento della novella legislativa oggetto dell'odierna impugnazione, le seguenti argomentazioni: «Come evidenziato nella citata ordinanza del TAR, la disposizione regionale che disciplina la nomina del collegio dei revisori dei conti (art. 2) non appare in linea con il dettato di cui all'articolo 14, comma 1, lettera e) del d.l. n. 138/2011. Ritenuto che l'art. 14, comma 1, lettera e) del d.l. n. 138/2011, in quanto espressione di principi fondamentali in materia sottoposta a legislazione concorrente, prevede l'estrazione a sorte quale unico meccanismo di scelta dei revisori dei conti, escludendo in radice ogni potere di scelta dei componenti ad opera degli organi regionali, appare necessario, pertanto, modificare l'articolo 2 della legge regionale n. 2/2013 aderendo pienamente al precetto fissato nell'art. 14, comma 1, lettera e) del d.l. n. 138/2011. D'altronde la necessità di procedere a tale modifica risulta, altresì, ampiamente suffragata dal riscontro effettuato comparando le disposizioni emanate dalle altre regioni italiane in attuazione della citata normativa statale. Infatti, si è potuto constatare che si è fatta esclusiva applicazione del criterio dell'estrazione a sorte per la nomina dei componenti del collegio dei revisori dei conti. Inoltre, si sono tenute in debito conto anche le conseguenze che potrebbero derivare da una pronuncia di illegittimità costituzionale dell'impugnata disposizione di cui all'art. 2 della legge regionale del 10 gennaio 2013 n. 2, atteso che l'annullamento, che ne conseguirebbe, avendo efficacia "ex tunc", cioè retroattiva, andrebbe ad inficiare l'attuale composizione dell'organo collegiale dei revisori dei conti ab origine, con evidenti ripercussioni anche per ciò che concerne l'efficacia degli atti posti in essere medio tempore».

8.- Alla luce dei principi enunciati da questa Corte, e tenuto conto, peraltro, che con la sentenza n. 228 del 2015, è intervenuta declaratoria di illegittimità costituzionale della normativa poi sostituita da quella in questione, il potere legislativo risulta correttamente esercitato. Difatti costituisce una valida ragione di urgenza non solo la necessità di adottare una nuova normativa a seguito di una pronuncia di illegittimità costituzionale, ma anche quella di evitare il rischio di una pronuncia, ove si ritenga - e si è visto non a torto - che le argomentazioni portate dal giudice a sostegno della non manifesta infondatezza siano meritevoli di considerazione.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 11 agosto 2014, n. 15 (Modifica della legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 - Disciplina del collegio dei revisori dei conti della Giunta regionale e del Consiglio regionale della Calabria), sollevata, in riferimento agli artt. 97, 98 e 123 della Costituzione, in relazione all'art. 18 della legge della Regione Calabria 19 ottobre 2004, n. 25 (Statuto della Regione Calabria), nonché al principio dell'affidamento nella certezza dei rapporti giuridici, dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° giugno 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

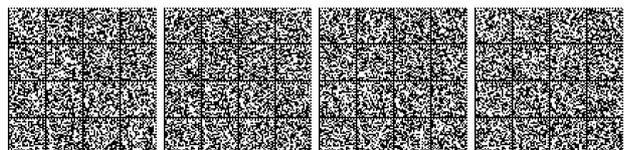
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 1° luglio 2016.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_160157





# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 3

*Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 28 giugno 2016  
(del Tribunale di Bergamo)*

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale per il reato di cui agli artt. 595, terzo comma, cod. pen. e 3 del decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122 (Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa), convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 205, a carico del senatore Roberto Calderoli in danno dell'onorevole Cécile Kyenge Kashetu, Ministro per l'integrazione all'epoca dei fatti - Deliberazione di insindacabilità del Senato della Repubblica - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Tribunale di Bergamo.**

– Deliberazione del Senato della Repubblica del 16 settembre 2015.

## IL TRIBUNALE DI BERGAMO

### SEZIONE DEL DIBATTIMENTO PENALE

Composta dai magistrati:

Dott. Antonella Bertoja - Presidente

Dott. Stefano Storto - Giudice

Dott. Lucia Graziosi - Giudice

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel sopra emarginato procedimento penale nei confronti di Roberto Calderoli, nato a Bergamo il 18 aprile 1956, elettivamente domiciliato in Milano, Corso Matteotti, 1/A, presso lo studio dell'avv. Domenico Aiello, difeso di fiducia dagli avvocati Domenico Aiello del Foro di Milano e Davide Calvi del Foro di Cuneo, imputato del reato p. e p. dagli articoli 595, comma 3, c.p. e 3, legge 25 giugno 1993, n. 205, perché, nell'apostrofarla con le frasi «... rispetto al Ministro Kyenge, veramente voglio dirvi, sarebbe un ottimo Ministro, forse lo è ma dovrebbe esserlo in Congo non in Italia, perché se in Congo c'è bisogno di un Ministro per le pari opportunità per l'integrazione, c'è bisogno là, perché se è vero che se vedono passare un bianco là gli sparano, allora perché non va là? Che mi rallegro un pochino l'anima perché rispetto a quello che io vivo ogni volta, ogni tanto oggi, smanettando con internet, apro il Governo italiano e ... cazzo ... vedo venire fuori la Kyenge, io resto secco, io sono anche un amante degli animali per l'amor del cielo, ho avuto le tigri, gli orsi, le scimmie e tutto il resto poi i lupi anche c'ho avuto, però quando vedo uscire delle ... non dico che ... delle sembianze di orango, io resto ancora sconvolto, non c'è niente da fare poi se giro la pagina, dico, cazzo ...», pronunciate alla presenza di una vasta platea di circa 1.500 spettatori durante un comizio tenutosi alla festa indetta dalla Lega Nord, e poi ampiamente diffuse dagli organi di stampa a tiratura nazionale quali «Il Corriere della Sera», «Il Corriere.it» e «La Stampa.it», offendeva l'onore e il decoro del Ministro per l'Integrazione *pro tempore* Cécile Kyenge Kashetu. Con l'aggravante di aver recato offesa mediante comizio, quale particolare mezzo di pubblicità, e di aver commesso il fatto per finalità di discriminazione razziale.

Commesso in Treviglio il 13 luglio 2013.

Premesso che:

la Procura della Repubblica di Bergamo, in data 5 novembre 2013, chiedeva il giudizio immediato nei confronti di Roberto Calderoli per il reato sopra indicato, e che in data 7 novembre 2013 il g.i.p. di Bergamo emetteva decreto di giudizio immediato;



alla prima udienza utile del 26 giugno 2014 — la precedente udienza del 6 maggio 2014 era stata di mero rinvio per legittimo impedimento di uno dei difensori dell'imputato — il Tribunale, acquisito il supporto magnetico contenente la registrazione dell'intervento pubblico dell'imputato oggetto del procedimento, prendeva atto del mancato consenso dei difensori dell'imputato all'acquisizione della trascrizione dell'intervento medesimo effettuata dalla Procura e disponeva pertanto la trascrizione in forma peritale;

all'udienza del 30 settembre 2014, pervenuta la trascrizione in forma peritale, il Tribunale si pronunciava con ordinanza respingendo la richiesta di proscioglimento dell'imputato ex art. 129 c.p.p., non ravvisando l'evidenza del collegamento funzionale tra le dichiarazioni dell'imputato e la sua attività politica, e disponeva l'immediata trasmissione degli atti al Senato della Repubblica ai sensi dell'art. 3, comma 4, legge n. 140/2003, sospendendo il procedimento fino al 30 gennaio 2015;

a tale udienza il Tribunale, data lettura della comunicazione del Presidente del Senato in data 12 novembre 2014 nella quale riferiva che la questione era stata deferita all'esame della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, disponeva un nuovo rinvio al 14 aprile 2015;

a tale udienza, pervenuta la relazione della Giunta secondo cui i fatti oggetto del procedimento concernevano opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari e come tali insindacabili, il Tribunale riteneva prudente e opportuno — nonostante il termine di cui all'art. 3, comma 5, legge n. 140/2003, fosse già ampiamente decorso — rinviare al 30 giugno 2015 quando, in assenza della deliberazione del Senato, si procedeva ad esaminare i testi introdotti dal Pubblico Ministero, e cioè il teste Trucco e la persona offesa Cécile Kashetu Kyenge;

il procedimento veniva quindi rinviato all'udienza di sabato 3 ottobre 2015 onde consentire al sen. Calderoli di presenziare, avendo egli reso noto che intendeva sottoporsi ad esame; nelle more tuttavia interveniva la decisione del Senato che, nella seduta pubblica del 16 settembre 2015, a seguito di votazioni per parti separate, esprimeva voto favorevole alla relazione della Giunta sull'insindacabilità del fatto ai sensi dell'art. 3, del decreto-legge n. 122 del 1993, e voto contrario sull'insindacabilità del fatto ai sensi dell'art. 595, comma 3, c.p. (*cf.* pag. 23 del resoconto stenografico);

il procedimento giungeva quindi all'udienza del 27 ottobre 2015 (all'udienza del 3 ottobre il Collegio era diversamente composto a causa di un lutto che aveva colpito uno dei componenti) in cui venivano raccolte le richieste delle parti, in relazione alle quali veniva assunta riserva sciolta con la presente ordinanza.

Tanto premesso, il Tribunale ritiene di sollevare conflitto di attribuzioni sotto un duplice profilo.

Sotto un primo profilo, compito delle Camere ai sensi degli articoli 68 della Costituzione e 3, comma 4, legge n. 140/2003 è valutare la sussistenza o meno del nesso funzionale tra opinioni espresse dal parlamentare ed esercizio delle relative funzioni, indipendentemente dalla qualificazione giuridica che tale «espressione» abbia ricevuto da parte del Pubblico Ministero; il controllo sulla correttezza e completezza di tale qualificazione spetta infatti ai giudici che si succedono nelle fasi del procedimento.

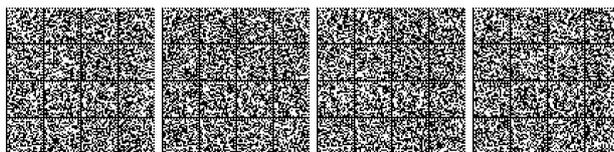
Ad opinione del Collegio, nel caso di specie il Senato ha invece travalicato tali limiti — e ha invaso il settore riservato alla giurisdizione — intervenendo sulla qualificazione giuridica del fatto.

Con le decisioni in parola, non limitando la valutazione all'esistenza o meno di un collegamento tra le espressioni pronunciate e il mandato parlamentare del senatore Calderoli, ha apprezzato non un fatto, naturalisticamente unitario, ma la sua qualificazione giuridica: in sintesi il Senato, ritenendo la sindacabilità del reato — base e l'insindacabilità della circostanza aggravante, si è espresso sulla declinazione giuridica di un fatto storico. Infatti è di ogni evidenza che se il reato base è scollegato dal mandato parlamentare, come lo stesso Senato ha affermato, il giudizio di insindacabilità dell'aggravante:

ha quale presupposto una scissione tra elementi costitutivi del reato ed elementi inessenziali rispetto alla fattispecie di reato, che non influiscono cioè sulla sua esistenza, operazione questa certamente attinente alla qualificazione giuridica;

ha quale conseguenza di consentire al Tribunale di esprimere il giudizio, al Tribunale stesso riservato, su un fatto diversamente qualificato rispetto a quello contestato dal Pubblico ministero.

Sotto un secondo profilo, anche volendo prescindere dall'assorbente rilievo di cui sopra, nel caso di specie non sarebbe dato ravvisare il nesso funzionale tra aggravante ed esercizio delle funzioni parlamentari.



Secondo la giunta, la sussistenza della «sostanziale identità di contenuto» tra l'opinione espressa in sede parlamentare dal senatore e quella manifestata «extra moenia» consisterebbe nel fatto che «le dichiarazioni rese dal senatore Calderoli ... sono sostanzialmente riprodottrici del contenuto di due atti di sindacato ispettivo, ossia l'atto n. 4 - 00166 del 14 maggio 2013, e l'atto n. 4-00324 del 6 giugno 2013.

Nel primo atto si legge testualmente: «le recenti dichiarazioni del Ministro per la cooperazione e l'integrazione Cécile Kyenge che ha definito la clandestinità un "non reato", a parere degli interroganti rischiano di istaurare (*sic*) tra gli immigrati ... (*omissis*) ... un'istigazione a delinquere in nome della rivendicazione di un diritto inesistente.

Una similare impostazione fortemente critica rispetto all'operato del Ministro è presente anche nel secondo dei due sopra citati atti, ossia quello del 6 giugno 2013.».

Secondo il tenore dell'imputazione, il senatore così testualmente si esprime: «... vedo venire fuori la Kyenge, io resto secco, io sono anche un amante degli animali ... però quando vedo uscire delle ... delle sembianze di orango, io resto ancora sconvolto ...»; orbene, l'assimilazione di una signora di colore a un orango da un lato giustifica in astratto la contestazione della natura razzista dell'insulto e dall'altro ne esclude ogni possibile collegamento con qualsiasi attività parlamentare.

In sintesi, sfugge il collegamento tra il contenuto delle espressioni sopra riportate e il contenuto delle problematiche politiche in tema di immigrazione, fenomeno che tra l'altro non riguarda solamente soggetti di colore.

Le dichiarazioni in discussione, ad opinione del Tribunale, non possono ritenersi neppure vagamente attinenti ad un contesto politico, e debbono invece considerarsi prive di nesso funzionale con atti rientranti nel mandato parlamentare e dunque rese al di fuori dell'esercizio di attività funzionale riconducibile alla qualità di membro del Senato; la cognizione in merito alla loro effettiva idoneità a integrare o meno il delitto in contestazione, anche in forza di precetti costituzionali (articoli 27, 101 e 102), dovrebbe essere riservata all'autorità giudiziaria ordinaria.

Ritenuto, pertanto, necessario sollevare conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato, conflitto ammissibile sia sotto il profilo soggettivo — questo tribunale essendo organo competente a decidere, nell'ambito delle funzioni giurisdizionali attribuite, sull'asserita illiceità delle condotte oggetto di contestazione in sede penale — sia sotto quello oggettivo — trattandosi qui, per un verso, della sussistenza dei presupposti per l'applicazione dell'art. 68, primo comma Cost. e, per altro verso, della lesione di attribuzioni giurisdizionali costituzionalmente garantite (*cf.*, da ultimo, Corte costituzionale, ordinanza n. 97/2012);

*P. Q. M.*

*Visti gli articoli 134 della Costituzione e 37, legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dispone la sospensione del giudizio in corso, con sospensione della prescrizione del reato ai sensi dell'art. 159, comma 1, n. 2 del codice penale, e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sollevando conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato e ricorre alla Corte perché:*

*1. dichiarare che non spettava al Senato della Repubblica il potere di qualificare come insindacabile il fatto ai sensi dell'art. 3 del decreto-legge n. 122 del 1993 — dichiarazioni rese dal sen. Roberto Calderoli in data 13 luglio 2013 — in quanto esercitato al di fuori delle ipotesi previste dall'art. 68, primo comma della Costituzione;*

*2. annullare la relativa deliberazione del Senato della Repubblica adottata in data 16 settembre 2015.*

*Ordinanza letta in udienza, da notificare al Senato della Repubblica in persona del suo Presidente.*

Così deciso in Bergamo il 24 novembre 2015.

*Il Presidente: BERTOJA*



## N. 126

*Ordinanza del 25 febbraio 2016 del Tribunale di Enna nel procedimento civile promosso da Bonaccorso Michele contro Consorzio per la garanzia collettiva fidi - Ascom Fidi Enna soc. coop.*

**Responsabilità civile dei magistrati - Responsabilità per colpa grave - Configurabilità della “violazione manifesta del diritto” in caso di interpretazione adottata dal giudice in contrasto con decisione interpretativa di rigetto della Corte costituzionale - Omessa estensione a tale ipotesi della clausola di esclusione della responsabilità per l’“interpretazione delle norme di diritto”.**

- Legge 13 aprile 1988, n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell’esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati), art. 2, commi 2 e 3, come sostituiti dall’art. 2, comma 1, lett. b) e c), della legge 27 febbraio 2015, n. 18 (Disciplina della responsabilità civile dei magistrati).

## TRIBUNALE DI ENNA

Il Giudice dott. Calogero Commandatore, a scioglimento della riserva assunta all’udienza del 16 dicembre 2015, con termine di giorni dieci per il deposito di note scritte, nella causa promossa da Bonaccorso Michele nei confronti di Ascom Fidi di Enna soc. coop.;

Letti gli atti, esaminata la documentazione;

Preso atto delle dichiarazioni rese dalle parti in udienza;

*1. Oggetto del giudizio.*

Con atto di citazione notificato il 27 luglio 2015 il sig. Michele Bonaccorso ha proposto opposizione, avanti a questo Tribunale, al decreto n. 154/2015 con il quale gli era stato ingiunto di pagare in favore della Ascom Fidi la somma di € 13.679,92 oltre agli interessi di mora. A fondamento della pretesa la Ascom Fidi evidenziava di avere prestato fideiussione in favore del sig. Michele Bonaccorso a garanzia dell’obbligazione restitutoria della somma concessa a quest’ultimo dalla Banca di Credito Cooperativo La Riscossa di Regalbuto in ragione di mutuo chirografario contratto il 4 agosto 2009. A seguito del mancato pagamento delle singole rate del mutuo (comprehensive di capitale ed interessi) da parte dell’odierno opponente, la Ascom Fidi, in qualità di fideiussore, ha dovuto versare alla Banca di Credito Cooperativo la somma portata dal decreto ingiuntivo così surrogandosi nei diritti del creditore soddisfatto ex art. 1949 del codice civile.

A sostegno della opposizione la parte attrice ha dedotto:

l’usurarietà degli interessi richiesti derivante dal cumulo tra gli interessi corrispettivi e moratori nel caso di mora della debitrice sulle singole rate;

l’usurarietà derivante dal cumulo tra interessi corrispettivi e moratori sul capitale residuo, nel caso di decadenza dal mutuatario dal beneficio del termine senza risoluzione del rapporto di mutuo;

l’usurarietà per cumulo tra interessi di mora pattuiti e clausola penale applicata a ciascuna rata scaduta e non pagata nel termine di cinque giorni dalla scadenza;

l’usurarietà derivante dal cumulo tra interessi di mora al 7.10% sulla quota capitale di ogni rata scaduta ed interessi di mora (sempre pari al 10%) calcolati sulla quota di interessi corrispettivi sulla stessa rata, ma rapportati alla quota capitale;

l’illegittimità del cumulo tra gli interessi effettivi sulla rata scaduta e clausola penale fissa (condividendo detti strumenti identica natura e funzione sanzionatoria) applicata a ciascuna rata scaduta e non pagata nel termine di cinque giorni;

l’usurarietà derivante dal cumulo complessivo di tutti gli interessi, commissioni e spese escluse imposte e tasse;

l’errato computo dell’interesse corrispettivo effettivo per effetto dell’utilizzo del sistema di ammortamento alla francese con imputazione dei pagamenti al capitale e non agli interessi;

L’Ascom Fidi, costituendosi in giudizio, ha contestato le deduzioni avversarie, chiedendo l’autorizzazione al giudice alla chiamata in causa del creditore principale Banca di Credito Cooperativo ex art. 269 del codice di procedura civile e formulando istanza di concessione della provvisoria esecuzione del decreto ingiuntivo opposto.

Alla udienza di prima comparizione, tenutasi il 16 dicembre 2015, la convenuta ha insistito nella richiesta di concessione della provvisoria esecuzione alla quale si è opposta parte attrice.



## 2. La rilevanza delle questioni.

Dato lo stato del giudizio, come riassunto nel precedente paragrafo, questo giudice è chiamato a valutare la sussistenza dei presupposti per concedere la provvisoria esecuzione del decreto opposto vale a dire, ai sensi dell'art. 648, primo comma, del codice di procedura civile, se l'opposizione proposta da Bonaccorso Michele sia o meno fondata su prova scritta o sia di pronta soluzione.

La causa, secondo un ragionevole giudizio prognostico, non appare di pronta soluzione.

Sul punto occorre evidenziare come il legislatore del 2013 abbia imposto al giudice di pronunciarsi sulla richiesta di provvisoria esecuzione già alla prima udienza di trattazione, ossia in una fase processuale in cui le parti possono ancora riserverci di articolare le richieste istruttorie con la seconda memoria prevista dall'art. 183, 6° comma, codice di procedura civile.

Ciò posto, la causa non appare di pronta soluzione sia in termini di speditezza dell'istruttoria sia di durata del processo poiché il convenuto-opposto ha chiesto la chiamata in garanzia del terzo e l'attore ha fondato l'opposizione su fatti e circostanze che necessiteranno presumibilmente di una non trascurabile attività istruttoria (consulenza tecnica contabile) che, allo stato, escludono una pronta risolvibilità della controversia.

Occorre, allora, valutare la sussistenza della seconda condizione ostativa alla concessione della provvisoria esecuzione del decreto ingiuntivo opposto: la prova scritta.

L'opponente non ha fondato l'opposizione su prova scritta limitandosi a depositare in giudizio la documentazione già prodotta dall'opposto nella fase monitoria e limitandosi a formulare eccezione in diritto.

S'impone, pertanto, l'interpretazione della disposizione dettata dall'art. 648 del codice di procedura civile ove — come già ricordato — si prevede che «Il giudice istruttore, se l'opposizione non è fondata su prova scritta [...] può concedere, provvedendo in prima udienza con ordinanza non impugnabile (4), l'esecuzione provvisoria del decreto, qualora non sia già stata concessa a norma dell'art. 642».

Dal tenore letterale della disposizione sembra ricavabile un'unica norma: la provvisoria esecuzione del decreto ingiuntivo opposto può essere impedita solo dalla produzione in giudizio, sin dal primo atto difensivo, di un documento scritto in grado di supportare le eccezioni articolate dall'opponente.

Tale opzione interpretativa, maggiormente fedele al dettato letterale, non appare illogica poiché fondata sulla simmetria tra il tipo di prova addotto dall'attore opponente in sede di giudizio di opposizione e quello offerto dal ricorrente nell'ambito del procedimento monitorio.

La suddetta scelta interpretativa appare, inoltre, funzionale alla ragionevole durata del processo contemplata dal novellato art. 111 Cost. poiché consente in una rapida formazione di un titolo esecutivo sulla base di un giudizio sommario meramente cartolare.

In altre parole, il giudizio monitorio e la prima fase del giudizio di opposizione possono considerarsi una fase processuale sommaria, a sé stante, fondata esclusivamente su prove cartolari.

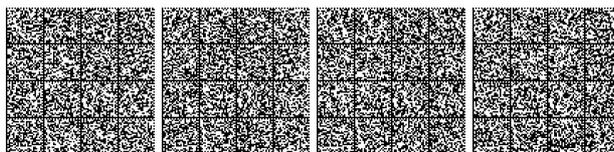
Tale impostazione sembra, invero, sposata dalla sentenza della Corte costituzionale del 1° giugno 1966, n. 62.

In tale prospettiva, l'assenza di prova scritta e quindi di un *novum* probatorio rilevante impedirebbe al giudice della fase di opposizione di rivalutare la prova offerta in sede monitoria. Sarebbe, infatti, meramente superfluo e contrario ai principi di ragionevole durata del processo sottoporre, in un ristretto arco temporale, a due giudici diversi la valutazione delle stesse prove.

Com'è noto, la Corte costituzionale, nell'ordinanza n. 295/89, ha offerto una diversa lettura della disposizione evidenziando come anche «nel procedimento di opposizione a decreto ingiuntivo, non fondata su prova iscritta, la concessione della provvisoria esecuzione (...) deve ovviamente essere esercitata — come in ogni ipotesi misura avente (anche) natura cautelare — attraverso la congiunta valutazione del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*».

La Corte pronuncia un'ordinanza interpretativa di rigetto sussumendo il provvedimento previsto dall'art. 648 del codice di procedura civile nell'alveo dei procedimenti *lato sensu* cautelati che imporrebbero al giudice dell'opposizione una valutazione complessiva del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*.

La diversa natura del giudizio affidato al giudice dell'opposizione legittimerebbe una rivalutazione dell'intero materiale probatorio offerto dalla parte creditrice anche a fronte di un'opposizione non fondata su prova scritta.



Altra opzione interpretativa riconduce il giudizio ex art. 648 del codice di procedura civile nell'ambito delle condanne con riserva, in cui l'ordinanza pronunciata dal giudice costituisce un semplice provvedimento anticipatorio della condanna finale che assumerà definitiva stabilità nel caso di conferma con la sentenza conclusiva del giudizio.

Non si verterebbe pertanto nell'alveo di un giudizio cautelare, ma di un giudizio provvisorio, allo stato degli atti, in cui la prova documentale offerta dal creditore in sede monitoria deve essere valutata anche alla luce delle eccezioni articolate dall'opponente ancorché non fondate su prova scritta, ma in grado di convincere il giudice ex art. 116 del codice di procedura civile o di paralizzare gli effetti probatori del documento (come nel caso di disconoscimento).

A fronte del su descritto scenario interpretativo, ai fini dell'adozione di tale decisione vengono in rilievo alcune delle disposizioni previste dalla legge 13 aprile 1988, n. 117 e in particolar modo dell'art. 2, comma 2° e 3°, della predetta legge così come interpretate dal diritto vivente dalla Corte di cassazione.

Ed invero, la Corte di cassazione ha di recente affermato, a sezioni unite, l'effetto vincolante *erga omnes* (e pertanto non solo per il giudice *a quo* che ha sollevato la questione di legittimità costituzionale) delle pronunce interpretative di rigetto emanate dalla Corte costituzionale e su tali basi ha affermato che «Il vincolo che deriva, sia per il giudice *«a quo»* sia per tutti gli altri giudici comuni, da una sentenza interpretativa di rigetto, resa dalla Corte costituzionale, è soltanto negativo, consistente cioè nell'imperativo di non applicare la norma ritenuta non conforme al parametro costituzionale evocato e scrutinato dalla Corte costituzionale, così da non ledere la libertà dei giudici di interpretare ed applicare la legge (ai sensi dell'art. 101, secondo comma, Cost.) e, conseguentemente, neppure la funzione di nomofilachia attribuita alla Corte di cassazione dall'art. 65 dell'ordinamento giudiziario, non essendo preclusa la possibilità di seguire, nel processo *«a quo»* o in altri processi, «terze interpretazioni» ritenute compatibili con la Costituzione, oppure di sollevare nuovamente, in gradi diversi dello stesso processo *«a quo»* o in un diverso processo, la questione di legittimità costituzionale della medesima disposizione, sulla base della interpretazione rifiutata dalla Corte costituzionale, eventualmente evocando anche parametri costituzionali diversi da quello precedentemente indicato e scrutinato». (Cassa sez. un., 16 dicembre 2013, n. 27986).

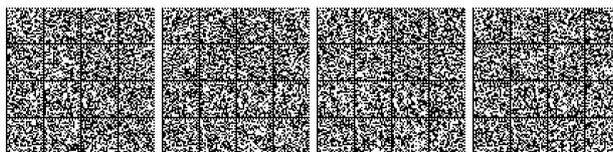
La stessa Corte ha di recente affermato come l'adozione della soluzione interpretativa rifiutata dal giudice delle leggi in una pronuncia interpretativa di rigetto costituisca una «grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile» ai sensi della legge n. 117 del 1988, art. 2, comma 3, lettera *a*) (nella formulazione ante novella del 2015).

Ed invero, la Suprema Corte, nella suddetta pronuncia così si esprime «Sussiste, alla stregua della prospettazione della società ricorrente, una condotta gravemente colposa del magistrato, consistita in tesi nell'aver concesso la provvisoria esecuzione di un decreto ingiuntivo nel giudizio di opposizione, con un provvedimento nel quale da un lato si negava l'esistenza del *fumus boni iuris*, e dall'altro si accoglieva comunque l'istanza di provvisoria esecutorietà, imponendo una cauzione condotta così prospettata appare gravemente colposa ai sensi della legge n. 117 del 1988, art. 2, comma 3, lettera *a*), perchè violativa di un principio processuale fondamentale, stabilito da una pronuncia altrettanto fondamentale del giudice delle leggi: quello secondo cui l'art. 648 del codice di procedura civile, in tutti e due i suoi commi, esige per la concessione della provvisoria esecuzione del decreto opposto *fumus boni iuris* (Corte cost. ord., 25 maggio 1989, n. 295).

4.3.2. Nemmeno può dirsi che il provvedimento che si assume essere stato causa del danno sia frutto di una libera interpretazione della norma, come tale insindacabile: sia perché in esso non è contenuta alcuna motivazione al riguardo, sia perché nel caso di specie l'interpretazione dell'art. 648 del codice di procedura civile, disattesa dal giudice del Tribunale di Parma era, al contrario, necessitata dall'intervento della Corte costituzionale ricordato al p. precedente, posto che qualsiasi diversa interpretazione rispetto a quella adottata dalla Consulta avrebbe esposto la norma al sospetto di illegittimità costituzionale.» (*cf.*: Cass., Sez. III, 5 novembre 2013, n. 24798).

La stessa pronuncia ricorda come la decisione sulla provvisoria esecuzione del decreto ingiuntivo ai sensi dell'art. 648 del codice di procedura civile, in quanto resa con ordinanza non impugnabile, sia in grado di incidere in maniera irrimediabile sugli interessi delle parti, a prescindere dall'esito del giudizio di opposizione, e, pertanto, concretamente e immediatamente produttiva di una responsabilità potenziale di questo giudice, potendo dar luogo ad un giudizio di responsabilità.

D'altro canto, con riguardo al profilo della rilevanza, è opportuno rammentare che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 18 dell'11 gennaio 1989, nel decidere una serie di questioni di legittimità costituzionale che erano state sollevate proprio in relazione ad alcune disposizioni della legge n. 117 del 1988, ha chiarito quale sia l'esatto ambito di applicazione dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87. In tale pronuncia il giudice delle leggi ha infatti precisato



che tale norma comporta che la questione di costituzionalità proposta deve esser tale che «il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione» di essa, implicando, di regola, che la rilevanza sia strettamente correlata all'applicabilità della norma impugnata nel giudizio *a quo*. Tuttavia, come già implicitamente ritenuto in altre occasioni (cfr: Corte cost. 24 novembre 1982, n. 196; 4 luglio 1977, n. 125; 15 maggio 1974, n. 128), la Corte ha anche stabilito che: «debbono ritenersi influenti sul giudizio anche le norme che, pur non essendo direttamente applicabili nel giudizio *a quo*, attengono allo *status* del giudice, alla sua composizione nonché, in (generale, alle garanzie e ai doveri che riguardano il suo operare. L'eventuale incostituzionalità di tali norme è destinata ad influire su ciascun processo pendente davanti al giudice del quale regolano lo *status*, la composizione, le garanzie e i doveri: in sintesi, la «protezione» dell'esercizio della funzione, nella quale i doveri si accompagnano ai diritti».

Tale principio è stato implicitamente ribadito anche nella sentenza 24 luglio 2013, n. 237 con la quale la Corte ha ritenuto non fondate, tra le altre, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011, e dell'art. 1, con l'allegata tabella A, del decreto legislativo n. 155 del 2012, nella parte in cui, disponevano la soppressione di alcuni uffici giudiziari, tra i quali il Tribunale ordinario di Sala Consilina.

In quel caso la rilevanza della questione era stata desunta dal fatto che il processo che si stava svolgendo presso il succitato ufficio giudiziario avrebbe dovuto essere rinviato ad udienza successiva a quella di acquisto di efficacia del decreto legislativo n. 155 del 2012 e, quindi, nella nuova sede giudiziaria ed era stata motivata nella ordinanza di rimessione mediante richiamo al predetto principio.

La questione appare rilevante anche a seguito del mutamento del dato normativo operato dalla legge 27 febbraio 2015, n. 18 che ha modificato la legge n. 117/1988. Ed invero, autorevole dottrina ha in modo condivisibile evidenziato come, nell'ambito del diritto nazionale, la nozione di «manifesta violazione di legge» contemplata dalla novella del 2015 sia sovrapponibile alla nozione di «grave violazione di legge» prevista nell'originario testo della legge n. 117/1988.

Né può affermarsi che il giudice rimanga indifferente all'esito del giudizio di responsabilità nei confronti dello Stato, giacché l'obbligo di rivalsa previsto dall'art. 9 della citata legge nonché i riflessi in ambito del giudizio disciplinare, previsti dal successivo art. 10, di per sé, influiscono sulla corretta determinazione dell'organo giurisdizionale.

Sulla base di tali premesse si comprende la diretta rilevanza nel giudizio *a quo* delle questioni appena prospettate.

Questo giudice, onde non rischiare di incorrere in un'ipotesi di responsabilità dello Stato per fatto del magistrato, deve a priori escludere un'opzione interpretativa (la prima prospettata) vedendo di fatto menomata la libertà interpretativa assicurategli dall'art. 101 Cost.

Anzi, una motivazione adottata da questo giudice che disattendesse *expressis verbis* l'ordinanza interpretativa di rigetto n. 295/1989 potrebbe esporre lo scrivente ad una responsabilità diretta nei confronti delle parti processuali potendosi configurare il dolo civilistico legittimante la chiamata diretta del magistrato nel giudizio di responsabilità ex legge n. 117/1988.

Ciò detto in punto di rilevanza, questo giudice dubita della legittimità costituzionale di alcune disposizioni della novella del 2015.

3. *Non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli articoli 2 commi 2° e 3°, legge n. 117/1988, così come modificato dalla legge n. 18/2015, nella parte in cui, secondo l'interpretazione costituente diritto vivente, «la violazione manifesta della legge» possa essere integrata da una scelta interpretativa della legge effettuata dal giudice a quo ricompresa tra quelle espressamente escluse da una pronuncia interpretativa di rigetto della Corte costituzionale per contrasto con gli articoli 101, comma 2°, 104, comma 1°, 107, comma 3°, Cost. nonché dell'art. 134 Cost.*

L'indipendenza esterna ed interna del giudice e la sua soggezione soltanto alla legge rappresentano un principio supremo dell'ordinamento giuridico in quanto direttamente strumentale a garantire il diritto di agire in giudizio contemplato dall'art. 24 Cost. nonché il principio di eguaglianza sostanziale contemplato dall'art. 3, comma 2° Cost.

Solo un giudice indipendente da qualsiasi altro potere e da qualsiasi precedente giurisprudenziale vincolante può rappresentare l'estrema garanzia di concreta applicazione dei suddetti principi costituzionali che si atteggiano come principi irrinunciabili in grado di resistere anche alla primazia del diritto comunitario e del diritto internazionale consuetudinario e pattizio (cfr: Corte cost. n. 232/1989 e Corte cost. n. 238/2014).



L'assoluta e suprema importanza dell'indipendenza esterna ed interna della magistratura in funzione della tutela del cittadino si evince chiaramente dai lavori dell'Assemblea Costituente ove, su tali basi, si rinunciò ad inserire nell'art. 54 Cost. il c.d. diritto alla resistenza, ossia il diritto (dovere) del singolo cittadino di insorgere nei confronti dei pubblici poteri qualora violino le libertà e i diritti contemplati in Costituzione.

L'indipendenza del giudice da ogni vincolo gerarchico implica ai sensi degli articoli 101, 104 e 107 Cost. l'impossibilità di configurare precedenti vincolanti o interpretazioni di legge necessitate poiché provenienti da giurisdizioni superiori.

Tali prerogative dell'indipendenza dei giudici sono state più volte ribadite dalla Corte costituzionale che ha sempre ricordato come i giudici siano sottratti, nel loro giudizio, ad ogni volontà esterna che non sia quella obiettiva della legge (*cf.* Corte cost., 3 giugno 1966, n. 55) e come l'attività interpretativa sia insuscettibile di ingenerare responsabilità in capo agli organi giurisdizionali (Corte cost., 1989, n. 18).

L'impossibilità per le sentenze interpretative di rigetto di costituire un precedente vincolante per i giudici estranei al processo nel quale sia stata sollevata la questione di legittimità costituzionale è stata ribadita da autorevoli opinioni che hanno evidenziato come, persino negli ordinamenti in cui l'efficacia delle sentenze dei tribunali costituzionali si estende anche alle motivazioni (Spagna e Germania), il vincolo interpretativo per il giudice comune è riferito all'interpretazione fornita dal Tribunale costituzionale delle disposizioni e dei principi costituzionali, ma non anche della legge alla luce della Costituzione.

Diversamente opinando, in violazione dell'art. 134 Cost., si attribuirebbe alla Corte costituzionale una funzione nomofilattica diventando così non solo il giudice che, in via esclusiva, dichiara *erga omnes* l'incompatibilità della legge con la Costituzione, ma anche il giudice detentore del monopolio interpretativo della compatibilità tra legge e Costituzione.

*P.T.M.*

*Visti gli articoli 134 Cost., 23 e seg. legge n. 87/1953, per le ragioni esplicitate in motivazione, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale:*

*dell'art. 2, comma 3° della legge 13 aprile 1988, n. 117 — così come modificato dalla legge 27 febbraio 2015 n. 18 — nella parte in cui, secondo il diritto vivente, costituisce «colpa grave» del magistrato, per «violazione manifesta del diritto», l'aver adottato un'interpretazione «di norme di diritto» in contrasto con l'interpretazione adottata dalla Corte costituzionale in una sentenza o in un'ordinanza interpretativa di rigetto, resa in un diverso processo, per contrasto con gli articoli 101, comma 2°, 104, comma 1°, 107, comma 3°, Cost. nonché dell'art. 134 Cost.;*

*dell'art. 2, comma 2° della legge 13 aprile 1988, n. 117 — così come modificato dalla legge 27 febbraio 2015 n. 18 — nella parte in cui, secondo il diritto vivente, la clausola di esclusione della responsabilità per l'interpretazione delle norme di diritto» non si estende anche alle ipotesi in cui l'interpretazione accolta del giudice sia in contrasto con l'interpretazione adottata dalla Corte costituzionale in una sentenza o in un'ordinanza interpretativa di rigetto, resa in un diverso processo, per contrasto con gli articoli 101, comma 2°, 104, comma 1°, 107, comma 3°, Cost. nonché dell'art. 134 Cost.;*

*Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

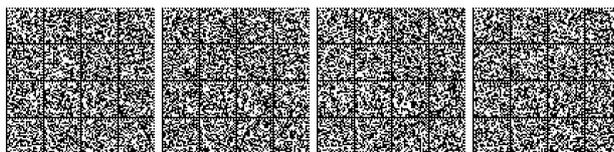
*Sospende il processo sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.*

*Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

*Manda alla cancelleria per gli adempimenti.*

Enna, 28 febbraio 2016

*Il giudice:* DOTT. COMMANDATORE



N. 127

*Ordinanza del 29 febbraio 2016 della Corte d'appello di Ancona  
nel procedimento penale a carico di Crinelli Gimmelli Colombo Pietro.*

**Reati e pene - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza della circostanza attenuante ad effetto speciale di cui all'art. 219, u.c., del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa) sull'aggravante della recidiva reiterata di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.**

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

## CORTE DI APPELLO DI ANCONA

### SEZIONE PENALE

La Corte di Appello di Ancona, nelle persone di

Dott. Giuseppe Luigi Fanuli - Presidente rel.

Dott.ssa Maria Cristina Salvia - Consigliere

Dott. Guido Campi - Consigliere

All'udienza in camera di consiglio del 15 febbraio 2016 ha pronunciato la seguente Ordinanza nel procedimento penale n. 1123/2014 a carico di Crinelli Gimmelli Colombo Pietro nato a Monteforte Irpino, il 16 gennaio 1951, presso l'avv. Guidumberto Chiocci del Foro di Pesaro, Imputato del reato di bancarotta fraudolenta

In Urbino 1° dicembre 2006

Con recidiva reiterata specifica infraquinquennale;

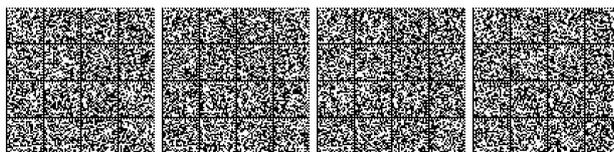
### PREMESSO IN FATTO

che il GUP del Tribunale di Urbino rinviava Crinelli Gimmelli Colombo Pietro al giudizio dell'anzidetto Tribunale, in composizione collegiale, per rispondere, quale legale rappresentante della s.r.l. Colombo, del reato di bancarotta fraudolenta per distrazione (capo a) o, in alternativa, del reato di bancarotta fraudolenta documentale (capo b);

che il Tribunale di Urbino, rilevato che nessuna distrazione era stata posta in essere, riteneva l'imputato colpevole del reato di bancarotta fraudolenta documentale per avere indicato una giacenza di cassa (alcune decine di migliaia di euro) inesistente e non aver riportato in contabilità le somme prelevate per il proprio sostentamento;

che lo stesso Tribunale, nel procedere al trattamento sanzionatorio, in considerazione del modestissimo/inesistente pregiudizio economico arrecato ai debitori, della modestissima dimensione dell'impresa e del ridottissimo movimento degli affari, riconosceva all'imputato l'attenuante ad effetto speciale prevista dal R.D. 16 marzo 1942, n. 267, art. 219, u.c. e concesse le attenuanti generiche equivalenti alla contestata recidiva reiterata e ridotta la pena per effetto della suddetta attenuante, condannava l'imputato alla pena di anni due di reclusione, con le pene accessorie previste dal R.D. 16 marzo 1942, n. 267, art. 216, u.c.;

che avverso detta sentenza proponeva ricorso per Cassazione il P.G. presso la Corte di Appello di Ancona, denunciando la violazione dell'art. 69 codice penale, atteso che il Giudicante, anzichè includere l'attenuante speciale predetta nel giudizio di bilanciamento operato ex art. 69 codice penale, aveva operato la riduzione all'esito del giudizio di equivalenza tra attenuanti generiche e recidiva reiterata, irrogando una pena illegale per difetto, atteso che, stante il principio di cui all'art. 69 comma 4 codice penale, la pena finale non avrebbe potuto essere inferiore ai tre anni di reclusione;



che la Corte di Cassazione, con sentenza della sezione quinta in data 12 maggio - 4 luglio 2014, ritenuta la fondatezza del ricorso, annullava la sentenza impugnata, limitatamente al trattamento sanzionatorio, con rinvio alla intestata Corte di Appello per il nuovo esame;

che all'odierna udienza, fissata per il giudizio di rinvio ex art. 627 codice procedura penale la Corte ritiene di sollevare d'ufficio la questioni di legittimità costituzionale - per violazione degli artt. 3, 25 comma 2 e 27 comma 3 della Costituzione - dell'art. 69 comma 4 codice penale, come sostituito dall'art. 3 l. 5 dicembre 2005 n. 251, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante dal R.D. 16 marzo 1942, n. 267, art. 219, u.c. sulla recidiva di cui all'art. 99 comma 4 codice penale

## MOTIVI

### RILEVANZA DELLA QUESTIONE

La questione è sicuramente rilevante nel presente giudizio in quanto, in caso di accoglimento, l'attenuante ad effetto speciale di cui sopra dovrebbe ritenersi prevalente sulla contestata recidiva. Recidiva sulla cui esistenza, in difetto di impugnazione, si è formato il giudicato endoprocessuale.

Ciò sulla base delle seguenti considerazioni:

la assoluta modestia dei fatti, commessi a fini di sopravvivenza di una piccolissima attività d'impresa;

la scarsa consistenza della recidiva reiterata. Lo stesso Tribunale di Urbino ha motivato il giudizio di equivalenza delle attenuanti generiche con la recidiva sostenendo che «il nuovo reato non è indice di specifica gravità e di maggiore colpevolezza o di maggiore pericolosità sociale».

Il giudizio di prevalenza consentirebbe quindi di applicare una pena inferiore a quella (minima) di tre anni di reclusione, imposta dal dettato di cui all'art. 69 comma 4 codice penale

### NON MANIFESTA INFONDATEZZA DELLA QUESTIONE

La norma censurata - nell'ottica limitata di cui sopra - appare, anzitutto, in contrasto con il principio di uguaglianza (art. 3 Cost.) perché conduce, in determinati casi, ad applicare pene identiche a violazioni di rilievo penale enormemente diverso. Il recidivo reiterato implicato in bancarotte fraudolente ultramilionarie al quale siano riconosciute le circostanze attenuanti generiche verrebbe punito con la stessa pena prevista per il recidivo reiterato autore di episodi di modesto disvalore, con limitati o nulli pregiudizi concreti ai creditori: la relevantissima differenza oggettiva, naturalistica, criminologica delle due condotte viene completamente annullata in virtù di una esclusiva considerazione dei precedenti penali del loro autore.

L'art. 219 ultimo comma R.D. 16 marzo 1942, n. 267, prevede una circostanza attenuante ad effetto speciale, che comporta una riduzione della pena base (reclusione da tre a dieci anni) «fino al terzo» (non «fino al massimo di un terzo»: *cf.* e plurimis, Cassazione penale, sez. V, 23 febbraio 2015, n. 15976), sicché, ove ritenuta sussistente, la pena (applicandosi l'attenuante nella massima estensione) può variare da un minimo di 1 anno di reclusione a un massimo di 3 anni e 4 mesi; se però si applica la recidiva reiterata, i casi di speciale tenuità, per i quali l'art. 219 u.c. cit, prevede la pena della reclusione da un anno a tre anni e quattro mesi, devono essere puniti con la reclusione da tre a dieci anni.

Come la Corte Costituzionale ha più volte rilevato (sentenze n. 251 del 2012; 105 e 106 del 2014), l'attuale formulazione dell'art. 69, quarto comma, codice penale, costituisce il punto di arrivo di un'evoluzione legislativa dei criteri di bilanciamento, iniziata con l'art. 6 del decreto-legge 11 aprile 1974, n. 99 (Provvedimenti urgenti sulla giustizia penale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 giugno 1974, n. 220, che ha esteso il giudizio di comparazione alle circostanze autonome o indipendenti e a quelle inerenti alla persona del colpevole. «L'effetto è stato quello di consentire il riequilibrio di alcuni eccessi di penalizzazione, ma anche quello di rendere modificabili, attraverso il giudizio di comparazione, le cornici edittali di alcune ipotesi circostanziali, di aggravamento o di attenua-



zione, sostanzialmente diverse dai reati base; ipotesi che solitamente vengono individuate dal legislatore attraverso la previsione di pene di specie diversa o di pene della stessa specie, ma con limiti edittali indipendenti da quelli stabiliti per il reato base», come nel caso regolato dall'art. 219 u.c. cit.

È rispetto a questo tipo di circostanze che il criterio generalizzato, introdotto con la modificazione dell'art. 69, quarto comma, codice penale, ha mostrato delle incongruenze, inducendo il legislatore a intervenire con regole derogatorie, come è avvenuto con l'aggravante della «finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico», prevista dall'art. 1 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625 (Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 febbraio 1980, n. 15, e, «in seguito, con varie altre disposizioni, generalmente adottate per impedire il bilanciamento della circostanza c.d. privilegiata, di regola un'aggravante, o per limitarlo, in modo da escludere la soccombenza di tale circostanza nella comparazione con le attenuanti; ed è appunto questo il risultato che si è voluto perseguire con la norma impugnata» (sentenza n. 251 del 2012).

Il giudizio di bilanciamento tra circostanze eterogenee consente al giudice di «valutare il fatto in tutta la sua ampiezza circostanziale, sia eliminando dagli effetti sanzionatori tutte le circostanze (equivalenza), sia tenendo conto di quelle che aggravano la *quantitas delicti*, oppure soltanto di quelle che la diminuiscono» (Corte cost. sentenza n. 38 del 1985). Deroghe al bilanciamento però sono possibili e rientrano nell'ambito delle scelte del legislatore, che sono sindacabili dal Giudice delle leggi «soltanto ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio» (sentenza n. 68 del 2012), ma in ogni caso «non possono giungere a determinare un'alterazione degli equilibri costituzionalmente imposti nella strutturazione della responsabilità penale» (sentenza n. 251 del 2012).

La circostanza attenuante prevista dalla disposizione in rassegna si pone quale temperamento degli effetti delle gravi sanzioni prevista per i reati fallimentari in tutti i casi in cui gli stessi appaiono di speciale tenuità avuto riguardo, nella valutazione del pregiudizio economico arrecato ai creditori, alle dimensioni dell'impresa, all'ammontare dell'attivo e del passivo e al movimento degli affari nel loro complesso (*cf.*, tra le altre, Cass. n. 21353/2003; n. 5300/2009)

L'ordinamento penale, per alcune fattispecie di reato, prevede la pena per le ipotesi meno gravi (e più frequenti nella prassi) e aggiunge una serie di circostanze aggravanti per le ipotesi di maggiore allarme sociale: si pensi ad esempio alla disciplina del furto. Tutt'affatto diversa è l'ipotesi -quale quella in rassegna- in cui la legge fissa la pena base per le ipotesi più gravi e prevede poi circostanze attenuanti per adeguare la sanzione ai casi più lievi e frequenti. In questi ultimi casi, il divieto di prevalenza delle attenuanti sulla recidiva reiterata produce conseguenze sanzionatorie irragionevoli, in quanto finisce per equiparare ai fini sanzionatori casi oggettivamente lievi a casi di particolare allarme sociale: così, mentre l'autore di furti, per quanti furti commetta, subirà, in caso di riconosciute attenuanti equivalenti, una pena edittale minima sempre pari a sei mesi di reclusione, il «piccolo bancarottiere» recidivo reiterato vedrà la pena detentiva edittale minima lievitare da uno a tre anni di reclusione.

Sussiste, inoltre, la violazione del principio di offensività, di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., che, con il suo espresso richiamo al fatto commesso, riconosce rilievo fondamentale all'azione delittuosa per il suo obiettivo disvalore e non solo in quanto manifestazione sintomatologica di pericolosità sociale; la costituzionalizzazione del principio di offensività implica la necessità di un trattamento penale differenziato per fatti diversi, senza che la considerazione della mera pericolosità dell'agente possa legittimamente avere rilievo esclusivo.

È ravvisabile, poi, la violazione del principio di proporzionalità della pena (nelle sue due funzioni retributiva e rieducativa), di cui all'art. 27, terzo comma, Cost., perché una pena sproporzionata alla gravità del reato commesso da un lato non può correttamente assolvere alla funzione di ristabilimento della legalità violata, dall'altro non potrà mai essere sentita dal condannato come rieducatrice: l'inflizione di tre anni di reclusione per condotte di modestissimo valore, chiunque ne sia l'autore, non può essere considerata una risposta sanzionatoria proporzionata.

Anche nel caso in esame, come in quelli oggetto delle sentenze n. 251 del 2012; 105 e 106 del 2014 della Corte costituzionale, dal divieto di prevalenza sancito dalla norma censurata derivano delle conseguenze manifestamente irragionevoli sul piano sanzionatorio, assumendo particolare rilievo la divaricazione tra il livello minimo di tre anni, per il primo comma dell'art. 216 r.d. cit e quello di un anno previsto per l'ipotesi attenuata (e lo stesso vale, *mutatis mutandis*, per la pena prevista per gli altri reati a cui è applicabile l'attenuante in questione: art. 217 e 218 r.d. cit).

Così, per effetto dell'equivalenza tra la recidiva reiterata e l'attenuante in questione, l'imputato viene di fatto a subire un aumento assai superiore a quello specificamente previsto dall'art. 99, quarto comma, codice penale, che, a seconda dei casi, è della metà o di due terzi: il che rende evidente il vulnus costituzionale proprio con riferimento ai casi marginali, di minima offensività, quale è quello per cui è processo.



P. Q. M.

*Visto l'art. 23, legge n. 87/1953;*

*Solleva d'ufficio e dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del comma 4 dell'art. 69 codice penale, come sostituito dall'art. 3, legge 5 dicembre 2005 n. 251, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 219 u.c. R.D. 16 marzo 1942 n. 267 sulla recidiva di cui all'art. 99 comma 4 codice penale.*

*Sospende il giudizio in corso;*

*Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Dispone che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle camere;*

*Manda alla Cancelleria per gli adempimenti di rito.*

Ancona, 15 febbraio 2016

*Il Presidente: FANULI*

16C00175

N. 128

*Ordinanza del 14 marzo 2016 della Commissione tributaria provinciale di Genova  
sul ricorso proposto da Scimia Michele contro Agenzia delle Entrate - Direzione provinciale di Genova.*

**Imposte e tasse - Agevolazioni fiscali - Tassazione al 10%, sostitutiva dell'IRPEF e delle addizionali regionale e comunale, delle somme correlate a incrementi di produttività, erogate nell'anno 2011 ai lavoratori dipendenti del settore privato in attuazione di contrattazione aziendale o territoriale - Omessa estensione ai redditi da incremento della produttività corrisposti ai dipendenti del settore pubblico.**

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 53, comma 1.

## LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI GENOVA

### SEZIONE 14

Riunita con l'intervento dei signori:

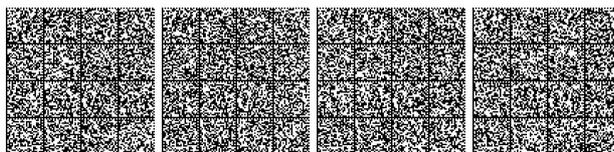
Delucchi Marcello - Presidente e relatore;

Marcenaro Eugenio - Giudice;

Vinciguerra Gabriele - Giudice.

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 2287/2015, depositato il 15 dicembre 2015 avverso diniego rimborso n. 2015/83712 IRPEF-Altro 2011;

Contro: Agenzia Entrate - Direzione provinciale Genova, proposto dal ricorrente: Scimia Michele - via Carlo Orgiero, 13/3 - 16151 Genova (GE).



## CONCLUSIONI

Per il ricorrente:

Per i motivi sopra esposti si chiede all'on.le Corte:

1) in via pregiudiziale, sospensione del processo e ordinanza di rinvio degli atti alla Corte costituzionale ex articolo 23 della legge 87/1953 (previa notifica a cura della Segreteria alle Parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicazione della stessa ai Presidenti di Camera e Senato, allegato 9: indirizzario) affinché la Corte dichiari l'illegittimità delle norme impugnate per motivi illustrati per violazione dell'articolo 3 della Costituzione;

2) nel merito, raccoglimento del ricorso e la condanna dell'Agenzia al rimborso della somma di € 169,12 oltre interessi a decorrere dal 23 agosto 2011;

3) sulle spese, la condanna dell'Agenzia alle spese di giudizio, nella somma che il ricorrente si riserva di dettagliare.

Per l'Agenzia delle entrate:

Chiede a codesta onorevole Commissione tributaria provinciale, respinta l'istanza di sospensione del processo e di rinvio degli atti alla Corte costituzionale, di rigettare il ricorso e confermare il diniego impugnato.

Con la condanna del ricorrente alle spese del giudizio, maggiorate di diritto del cinquanta per cento per la rifusione delle spese del procedimento di mediazione ai sensi dell'articolo 17-bis, comma 10, del decreto legislativo n. 546/1992.

## SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito in legge 24 luglio 2008, n. 126 (recante "Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie") le somme erogate nel periodo dal 1° luglio 2008 al 31 dicembre 2008 a livello aziendale in relazione, tra l'altro, a incrementi di produttività, innovazione ed efficienza organizzativa e altri elementi di competitività e redditività legati all'andamento economico dell'impresa, vennero assoggettate ad una imposta sostitutiva dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle addizionali regionali e comunali pari al 10 per cento, entro il limite di importo complessivo di € 3.000,00 lordi (articolo 2). In particolare venne stabilito:

a) che i redditi di cui innanzi non concorrevano ai fini fiscali e della determinazione della situazione economica equivalente alla formazione del reddito complessivo del percipiente o del suo nucleo familiare entro il limite anzidetto;

b) che la disposizione aveva "natura sperimentale" e;

c) che la normativa trovava "applicazione con esclusivo riferimento al settore privato e per i titolari di reddito da lavoro dipendente non superiore, nell'anno 2007, a € 30.000,00".

Tale disposizione di favore (poiché applicava il regime della tassazione separata - normalmente più vantaggiosa per il contribuente rispetto al regime ordinario - a somme costituenti reddito comunque prodotto nell'annualità soggette ad aliquota progressiva) venne sostanzialmente prorogata negli anni successivi. In particolare - e per quanto qui interessa - l'articolo 53 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122 stabilì che "per il periodo dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2011, le somme erogate ai lavoratori dipendenti del settore privato, in attuazione di quanto previsto da accordi o contratti collettivi territoriali o aziendali e correlate a incrementi di produttività, qualità, redditività, innovazione, efficienza organizzativa, collegate ai risultati riferiti all'andamento economico o agli utili della impresa o a ogni altro elemento rilevante ai fini del miglioramento della competitività aziendale" vennero assoggettate "a una imposta sostitutiva della imposta sul reddito delle persone fisiche e delle addizionali regionali e comunali. Tale disposizione trova applicazione entro il limite complessivo di € 6.000,00 lordi e per i titolari di reddito da lavoro dipendente non superiore a € 40.000,00.

Con istanza in data 27 marzo 2015 Michele Scimia, dipendente dell'Agenzia delle entrate, il quale nell'anno 2011 aveva percepito la somma lorda di € 1.366,19 dal fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività (FPSRUP), assoggettata a ritenuta del 23,69% (pari all'aliquota media) anziché quella del 10% (quale imposta sostitutiva), chiese il rimborso dell'ammontare di € 169,92, pari alla differenza tra le due aliquote. E dedusse:

a) che il fondo FPSRUP previsto dall'articolo 85 del contratto collettivo nazionale delle agenzie fiscali era "finalizzato a promuovere reali e significativi miglioramenti dell'efficacia ed efficienza dei servizi istituzionali mediante la realizzazione in sede di contrattazione integrativa di piani e progetti strumentali e di risultato";



b) che le somme erogate dal fondo integravano sia i presupposti di cui all'articolo 2 del decreto-legge 93/2008 (in quanto volte a remunerare "incrementi di produttività e redditività legati all'andamento economico dell'impresa") sia quelli di cui all'articolo 53 del decreto-legge 78/2010 (in quanto collegate a quanto previsto da accordi o contratti collettivi territoriali o aziendali);

c) che la normativa di favore anzidetta era irrazionalmente limitata ai soli dipendenti privati creando una disparità di trattamento a svantaggio degli appartenenti al comparto pubblico;

d) che l'istante, dipendente pubblico, si era visto privare del beneficio sulla base di una normativa contrastante con l'articolo 3 Cost. che, come tale, doveva essere dichiarata incostituzionale;

e) che non vi era alcuna ragione giustificante la diversità di trattamento.

In particolare la natura sperimentale del beneficio, riconosciuta dall'articolo 2 del decreto-legge 93/2008 e che l'avrebbe in teoria giustificata per quell'annualità, non poteva più essere considerata tale negli anni successivi nei quali esso era stato costantemente riprodotto senza alcuna spiegazione.

L'Agenzia denegò il rimborso sul rilievo che il prelievo impositivo era stato correttamente effettuato sulla base dell'aliquota di pertinenza; e che non poteva applicarsi l'aliquota di maggior favore, riservata ai lavoratori del settore privato.

Avverso il predetto provvedimento propose ricorso in questa sede lo Scimia reiterando nei motivi di doglianza già oggetto della fase amministrativa del giudizio. In particolare denunciò l'incostituzionalità della normativa che riservava ai soli, dipendenti del settore privato un'aliquota di maggior favore a fronte di redditi di uguale natura percepiti dai dipendenti pubblici in violazione dell'articolo 3 Cost. Chiese quindi in via preliminare denunciarsi la questione di costituzionalità alla Corte costituzionale; nel merito condannare l'A.F. al rimborso in proprio favore della somma illegittimamente trattenuta a detto titolo.

L'ufficio, costituitosi, chiese il rigetto delle opposte pretese denunciandone l'infondatezza. In particolare ritenne conforme a legge l'effettuata trattenuta sulla base di una aliquota prevista dalla legislazione vigente; e che ogni pretesa disparità di trattamento era giustificata dalla natura sperimentale del beneficio.

All'udienza odierna, intesi i rappresentanti delle parti, la vertenza è stata trattenuta in decisione e decisa come da dispositivo.

#### MOTIVI DELLA DECISIONE

È pacifico, non contestato e comunque documentalmente provato che il ricorrente ha percepito nel 2011 la somma di € 1.366,19 dal fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività (FPSRUP); e che su tale somma gli è stata effettuata la ritenuta a titolo di imposta del 23,69% pari all'aliquota media dell'annualità.

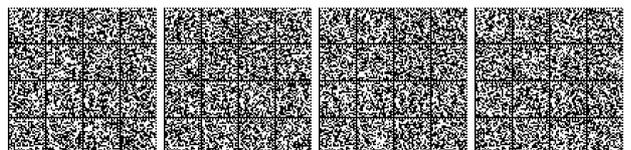
È altrettanto pacifico, non contestato e anche in questo caso documentalmente provato che detto fondo è "finalizzato a promuovere reali e significativi miglioramenti dell'efficacia ed efficienza dei servizi istituzionali, mediante la realizzazione in sede di contrattazione integrativa di piani e progetti strumentali e di risultato" (così l'articolo 85 del contratto collettivo nazionale delle agenzie fiscali).

Tali finalità sono le stesse riguardanti le erogazioni a favore dei lavoratori dipendenti del settore privato in attuazione di quanto previsto da accordi o contratti collettivi territoriali o aziendali e correlati a incrementi di produttività, qualità, redditività, innovazione, efficienza organizzativa, collegate ai risultati riferiti all'andamento economico o agli utili della impresa o a ogni altro elemento rilevante ai fini del miglioramento della competitività aziendale, così come previsto dall'articolo 53 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78.

Anche in questo caso, infatti, l'erogazione ai dipendenti pubblici delle somme del FPSRUP è ricollegata ad incrementi di produttività, qualità, redditività, innovazione, efficienza organizzativa, del tutto analoghi a quelli previsti per i lavoratori del settore privato; mentre solo a favore di questi ultimi è prevista la particolare disciplina di favore di cui in appresso.

Identiche essendo quindi la natura e le finalità delle somme erogate dal FPSRUP in favore dei dipendenti pubblici rispetto a quelle proprie delle somme erogate ai lavoratori privati, l'assoggettamento dei compensi percepiti dai secondi all'aliquota di maggior favore del 10% rispetto a quella normale applicata ai compensi percepiti dai primi costituisce una irrazionale ed irragionevole disparità di trattamento in violazione dell'art. 3 e 53 Cost.

Non trova giustificazione a giudizio della Commissione la natura sperimentale del beneficio (così come indicato nell'articolo 2 del cit. decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito in legge 24 luglio 2008, n. 126) posto che siffatta esigenza - che peraltro non avrebbe giustificato né giustificerebbe alcuna disparità di trattamento perché si



tradurrebbe pur sempre in una sperimentazione discriminatoria a favore di una categoria - ove fosse stata presente nel 2008 dovrebbe ritenersi necessariamente venuta meno nel 2011 (anno di riferimento della ritenuta), avendo avuto il legislatore un ampio lasso temporale tale da verificare la buona riuscita dell'esperienza.

E comunque la nuova formulazione del beneficio delineata dall'articolo 53 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122 (applicabile *ratione temporis* al rapporto in contestazione) non reca menzione della sperimentabilità del sistema, così come invece previsto nel decreto-legge 93 del 2008; onde l'influenza di tale rilievo ai fini dell'eccezione di costituzionalità formulata.

Né varrebbe opporre quale contrappeso alla discriminazione la sostenibilità del debito pubblico di cui all'articolo 81 Cost. (come riformulato dall'articolo 1 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, entrata in vigore per l'esercizio finanziario del 2014) per il quale occorrerebbe verificare se l'accoglimento della richiesta dello Scimia e dei suoi colleghi potrebbe impattare negativamente sull'equilibrio di bilancio, inteso come valore costituzionale.

La presente vertenza riguarda infatti una istanza di rimborso per somme percepite nel 2011 allorquando *ratione temporis* la nuova disciplina costituzionale non era ancora non solo entrata in vigore ma neppure approvata. Ma anche a ritenere che essa si riferisca ai bilanci futuri sui quali andranno a gravare debiti maturati in annualità precedenti, occorrerebbe verificare in quale bilancio il presente rimborso andrà ad impattare, tenuto conto dei tempi tecnici per ottenere una declaratoria di incostituzionalità e delle disposizioni emanande per attuare concretamente i rimborsi. Ed occorrerà altresì verificare, in base alla legge approvativa dell'esercizio gravato dal rimborso, se sia stato o meno raggiunto l'equilibrio a prescindere dal carico prevedibile dall'accoglimento dell'eccezione di costituzionalità.

Si tratterebbe quindi di evenienze future, eventuali ed obiettivamente incerte, che non potrebbero essere valutate in questa sede; senza considerare che appare difficilmente comprimibile il diritto costituzionale primario di eguaglianza (che è un diritto insopprimibile della persona) con altri valori costituzionali.

Deve quindi ritenersi che la norma di cui all'articolo 53 comma 1 del decreto-legge 78/2010 convertito in legge n. 122/2010 sia incostituzionale nella parte in cui riserva ai soli lavoratori del settore privato il beneficio dell'assoggettamento ad una imposta sostitutiva sul reddito delle persone fisiche e delle addizionali regionali e comunali dei redditi da incremento della produttività in discorso; e ciò sia in violazione del principio di eguaglianza (articolo 3 Cost.), sia in violazione del principio della capacità contributiva (articolo 53 Cost.).

La questione non pare alla Commissione manifestamente infondata per i motivi dianzi evidenziati; ed è anche rilevante ai fini del decidere posto che l'accoglimento dell'istanza di rimborso dell'imposta corrisposta in più dal ricorrente è pregiudicato unicamente dalla normativa che esclude i dipendenti pubblici dal beneficio, previsto per la sola categoria dei lavoratori privati.

Si impone quindi la rimessione degli atti alla Corte costituzionale con conseguente sospensione del presente procedimento sino all'esito del giudizio di costituzionalità.

*P. Q. M.*

*La Commissione tributaria provinciale di Genova, visto l'articolo 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione della questione di costituzionalità dell'articolo 53, primo comma, del decreto-legge 78/2010 convertito in legge n. 122/2010 per contrasto con gli articoli 3 e 53 Cost.;*

*Sospende il giudizio in corso;*

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

Così deciso in Genova, addì 14 marzo 2016

*Il Presidente estensore: DELUCCHI*



## N. 129

*Ordinanza del 14 marzo 2016 della Commissione tributaria provinciale di Genova  
sul ricorso proposto da Scimia Michele contro Agenzia delle Entrate - Direzione provinciale di Genova*

**Imposte e tasse - Agevolazioni fiscali - Tassazione al 10%, sostitutiva dell'IRPEF e delle addizionali regionale e comunale, delle somme correlate a incrementi di produttività, erogate nell'anno 2012 ai lavoratori dipendenti del settore privato in attuazione di contrattazione aziendale o territoriale - Omessa estensione ai redditi da incremento della produttività corrisposti ai dipendenti del settore pubblico.**

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 26; decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93 (Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, art. 2, "richiamato" dall'art. 33, comma 12, della legge 12 novembre 2011, n. 183 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge di stabilità 2012)").

## LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI GENOVA

## SEZIONE 14

Riunita con l'intervento dei signori:

Delucchi Marcello - Presidente e relatore;

Marcenaro Eugenio - Giudice;

Vinciguerra Gabriele - Giudice,

ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 2285/2015 depositato il 15 dicembre 2015 avverso diniego rimborso n. 2015/83705 IRPEF - Altro 2012 contro Agenzia delle Entrate Direzione provinciale di Genova, proposto dal ricorrente Scimia Michele - Via Carlo Orgiero, 13/3 - 16151 Genova.

*Conclusioni*

Per il ricorrente:

Per i motivi sopra esposti si chiede all'on.le Corte:

1) in via pregiudiziale, sospensione del processo e ordinanza di rinvio degli atti alla Corte Costituzionale ex art. 23 delle legge n. 87/1953 (previa notifica a cura della Segreteria alle Parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicazione della stessa ai Presidenti di Camera e Senato, allegato 9: indirizzario) affinché la Corte dichiari l'illegittimità delle norme impugnate per i motivi illustrati per violazione dell'art. 3 della Costituzione;

2) nel merito, l'accoglimento del ricorso e la condanna dell'Agenzia al rimborso della somma di € 169,12 oltre interessi a decorrere dal 23 agosto 2011;

3) sulle spese, la condanna dell'Agenzia alle spese di giudizio, nella somma che il Ricorrente si riserva di dettagliare.

Per l'Agenzia delle entrate:

Chiede a codesta onorevole Commissione Tributaria Provinciale, respinta l'istanza di sospensione del processo e di rinvio degli atti alla Corte costituzionale, di rigettare il ricorso e confermare il diniego impugnato.

Con la condanna del ricorrente alle spese del giudizio, maggiorate di diritto del cinquanta per cento per la rifusione delle spese del procedimento di mediazione ai sensi dell'art. 17-bis, comma 10, del decreto legislativo n. 546/1992.



*Svolgimento del processo*

Con d.l. 27 maggio 2008, n. 93, convertito in legge 24 luglio 2008, n. 126 (recante «Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie») le somme erogate nel periodo dal 1° luglio 2008 al 31 dicembre 2008 a livello aziendale in relazione, tra l'altro, a incrementi di produttività, innovazione ed efficienza organizzativa e altri elementi di competitività e redditività legati all'andamento economico dell'impresa, vennero assoggettate ad una imposta sostitutiva dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle addizionali regionali e comunali pari al 10 per cento, entro il limite di importo complessivo di 3.000 euro lordi (art. 2). In particolare venne stabilito: *a)* che i redditi di cui innanzi non concorrevano ai fini fiscali e della determinazione della situazione economica equivalente alla formazione del reddito complessivo del percipiente o del suo nucleo familiare entro il limite anzidetto; *b)* che la disposizione aveva «natura sperimentale»; e *c)* che la normativa trovava «applicazione con esclusivo riferimento al settore privato e per i titolari di reddito da lavoro dipendente non superiore, nell'anno 2007, a 30.000 euro».

Tale disposizione di favore (poiché applicava il regime della tassazione separata — normalmente più vantaggiosa per il contribuente rispetto al regime ordinario — a somme costituenti reddito comunque prodotto nell'annualità soggette ad aliquota progressiva) venne sostanzialmente prorogata negli anni successivi. In particolare — e per quanto qui interessa — l'art. 26 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, dispose che «Per l'anno 2012 le somme erogate ai lavoratori dipendenti del settore privato in attuazione di quanto previsto da accordi o contratti collettivi aziendali o territoriali sottoscritti da associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e correlate a incrementi di produttività, qualità, redditività, innovazione, efficienza organizzativa, collegate ai risultati riferiti all'andamento economico o agli utili della impresa, o a ogni altro elemento rilevante ai fini del miglioramento della competitività aziendale, compresi i contratti aziendali sottoscritti ai sensi dell'accordo interconfederale del 28 giugno 2011 tra Confindustria, Cgil, Cisl, Uil e Ugo» vennero assoggettate «ad una tassazione agevolata del reddito dei lavoratori e beneficiano di uno sgravio dei contributi dovuti dal lavoratore e dal datore di lavoro».

Inoltre con l'art. 33 della legge 12 novembre 2011 n. 183 (Finanziaria 2012) vennero prorogate per il 2012 le misure sperimentali per l'incremento della produttività del lavoro previste dall'art. 2, comma 1, lettera *c)*, del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, entro determinati limiti di spesa.

Con istanza in data 27 marzo 2015 Michele Scimia, dipendente dell'Agenzia delle entrate, il quale nell'anno 2012 aveva percepito la somma lorda di € 3.803,26 dal fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività (FPSRUP), assoggettata a ritenuta del 24,72% (pari all'aliquota media) anziché quella del 10% (quale imposta sostitutiva), chiese il rimborso dell'ammontare di € 514,30, pari alla differenza tra le due aliquote. E dedusse:

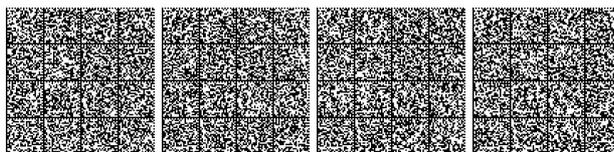
*a)* che il fondo FPSRUP previsto dall'art. 85 del contratto collettivo nazionale delle agenzie fiscali era «finalizzato a promuovere reali e significativi miglioramenti dell'efficacia ed efficienza dei servizi istituzionali mediante la realizzazione in sede di contrattazione integrativa di piani e progetti strumentali e di risultato»;

*b)* che le somme erogate dal Fondo integravano sia i presupposti di cui all'art. 2 del d.l. n. 93/2008 (in quanto volte a remunerare «incrementi di produttività e redditività legati all'andamento economico dell'impresa») sia quelli di cui all'art. 53 del d.l. n. 78/2010 (in quanto collegate a quanto previsto da accordi o contratti collettivi territoriali o aziendali);

*c)* che la normativa di favore anzidetta era irrazionalmente limitata ai soli dipendenti privati creando una disparità di trattamento a svantaggio degli appartenenti al comparto pubblico;

*d)* che l'istante, dipendente pubblico, si era visto privare del beneficio sulla base di una normativa contrastante con l'art. 3 Cost. che, come tale, doveva essere dichiarata incostituzionale;

*e)* che non vi era alcuna ragione giustificante la diversità di trattamento. In particolare la natura sperimentale del beneficio, riconosciuta dall'art. 2 del d.l. n. 93/2008 e che l'avrebbe in teoria giustificata per quell'annualità, non poteva più essere considerata tale negli anni successivi nei quali esso era stato costantemente riprodotto senza alcuna spiegazione.



L'Agenzia denegò il rimborso sul rilievo che il prelievo impositivo era stato correttamente effettuato sulla base dell'aliquota di pertinenza; e che non poteva applicarsi l'aliquota di maggior favore, riservata ai lavoratori del settore privato.

Avverso il predetto provvedimento propose ricorso in questa sede lo Scimia reiterando nei motivi di doglianza già oggetto della fase amministrativa del giudizio. In particolare denunciò l'incostituzionalità della normativa che riservava ai soli dipendenti del settore privato un'aliquota di maggior favore a fronte di redditi di uguale natura percepiti dai dipendenti pubblici in violazione dell'art. 3 Cost. Chiese quindi in via preliminare denunciarsi la questione di costituzionalità alla Corte costituzionale; nel merito condannare A.F. al rimborso in proprio favore della somma illegittimamente trattenuta a detto titolo.

L'Ufficio, costituitosi, chiese il rigetto delle opposte pretese denunciandone l'infondatezza. In particolare ritenne conforme a legge l'effettuata trattenuta sulla base di una aliquota prevista dalla legislazione vigente; e che ogni pretesa disparità di trattamento era giustificata dalla natura sperimentale del beneficio.

All'udienza odierna, intesi i rappresentanti delle parti, la vertenza è stata trattenuta in decisione e decisa come da dispositivo.

#### *Motivi della decisione*

È pacifico, non contestato e comunque documentalmente provato che il ricorrente ha percepito nel 2012 la somma di € 3.803,26 dal fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività (FPSRUP); e che su tale somma gli è stata effettuata la ritenuta a titolo di imposta del 24,72% pari all'aliquota media dell'annualità.

È altrettanto pacifico, non contestato e anche in questo caso documentalmente provato che detto Fondo è «finalizzato a promuovere reali e significativi miglioramenti dell'efficacia ed efficienza dei servizi istituzionali, mediante la realizzazione in sede di contrattazione integrativa di piani e progetti strumentali e di risultato» (così l'art. 85 del contratto collettivo nazionale delle agenzie fiscali).

Tali finalità sono le stesse riguardanti le erogazioni a favore dei lavoratori dipendenti del settore privato in attuazione di quanto previsto da accordi o contratti collettivi territoriali o aziendali e correlati a incrementi di produttività, qualità, redditività, innovazione, efficienza organizzativa, collegate ai risultati riferiti all'andamento economico o agli utili della impresa o a ogni altro elemento rilevante ai fini del miglioramento della competitività aziendale, così come previsto dall'art. 26 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111. Anche in questo caso, infatti, l'erogazione ai dipendenti pubblici delle somme del FPSRUP è ricollegata ad incrementi di produttività, qualità, redditività, innovazione, efficienza organizzativa, del tutto analoghi a quelli previsti per i lavoratori del settore privato; mentre solo a favore di questi ultimi è prevista la particolare disciplina di favore di cui in appresso.

Identiche essendo quindi la natura e le finalità delle somme erogate dal FPSRUP in favore dei dipendenti pubblici rispetto a quelle proprie delle somme erogate ai lavoratori privati, l'assoggettamento dei compensi percepiti dai secondi all'aliquota di maggior favore del 10% rispetto a quella normale applicata ai compensi, percepiti dai primi costituisce una irrazionale ed irragionevole disparità di trattamento in violazione dell'art. 3 e 53 Cost.

Non trova giustificazione a giudizio della Commissione la natura sperimentale del beneficio (così come indicato nell'art. 2 del cit. d.l. 27 maggio 2008, n. 93, convertito in legge 24 luglio 2008, n. 126) posto che siffatta esigenza — che peraltro non avrebbe giustificato né giustificerebbe alcuna disparità di trattamento perché si tradurrebbe pur sempre in una sperimentazione discriminatoria a favore di una categoria — ove fosse stata presente nel 2008 dovrebbe ritenersi necessariamente venuta meno nel 2012 (anno di riferimento della ritenuta), avendo avuto il legislatore un ampio lasso temporale tale da verificare la buona riuscita dell'esperimento.

E comunque la nuova formulazione del beneficio delineata dall'art. 26 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98 (applicabile *ratione temporis* al rapporto in contestazione) non reca menzione della sperimentabilità del sistema, così come invece previsto nel d.l. n. 93 del 2008; onde l'ininfluenza di tale rilievo ai fini dell'eccezione di costituzionalità formulata.



Né varrebbe opporre quale contrappeso alla discriminazione la sostenibilità del debito pubblico di cui all'art. 81 Cost. (come riformulato dall'art. 1 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, entrata in vigore per l'esercizio finanziario del 2014) per il quale occorrerebbe verificare se l'accoglimento della richiesta dello Scimia e dei suoi colleghi potrebbe impattare negativamente sull'equilibrio di bilancio, inteso come valore costituzionale.

La presente vertenza riguarda infatti una istanza di rimborso per somme percepite nel 2012 allorquando *ratione temporis* la nuova disciplina costituzionale non era ancora entrata in vigore. Ma anche a ritenere che essa si riferisca ai bilanci futuri sui quali andranno a gravare debiti maturati in annualità precedenti, occorrerebbe verificare in quale bilancio il presente rimborso andrà ad impattare, tenuto conto dei tempi tecnici per ottenere una declaratoria di incostituzionalità e delle disposizioni emanande per attuare concretamente i rimborsi. Ed occorrerà altresì verificare, in base alla legge approvativa dell'esercizio gravato dal rimborso, se sia stato o meno raggiunto l'equilibrio a prescindere dal carico prevedibile dall'accoglimento dell'eccezione di costituzionalità.

Si tratterebbe quindi di evenienze future, eventuali ed obiettivamente incerte, che non potrebbero essere valutate in questa sede; senza considerare che appare difficilmente comprimibile il diritto costituzionale primario di eguaglianza (che è un diritto insopprimibile della persona) con altri valori costituzionali.

Deve quindi ritenersi che la norma di cui all'art. 26 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 e dell'art. 2 del d.l. 27 maggio 2008, n. 93, convertito in legge 24 luglio 2008, n. 126 (richiamato dall'art. 33, comma 12, della legge 12 novembre 2011, n. 183; Finanziaria 2012) sia incostituzionale nella parte in cui riserva ai soli lavoratori del settore privato il beneficio dell'assoggettamento ad una imposta sostitutiva sul reddito delle persone fisiche e delle addizionali regionali e comunali dei redditi da incremento della produttività in discorso; e ciò sia in violazione del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), sia in violazione del principio della capacità contributiva (art. 53 Cost.).

La questione non pare alla Commissione manifestamente infondata per i motivi dianzi evidenziati; ed è anche rilevante ai fini del decidere posto che l'accoglimento dell'istanza di rimborso dell'imposta corrisposta in più dal ricorrente è pregiudicata unicamente dalla normativa che esclude i dipendenti pubblici dal beneficio, previsto per la sola categoria dei lavoratori privati.

Si impone quindi la rimessione degli atti alla Corte costituzionale con conseguente sospensione del presente procedimento sino all'esito del giudizio di costituzionalità.

*P. Q. M.*

*La Commissione tributaria provinciale di Genova, visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione della questione di costituzionalità dell'art. 26 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 e dell'art. 2 del d.l. 27 maggio 2008, n. 93, convertito in legge 24 luglio 2008, n. 126 (richiamato dall'art. 33, comma 12, della legge 12 novembre 2011, n. 183; Finanziaria 2012) per contrasto con gli articoli 3 e 53 della Costituzione;*

*Sospende il giudizio in corso;*

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

Così deciso in Genova, addì 14 marzo 2016

*Il Presidente estensore:* DELUCCHI

16C00177



## N. 130

*Ordinanza del 10 maggio 2016 del Tribunale di Genova nel procedimento civile  
promosso da Manetti Massimo*

**Responsabilità civile dei magistrati - Giudizio risarcitorio nei confronti dello Stato per fatto illecito del magistrato - Abolizione del “filtro” costituito dalla previa delibazione dell’ammissibilità della domanda in camera di consiglio.**

- Legge 27 febbraio 2015, n. 18 (Disciplina della responsabilità civile dei magistrati), art. 3, comma 2, abrogativo dell’art. 5 della legge 13 aprile 1988, n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell’esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati).

## IL TRIBUNALE DI GENOVA

## PRIMA SEZIONE

Composto dai magistrati:

dott. Luigi Costanzo, Presidente;

dott. Lorenza Calcagno, giudice;

dott. Ada Lucca, giudice relatore,

ha pronunciato la presente

## ORDINANZA

di rimessione alla Corte costituzionale nella causa sopra indicata, promossa con ricorso depositato da Manetti Massimo nei confronti della Presidenza del Consiglio dei ministri per la responsabilità civile di alcuni magistrati del Tribunale di Firenze e della Corte di Appello di Firenze.

Con ricorso depositato in data 2 aprile 2015, Massimo Manetti si doleva del fatto che, con la sentenza del 7 gennaio 2010, il Tribunale di Firenze avesse dichiarato fallita la FLAM SAS e contestualmente esteso il fallimento anche a lui, quale socio illimitatamente responsabile. Riguardo a tale declaratoria, riteneva il ricorrente che non gli fosse stato dato valido avviso dell’udienza a seguito della quale la stessa era stata pronunciata: in particolare, i giudici di primo grado avrebbero errato in fatto, affermando che dal 30 gennaio 2009 (data di spedizione della notifica ex art. 140 c.p.c.) al 7 gennaio 2010 fossero decorsi sette giorni liberi. Inoltre, una volta proposto reclamo, i giudici di secondo grado presso la Corte di appello di Firenze avrebbero errato a loro volta, in quanto — essendo intervenuta dichiarazione di incostituzionalità dell’art. 140 c.p.c. — avrebbero dovuto ritenere la notifica perfezionata solo il 9 gennaio 2010 e quindi soltanto dopo che si era svolta l’udienza di primo grado (il giorno 7). Invece, la Corte di appello di Firenze aveva respinto il reclamo, facendo erronea applicazione della normativa fallimentare previgente ed affermando che fosse facoltativa la notifica dell’avviso. Il ricorso in cassazione di Manetti era stato accolto con sentenza del maggio 2013, che annullava la sentenza di fallimento e rimetteva al giudice di primo grado. Nel frattempo, nel 2011 era stata dichiarata la chiusura del fallimento per mancanza di attivo. Il ricorrente chiedeva allo Stato i danni derivati dall’estensione del fallimento, evidenziando la riduzione del proprio reddito e del proprio credito commerciale.

L’Avvocatura dello Stato contestava le pretese del ricorrente sulla base di diverse considerazioni. Eccepeva la decadenza per tardività, in quanto, trattandosi di fallimento chiuso nel 2011, sarebbe decorso il termine di decadenza previsto dalla legge n. 1988/117. Rilevava l’inammissibilità per il mancato esperimento di tutti i mezzi di impugnazione, in quanto, dopo la cassazione con rinvio del provvedimento della Corte di appello di Firenze, il ricorrente non avrebbe riassunto il giudizio. Nel merito, quanto alle doglianze espresse nei confronti del Tribunale (che si era pronunciato prima della pronuncia della Corte costituzionale 10 gennaio 2010 che aveva dichiarato incostituzionale l’art. 140 c.p.c.), evidenziava che i sette giorni liberi previsti dal decreto fossero in realtà decorsi, poiché si sarebbero dovuti conteggiare quali giorni intermedi anche quelli festivi; inoltre, la pronuncia di secondo grado non avrebbe fatto erronea applicazione di una disciplina abrogata (come riteneva il ricorrente), ma aveva ritenuto, sulla base di presunzioni, che



Manetti si fosse consapevolmente sottratto alla conoscenza della convocazione. Evidenziava, comunque, che le uniche doglianze del reclamo attenevano alla mancanza di insolvenza e quindi alla dichiarazione di fallimento della società (che non era stata annullata), mentre nel giudizio di responsabilità civile dei magistrati il ricorrente avrebbe dovuto dimostrare per quali motivi di merito gli stessi non avrebbero dovuto pronunciare l'estensione del fallimento al socio illimitatamente responsabile, essendo sul merito mancata una pronuncia definitiva.

Alla prima udienza del 21 luglio 2015, su richiesta della parte ricorrente, veniva autorizzata la rinnovazione della notifica del ricorso. Alla successiva udienza del 13 ottobre 2015, l'attrice chiedeva un termine per esame delle difese dell'avvocatura; il giudice istruttore rilevava la questione della mancanza della disciplina transitoria per quanto concerneva l'abrogazione del «filtro» e, su richiesta delle parti, concedeva un termine per memorie. Con ordinanza del 23 novembre 2015 (resa a seguito della successiva udienza del 16 novembre 2015), il G.I., ritenuta la non applicabilità della abrogazione del cd. filtro di ammissibilità, rimetteva le parti dinanzi al collegio fissando l'udienza del 17 dicembre 2015. A questa udienza il Collegio sottoponeva all'attenzione dei difensori la sentenza della Suprema corte del 15 dicembre 2015, n. 25216, che si era pronunciata nel senso della immediata applicabilità dell'abrogazione anche in relazione agli illeciti pregressi (in caso di domanda proposta dopo l'entrata in vigore della legge n. 18/2015), invitando le parti a prendere posizione in relazione alla questione di costituzionalità.

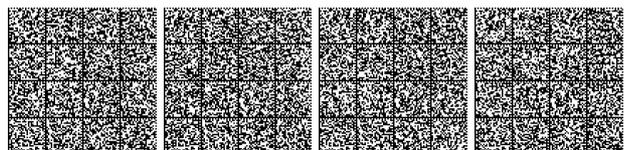
Alla successiva udienza del 3 marzo 2016 le parti si rimettevano circa la stessa questione e il collegio si riservava la presente decisione.

#### NORMA OGGETTO

Trova applicazione in questo giudizio l'art. 3 comma 2 della legge 27 febbraio 2015, n. 18 che ha disposto l'abrogazione del filtro di costituzionalità previsto dall'art. 5 della legge n. 117/1988. Esso prevedeva:

#### AMMISSIBILITÀ DELLA DOMANDA

1. Il tribunale, sentite le parti, delibera in Camera di consiglio sull'ammissibilità della domanda di cui all'art. 2.
2. A tale fine il giudice istruttore, alla prima udienza, rimette le parti dinanzi al collegio che è tenuto a provvedere entro quaranta giorni dal provvedimento di rimessione del giudice istruttore.
3. La domanda è inammissibile quando non sono rispettati i termini o i presupposti di cui agli articoli 2, 3 e 4 ovvero quando è manifestamente infondata.
4. L'inammissibilità è dichiarata con decreto motivato, impugnabile con i modi e le forme di cui all'art. 739 del Codice di procedura civile, innanzi alla Corte d'appello che pronuncia anch'essa in Camera di consiglio con decreto motivato entro quaranta giorni dalla proposizione del reclamo. Contro il decreto di inammissibilità della Corte d'appello può essere proposto ricorso per cassazione, che deve essere notificato all'altra parte entro trenta giorni dalla notificazione del decreto da effettuarsi senza indugio a cura della Cancelleria e comunque non oltre dieci giorni. Il ricorso è depositato nella Cancelleria della stessa Corte d'appello nei successivi dieci giorni e l'altra parte deve costituirsi nei dieci giorni successivi depositando memoria e fascicolo presso la Cancelleria. La corte, dopo la costituzione delle parti o dopo la scadenza dei termini per il deposito, trasmette gli atti senza indugio e comunque non oltre dieci giorni alla Corte di cassazione che decide entro sessanta giorni dal ricevimento degli atti stessi. La Corte di cassazione, ove annulli il provvedimento di inammissibilità della Corte d'appello, dichiara ammissibile la domanda. Scaduto il quarantesimo giorno la parte può presentare, rispettivamente al tribunale o alla Corte d'appello o, scaduto il sessantesimo giorno, alla Corte di cassazione, secondo le rispettive competenze, l'istanza di cui all'art. 3.
5. Il tribunale che dichiara ammissibile la domanda dispone la prosecuzione del processo. La Corte d'appello o la Corte di cassazione che in sede di impugnazione dichiarano ammissibile la domanda rimettono per la prosecuzione del processo gli atti ad altra sezione del tribunale e, ove questa non sia costituita, al tribunale che decide in composizione interamente diversa. Nell'eventuale giudizio di appello non possono far parte della corte i magistrati che abbiano fatto parte del collegio che ha pronunciato l'inammissibilità. Se la domanda è dichiarata ammissibile, il tribunale ordina la trasmissione di copia degli atti ai titolari dell'azione disciplinare; per gli estranei che partecipano all'esercizio di funzioni giudiziarie la copia degli atti è trasmessa agli organi ai quali compete l'eventuale sospensione o revoca della loro nomina.



## RILEVANZA

Premesso che (Sentenza Corte costituzionale 9 aprile 2014, n. 94) neppure le norme abrogatrici di precedenti disposizioni processuali sono sottratte al vaglio del giudice delle leggi, la norma che dispone l'abrogazione è applicabile al caso di specie, atteso che il ricorso è stato depositato in data 2 aprile 2015 e quindi dopo l'entrata in vigore della riforma di cui alla legge n. 18/2015.

Questo collegio, infatti, ritiene di dover superare il proprio precedente orientamento interpretativo in tema di diritto transitorio secondo il quale l'abrogazione del filtro, oltre agli evidenti effetti processuali, avrebbe anche valenza di sostanziale modifica dello statuto delle gaurentigie costituzionali del magistrato. Sulla base di tale interpretazione, in altri procedimenti nel corso del 2015 questo tribunale si è pronunciato per la perdurante applicabilità del filtro di ammissibilità per tutti i casi in cui la domanda lamentasse un illecito commesso prima dell'entrata in vigore della riforma. In ossequio a questo orientamento, il Giudice istruttore con ordinanza del 23 novembre 2015 ha rimesso al collegio questa causa per la fase del filtro in quanto relativa ad illeciti del Tribunale fallimentare e della Corte d'appello di Firenze asseritamente commessi da giudici prima dell'entrata in vigore della riforma. La pronuncia della S.C. Sez. 3 del 15 dicembre 2015 n. 25216 ha chiarito che la norma abrogatrice si applica ai giudizi promossi dopo l'entrata in vigore della legge n. 18/2015. In ossequio ai principi indicati dalla S.C., il collegio ritiene di dover riconsiderare il proprio orientamento (peraltro espresso, fino ad ora, in procedimenti sorti a seguito di ricorsi depositati prima dell'entrata in vigore della riforma). In adesione ai principi dettati da tale pronuncia, ritiene il collegio che nel caso di specie si debba applicare nella presente causa la norma che prevede l'abrogazione del filtro di ammissibilità. Sulla scorta di tale interpretazione, il tribunale, a cui il Giudice istruttore ha rimesso la causa ai sensi della normativa abrogata, ritenuto non più applicabile il filtro di ammissibilità per intervenuta abrogazione dell'istituto, dovrebbe rimettere la causa al Giudice istruttore per la prosecuzione del giudizio.

La questione di costituzionalità dell'abrogazione del filtro è quindi rilevante.

## NON MANIFESTA INFONDATEZZA

I parametri di costituzionalità che appaiono violati dall'abrogazione del filtro sono i seguenti e saranno esaminati, con una breve premessa, nel seguente ordine:

- 1) art. 111 Cost. - Art. 3 Cost.;
- 2) art. 101 e 104 Cost.;
- 3) art. 25 Cost.

Due osservazioni valgono da premessa: la prima in relazione alla Convenzione dei diritti dell'uomo e al diritto dell'Unione europea; la seconda in relazione all'esigenza di effettività in materia di responsabilità dei magistrati.

Dal primo punto di vista, non appare pertinente invocare le pronunce della Corte di Strasburgo e il diritto dell'Unione europea in relazione a quanto *infra* si dirà relativamente all'incostituzionalità dell'abolizione del filtro. Il giudice europeo non si poneva la questione della responsabilità del singolo magistrato, ma quella dello Stato giudice in relazione alla sola violazione manifesta del diritto europeo e le pronunce dei giudici di Strasburgo non imponevano alcuna modifica della legge n. 117/1988 dal punto di vista processuale. Al riguardo si può far riferimento alla Cass. Civ. Sez. 3, 3 gennaio 2014 n. 41 che evidenzia che «questa prospettiva non è stata mutata dal diritto eurounitario, in quanto l'interpretazione della legge n. 117 del 1988 ad opera della CGUE (sentenze 24 novembre 2011 in C-379/10; 30 settembre 2003 in C-224/01, e 13 giugno 2006 in C-173/03) non si pone in contrasto con la tutela dei principi di autonomia ed indipendenza del giudice, risultando questi posti su di un piano differente da quello cui attiene la responsabilità dello Stato per l'illecito comunitario, comunque distinta dalla responsabilità personale del magistrato».

V'è inoltre da aggiungere — quanto all'aspetto procedurale — che diversissime — infatti — sono le tradizioni all'interno degli Stati membri a riguardo della responsabilità civile dei magistrati. La stessa risulta assolutamente inconcepibile per i paesi di *common law* che ritengono imprescindibile la *judicial immunity* per l'indipendenza della funzione; nel sistema tedesco e olandese, invece, esiste esclusivamente la responsabilità dello Stato, senza alcuna rivalsa verso il magistrato. Nel sistema francese (come in quello belga e portoghese) è prevista la responsabilità dello Stato per azione risarcitoria, con rivalsa nei confronti del magistrato per il caso in cui l'errore di quest'ultimo sia intenzionale e grave. Soltanto in Spagna è previsto il concorso delle azioni verso lo Stato e verso il magistrato, ma esso è subordinato al previo assoggettamento ad una serie di filtri molto severi.



Di conseguenza, a differenza di altri aspetti della riforma — quale la responsabilità dello Stato per la violazione del diritto europeo i cui esatti termini sono stati ricostruiti dalle sentenze della S.C. del 22 febbraio 2012 n. 2560 e Sez. III, del 5 marzo 2015 n. 4446 — nell'abolizione del filtro non rilevava alcun vincolo europeo.

Dal secondo punto di vista, il suddetto profilo di effettività è stato indicato dall'art. 1 della riforma del 2015 quale finalità orientatrice della stessa: si potrebbe quindi pensare che il filtro di ammissibilità sia stato abolito nell'ottica di rendere più effettiva la tutela del cittadino (art. 1). Nei lavori preparatori della riforma si legge che la stragrande maggioranza delle azioni di responsabilità civile magistrati sono state dichiarate inammissibili in sede di filtro (e di quelle inammissibili molte sono state rigettate). Si è quindi ritenuto — da alcuni — che il mezzo processuale utilizzato (il filtro) fosse la causa della frequente dichiarazione di inammissibilità dei ricorsi in materia. Ritiene, invece, questo Tribunale che il filtro favorisca una tutela dei diritti «effettivi» delle parti: la sua abrogazione — come di seguito approfondito — procrastina soltanto l'inevitabile dichiarazione di inammissibilità delle domande inammissibili e svolge un'azione moltiplicatrice dei ricorsi «strumentali».

#### PRIMO PARAMETRO: IL GIUSTO PROCESSO NEI «DUE» PROCESSI

Art. 111 Cost. — Art. 3 Cost.

Il filtro di ammissibilità è strumento imprescindibile per attuare il giusto processo in almeno due processi.

Il primo — quello in cui è chiesto il risarcimento — è il processo tra il soggetto che si ritiene danneggiato da un provvedimento giurisdizionale (o da un comportamento tenuto durante un processo da un magistrato) e lo Stato italiano. Il secondo è il processo all'interno del quale si è — secondo il ricorrente — prodotto il danno.

Quanto al primo processo, si tratta di un rapporto processuale assai complesso, sottoposto ai presupposti dettati dall'art. 5 comma 3 della legge n. 117 del 1988. In particolare, con riferimento alla vecchia normativa (qui applicabile in quanto normativa sostanziale che disciplina l'illecito), la domanda è ammissibile se:

a) siano rispettati i termini di decadenza di cui all'art. 4 e quindi non siano decorsi più di due anni dal momento in cui l'azione sarebbe stata proponibile;

b) siano stati esperiti i mezzi ordinari di impugnazione o gli altri rimedi previsti avverso i provvedimenti cautelari e sommari oppure che non siano più possibili la modifica o la revoca del provvedimento ovvero, se tali rimedi non sono previsti, sia esaurito il grado del procedimento nell'ambito del quale si è verificato il fatto che ha cagionato il danno;

c) siano lamentati casi di dolo o colpa grave o diniego di giustizia rilevanti ai sensi degli articoli 2 e 3;

d) l'azione non sia manifestamente infondata.

Nella nuova normativa cambiano i termini di decadenza e la definizione della colpa grave e viene abrogata l'inammissibilità per manifesta infondatezza, ma è tuttora prevista la categoria della inammissibilità.

Dal punto di vista processuale, il meccanismo del filtro prevede una pronuncia del collegio entro 40 giorni dalla remissione da parte del G.I. al Collegio, la reclamabilità dinanzi alla Corte d'appello e alla Corte di cassazione per il solo caso di pronuncia di inammissibilità e la non impugnabilità del decreto di ammissibilità. Quest'ultimo è anche condizione per l'avvio dell'azione disciplinare.

Il filtro è funzionale all'attuazione del giusto processo nel processo di cui alla legge n. 117/1988, in particolare sotto il profilo della sua ragionevole durata e dell'economia processuale.

Difatti, sia il cittadino che si ritiene leso, sia lo Stato hanno interesse che, in tutti i casi di inammissibilità, la pronuncia che questa dichiara pervenga al più presto, o comunque in tempi ristretti. Tale interesse sussiste quando si tratti di azioni manifestamente infondate (si pensi ai casi in cui quanto affermato dal ricorrente è escluso dai documenti prodotti) oppure si sia verificata una decadenza per decorso del termine o l'azione non sia stata preceduta dai rimedi interni al sistema o non siano neppure allegati casi di dolo o colpa grave previsti dalla legge o non vi sia nesso eziologico tra illecito e danni lamentati.

Lo Stato ha un evidente interesse a fermare al più presto le azioni inammissibili.

Ma analoga convenienza ha il cittadino, che non ha certo alcun interesse a protrarre azioni infondate e a sentirsele dichiarare inammissibili all'esito di un giudizio ordinario (e quindi lungo come quello) quando potrebbe avere subito una valutazione di inammissibilità. Ovviamente si devono prendere in considerazione solo interessi apprezzabili e non atti emulativi o finalità non meritevoli di tutela.



Il filtro, come è congegnato nella legge n. 117/1988, funziona da questo punto di vista per due ragioni:

1) nel caso di decreto di ammissibilità, non è consentita allo Stato alcuna impugnazione;

2) inoltre, nel diritto vivente, l'inammissibilità è stata intesa nel senso che la valutazione da compiere debba tener conto della possibilità da parte del ricorrente di provare in seguito alcuni fatti: essendo possibile ancora la prova, si deve dichiarare ammissibile l'azione che si presenta astrattamente come tale, anche se allo stato della stessa difetti alcuna prova. In particolare costituiva diritto vivente l'affermazione che «Il procedimento sull'ammissibilità dell'azione risarcitoria in dipendenza di responsabilità civile del magistrato, di cui all'art. 5 della legge n. 117 del 1988, mentre ha carattere pieno e definitivo in ordine alla configurabilità, nei fatti contestati, dei requisiti e delle condizioni cui la legge subordina detta responsabilità, ha necessariamente natura deliberativa quanto al riscontro della sussistenza degli elementi addotti a sostegno della contestazione, sicché la relativa indagine può essere condotta, in tale fase, esclusivamente «*ex actis*», cioè alla stregua degli atti del procedimento, rimanendo devoluta al successivo giudizio di merito l'approfondita valutazione della fondatezza dell'azione (Nel caso concreto ne era conseguito che non potesse essere dichiarata inammissibile un'azione fondata su di una grave violazione di legge indotta da negligenza inescusabile, ex art. 2, terzo comma, lettera a), della legge n. 117 del 1988, ove non risulti «*ex actis*» la ricollegabilità della violazione stessa a specifiche ragioni che la rendano comunque comprensibile. — Cass. Sez. 1, Sentenza n. 8260 del 30 luglio 1999; nonché Cass. Sez. 1, Sentenza n. 14860 del 23 novembre 2001 e Cass. Sez. 3, Sentenza n. 25133 del 27 novembre 2006).

Nel giro di poco tempo nel sistema previgente si otteneva — così — una valutazione sul punto.

Attualmente, invece, appare evidente che i tempi sono quelli del processo ordinario, sicuramente superiore a quelli del filtro. Per pervenire ad una pronuncia sulla ammissibilità, occorrerà aggiungere i tempi delle tre memorie istruttorie, il tempo della decisione istruttoria, l'eventuale istruttoria, i tempi delle comparse conclusionali e delle note di replica, i tempi della decisione e della redazione della sentenza collegiale. Il risultato, dal punto di vista dei tempi del processo, e una lunghezza eccessiva ed irragionevole, specie se per giungere alla conclusione che l'attività processuale svolta era inutile. Per non parlare del tempo dell'impugnazione, appesantita dalla commistione tra profili di ammissibilità e merito.

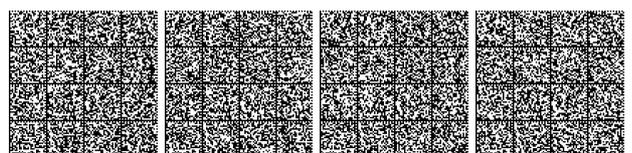
Attraverso l'istituto del filtro il processo si avvantaggia del fatto che, *in limine litis*, il Collegio e non il giudice istruttore (con una pre-valutazione che il Collegio potrebbe non condividere in sede di decisione) valuta se la causa sia ammissibile. Se inammissibile lo dichiara subito, senza istruttoria e senza la fase delle memorie conclusionali. Anche un'eventuale impugnazione è snella e compressa nei tempi sopra indicati e soprattutto alleggerita della valutazione del merito e concentrata sulle questioni di ammissibilità. Se la decisione definitiva è nel senso della inammissibilità, si saranno evitate lungaggini e spese inutili ad entrambe le parti. Se la decisione definitiva è nel senso della ammissibilità, la decisione perviene in quaranta giorni ed è esclusa l'impugnazione immediata. Con un ulteriore vantaggio che si presentava assai spesso: il Collegio doveva indicava quali fossero le doglianze ammissibili, con una chiara indicazione del *thema decidendi* e probandi che rendeva più celere la successiva istruttoria (concentrata sui soli profili ammissibili). In questi casi, ossia di ammissibilità, si otteneva il risultato che il Collegio e non il GI e — se il cittadino era insoddisfatto di una decisione di inammissibilità — non il giudice di primo grado ma quello di secondo grado o la Suprema corte decidesse sull'ammissibilità e tale indicazione dell'oggetto del processo orientasse la causa.

L'abrogazione del filtro, quindi, nuoce alla celerità del processo richiesta dal parametro costituzionale del giusto processo.

Nel caso qui in esame, ad esempio, potrebbero in ipotesi rivelarsi fondate alcune delle cause di inammissibilità evidenziate dalla convenuta che ha eccepito: la tardività della proposizione della domanda (questione qui complicata dal quesito se il termine di decadenza decorra dalla pronuncia della S.C. sulla revoca del fallimento o dalla chiusura del fallimento); il fatto di non aver proposto tutti i mezzi di impugnazione ordinari (questione complessa per il fatto che qui la parte non ha riassunto la causa nel giudizio di rinvio per affermata sopravvenuta carenza di interesse); il fatto che in ogni caso sia mancata una pronuncia sul merito della questione e si sia avuta solo una pronuncia processuale che necessitava di un completamento in sede di rinvio; il fatto che solo alcuni degli errori addebitati ai giudici che hanno trattato la causa rientrerebbero — per una parte — nella categoria degli errori di fatto (quale un errato conteggio di giorni nella valutazione di un termine), mentre per l'altra si tratterebbe di errori di diritto (circa la disciplina dei giorni festivi intermedi nei termini dettati a giorni liberi, circa la valenza di una notifica ex art. 140 c.p.c. nei confronti del notificato ed altri).

È evidente che pervenire ad una pronuncia *in limine litis* sulle precedenti questioni o anche soltanto su alcune delle stesse consentirebbe uno svolgimento della causa adeguato ai principi di effettività e celerità della tutela imposti dal parametro costituzionale del giusto processo.

Sempre in relazione al processo di responsabilità civile magistrati e con riferimento al parametro di cui all'art. 3 Cost., si deve osservare che in campo processuale i meccanismi di filtro tendono ad avere sempre maggiore applicazione. Si pensi al filtro previsto quanto ai ricorsi per cassazione dall'art. 375 comma 1 n. 1 e 5 c.p.c. in relazione



all'art. 360-*bis* (questioni di diritto già decise o manifesta infondatezza delle censure relative alla violazione dei principi del giusto processo) oppure per l'appello dagli articoli 348-*bis* e 348-*ter* c.p.c. «quando l'impugnazione non ha una ragionevole probabilità di essere accolta».

Mentre in via generale per tutte le impugnazioni ordinarie si introducono pronunce semplificate di inammissibilità (tra l'altro — per gli appelli — in una situazione di mera «ragionevole probabilità» di non accoglimento), con la riforma del 2015 viene abrogata la norma della pronuncia semplificata di inammissibilità di cui alla legge n. 117/1988, che peraltro era collegata alla certezza di inammissibilità della domanda.

Si tratta di situazioni comparabili: la responsabilità civile del giudice, infatti, assai spesso ha il carattere di «processo sul processo» e perciò presenta delle evidenti comunanze logiche con le impugnazioni.

L'abrogazione appare quindi irragionevole e censurabile anche sotto il profilo della disparità di trattamento (art. 3 Cost.), atteso che, mentre nell'ordinamento processuale per ogni tipo di «meta-processo» (ossia di processo sul processo) si introducono filtri, qui lo si abolisce. In merito a tale valutazione di ragionevolezza si rileva anche una violazione dei parametri di efficienza richiesti dall'art. 97 Cost., dovendosi l'amministrazione della giustizia occupare più a lungo delle cause inammissibili in materia di RC magistrati.

Ma, come si è accennato prima, i processi in cui applicare i principi costituzionali del giusto processo sono due.

Il secondo processo che qui rileva è quello — cronologicamente anteriore e che rimane sullo sfondo del primo — in cui l'attore della causa di responsabilità civile ritiene di avere subito un torto e un danno. Questo processo non è estraneo alla disciplina del filtro: al contrario, un obiettivo del legislatore nel disciplinare la RC dei magistrati non può che essere che questo processo (e quindi potenzialmente ogni processo) sia «giusto» sotto il profilo della parità delle parti e della terzietà del giudice.

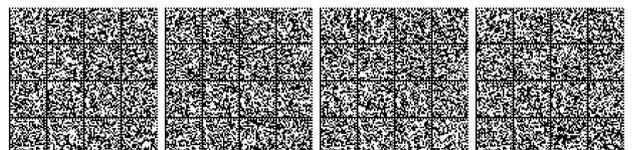
Se si considerano (a) alcune peculiarità dell'attività giurisdizionale ed i rischi che essa comporta, (b) le notevoli difficoltà in capo alla parte di comprendere quando vi sia stato un cattivo esercizio della giurisdizione e la conseguente propensione alla introduzione di cause di responsabilità anche inammissibili, si deve concludere che l'assenza di filtro può incidere (c) sulla serenità di giudizio e indurre ad un atteggiamento difensivo (d) che può pregiudicare la terzietà e l'imparzialità del giudice.

In primo luogo (a), l'attività del giudice si differenzia dalle attività professionali, per le quali si deve constatare che, per lo più, il professionista che agisca secondo le regole dell'arte arreca solo vantaggi a chi ricorra alle sue prestazioni. Ogni processo, invece, comporta inevitabilmente un pregiudizio per almeno una delle parti. Il processo penale, anche se in ipotesi concluso con un'assoluzione (ma anche ogni indagine preliminare), comporta un «costo», spesso in senso economico e prima ancora morale e psicologico, quando non anche in termini di libertà personale, onorabilità e diritti fondamentali dell'individuo. Il processo civile, nell'attribuire un bene della vita ad un soggetto, contestualmente lo nega ad un altro. Il giudice cagiona sempre una perdita in capo a qualcuno, anche quando non si tratta di un «danno ingiusto». Se poi si considera pure il fatto che, a volte, una parte perde un processo e quindi (per il principio del giudicato che facit de albo nigrum) «perde» un diritto per ragioni meramente processuali, ne risulta che molteplici sono per un giudice le possibilità di arrecare un pregiudizio, sia pure in modo del tutto lecito.

Ciò spiega anche, da un punto di vista sociologico, (b) la proposizione di molte azioni di R.C. che risultano infondate, evidenziate dalle statistiche esaminate in sede parlamentare: la parte che è entrata nel meccanismo (quando non nel «tunnel») di un processo e ne è uscita con un pregiudizio spesso non sa distinguere se la causa della soccombenza sia il fatto di aver avuto originariamente torto oppure eventuali carenze probatorie o ancora se siano stati determinanti incertezze interpretative o ragioni processuali o se, invece, il problema sia davvero l'errore del giudice, accompagnato o meno dal cattivo esercizio della giurisdizione. Se poi la situazione logistica degli uffici giudiziari in cui si è svolto il processo, una durata intollerabile ed il sovraffollamento di cause nei ruoli hanno contribuito a fornire al cittadino l'impressione di un esercizio superficiale della giurisdizione è chiaro che il giudice in molti casi appare — per le persone coinvolte nel processo — il vero problema.

In tutti i casi in cui il problema non è il giudice (ma lo può sembrare al cittadino, che purtroppo a volte non trova nel linguaggio tecnico delle sentenze una spiegazione comprensibile), il filtro delle azioni inammissibili (c) serve bene alla giustizia del primo processo, ossia, potenzialmente, di qualunque processo e specialmente in relazione alle questioni complesse in fatto o in diritto.

Difatti il giudice che si pone diligentemente all'opera e si accinge alla decisione è spesso consapevole della opinabilità della decisione, poiché sovente sussistono margini di apprezzamento non solo nell'interpretazione delle norme sostanziali e processuali applicabili, ma anche nella valutazione delle prove. Alcune decisioni debbono essere prese «allo stato degli atti» (e quindi necessariamente senza piena cognizione di causa) ed altre, pur intervenendo dopo lunghe istruttorie, sono da assumere sulla base di presunzioni. Esistono fascicoli composti da centinaia di documenti — ora prodotti anche in via telematica — spesso contrastanti tra loro.



Il giudice che, al momento in cui decide, sa che esiste un filtro delle azioni di RC infondate (che le parti potranno proporre anche quando il vero problema «non è il giudice»), e che tali domande saranno fermate in tempi relativamente brevi, è un giudice che non si deve preoccupare affatto della propria posizione.

Il filtro svolge tale funzione di tutela esclusivamente a favore delle «buone decisioni» (o almeno alle decisioni non viziate dai difetti che fondano la responsabilità civile del magistrato ai sensi di legge). Infatti il filtro non è utile per tutelare il giudice dalle conseguenze delle proprie decisioni negligenti, per coprire mancanze di studio dei fascicoli o dinieghi di giustizia: tutte queste negligenti condotte non vengono «filtrate». Il giudice sa che se non guarda con attenzione le carte può incorrere in una responsabilità che nessun filtro può eliminare.

In quest'ottica, il filtro tutela la serenità del giudizio e quindi (ed esclusivamente) le buone decisioni. Il principio del giusto processo dà al giudice le coordinate in cui muoversi: non il proprio interesse, non la difesa della propria posizione in un eventuale processo di RC deve essere la sua ottica, ma quella tutta interna al processo di un giudice imparziale.

Le parti sono altri soggetti, che hanno diritto al contraddittorio e alla condizione di parità.

In altre parole occorre non nascondersi che un possibile rischio dell'abolizione del filtro sono i danni della giurisprudenza «difensiva» (d). Il primo e più grave di tutti è che non è più tale un giudice che abdica alla propria posizione di imparzialità e si cura — già nel processo — del proprio interesse e della propria difesa. I danni poi potrebbero essere di diverso grado, a partire da motivazioni ridondanti e magari poco aderenti al caso concreto (che sottraggono al cittadino le garanzie di cui all'art. 111 Cost.) sino ad arrivare a snaturare il contenuto delle decisioni. Tale atteggiamento difensivo potrebbe portare il giudice a chiedersi quale parte può più facilmente proporre causa di responsabilità, con quale decisione possa arrecare maggiore «danno», specie di fronte a parti particolarmente agguerrite o già larvamente minacciose. Si tratta di casi che appaiono assai lontani dalla attuale prassi, ma già le prime ordinanze di rimessione della riforma 2015 alla Corte (del Tribunale civile di Verona del 12 maggio 2015 in relazione ad una decisione sulla provvisoria esecutorietà di un decreto ingiuntivo milionario e del Tribunale penale di Treviso dell'8 maggio 2015, in merito ad un processo penale indiziario) hanno in qualche modo mostrato questa preoccupazione.

Le considerazioni di cui sopra inducono a ritenere che, se manca un filtro rapido alle azioni inammissibili, difetta un elemento importante per garantire al giudice la serenità indispensabile per esaminare le questioni col proprio prudente apprezzamento, dopo uno studio serio delle norme e delle evidenze processuali, senza doversi curare del proprio interesse.

La terzietà del giudice e il contraddittorio su posizioni di parità sono diritti anche dell'altra parte, ossia, la parte che per sua condizione è meno incline a proporre azione di RC (si pensi alla parte pubblica, oppure alla parte meno abbiente): questo cittadino è tutelato dal filtro perché l'esistenza del filtro costituisce per lui garanzia dell'imparzialità del giudice, prima di tutto nei confronti dei propri stessi interessi.

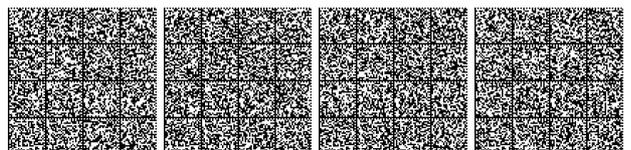
Se poi si riflette sui presupposti della inammissibilità (pre-riforma), si può agevolmente rilevare che in ciascuno di questi casi l'esercizio di un'azione di RC magistrati inammissibile è potenzialmente dannosa per il processo (quello anteriore in senso cronologico).

Il primo caso è quello della manifesta infondatezza che già risulti dagli atti processuali. È evidente che la proposizione di un'azione manifestamente infondata è particolarmente pericolosa per la correttezza del primo processo perché, nella sua strutturale emulatività, può recare in qualche modo turbamento all'attività giudiziaria. Si pensi ad esempio alle conseguenze disciplinari di azioni di RC ora sganciate dal «filtro».

Un secondo caso è quello della mancanza di definizione dei gradi di giudizio. Dopo la riforma, sono state proposte — per la prima volta — dinanzi a questo Tribunale alcune cause di RC riferite a giudizi per i quali pendeva ancora il primo grado in sede civile o penale. In questi casi il *vulnus* al giusto processo (ossia al primo processo tuttora pendente) è particolarmente evidente. L'attività di un giudice che in altra sede sta dirigendo un processo si trova in qualche modo «oggetto» di altro giudizio, ad opera di una delle parti. Senza un filtro, è evidente che il rimedio della inammissibilità in questo caso è destinato ad essere proprio lettera morta: dichiarare solo alla fine della causa di RC che il giudizio è inammissibile perché pende ancora il processo *de quo*, è come consentire praticamente che i due processi coesistano. Se la pronuncia non è immediata, si avrà pendenza contemporanea, vanificandosi così lo stesso presupposto.

Oltre che relativamente alla terzietà del giudice, in questo caso, il filtro tutela anche il contraddittorio, poiché difficilmente un giudice può serenamente valutare la causa mentre pende un processo che ha il suo primo processo come oggetto. D'altra parte, è difficile che la controparte di un soggetto che ha proposto causa di RC possa essere certa di non avere un trattamento diverso da parte di un giudice «coinvolto».

Quanto al caso del termine di decadenza, si deve ritenere che il termine da un lato impone alla parte di valutare in tempi brevi se esperire o no l'azione; dall'altro rende più agevole allo Stato (e poi se del caso al magistrato in caso di



intervento o di rivalsa) una difesa. Difatti, dopo un certo tempo (inversamente proporzionale al numero di cause trattate) un magistrato non può neppure ricordare le cause e i loro particolari. Se non c'è un filtro, poco rileva che il processo *de quo* sia antico o recente: la difesa pubblica (e, se interviene, anche quella del magistrato) dovrà svolgersi a tutto campo e quindi anche nel merito. Ciò potrebbe indurre il giudice, quando decide, a conservare traccia degli aspetti rilevanti delle cause trattate, ponendosi così in una prospettiva difensiva e quindi, per ciò solo, già distorta e foriera di parzialità.

Si può concludere che, affinché il processo cui hanno diritto tutti i cittadini sia condotto con vera imparzialità e senza che le parti si trovino tra loro in posizioni impari perché diversamente atteggiate rispetto ai profili di responsabilità del giudice, occorre che il processo sulla RC del giudice sia reso effettivo e possibile in tutti, i casi in cui è ammissibile, ma sia filtrato subito nei numerosi casi in cui il vero problema non è il giudice.

## SOGGEZIONE DEL GIUDICE ALLA LEGGE

### AUTONOMIA E INDIPENDENZA DELLA MAGISTRATURA

Art. 101 Cost. - Art. 104 Cost.

Quanto sopra argomentato fa comprendere anche come l'inesistenza del filtro di ammissibilità possa porre in discussione la soggezione dovuta dal giudice alla legge e solo alla legge, senza pressioni indebite.

La previsione di un filtro della domanda risarcitoria costituisce un istituto fondamentale per la tutela delle garanzie costituzionali della giurisdizione, escludendosi attraverso la declaratoria di inammissibilità in limine le domande temerarie ed intimidatorie. Si tratta di aspetti già affermati dalla Corte in precedenti pronunce, nelle quali il filtro è stato ritenuto indispensabile per la tutela di questo principio, e in diverse decisioni è stato considerato quale punto di equilibrio tra il principio di responsabilità del giudice e la tutela della giurisdizione.

In particolare, già nella sentenza Corte costituzionale 14 marzo 1968, n. 2, la Corte rilevava che «la singolarità della funzione giurisdizionale, la natura dei provvedimenti giudiziari, la stessa posizione *super partes* del magistrato possono suggerire condizioni e limiti alla sua responsabilità»: perciò respingeva la questione di costituzionalità della degli articoli 55 e 74 c.p.c. che limitavano a dolo frode, concussione e alla omissione di atti d'ufficio la responsabilità civile dei magistrati. Con la sentenza Corte costituzionale 19 gennaio 1989, n. 18 la Corte respingeva la questione di costituzionalità della estensione della responsabilità civile alla colpa grave sollevata quale possibile *vulnus* all'imparzialità e alla indipendenza della magistratura affermando che «la previsione del giudizio di ammissibilità della domanda (art. 5 l. *cit*), garantisce adeguatamente il giudice dalla proposizione di azioni manifestamente infondate, che possano turbarne la serenità».

In modo ancor più chiaro, nella sentenza 22 ottobre 1990, n. 468 si legge: «Questa Corte ha riconosciuto il rilievo costituzionale di un meccanismo di filtro della domanda giudiziale, diretta a far valere la responsabilità civile del giudice, perché un controllo preliminare della non manifesta infondatezza della domanda, portando ad escludere azioni temerarie ed intimidatorie, garantisce la protezione dei valori di indipendenza e di autonomia della funzione giurisdizionale sanciti negli articoli da 101 a 113 della Costituzione nel più ampio quadro di quelle condizioni e limiti alla responsabilità dei magistrati che la peculiarità delle funzioni giudiziarie e la natura dei relativi provvedimenti suggeriscono».

In tale pronuncia, dopo aver richiamato il proprio precedente *dictum* (nella sentenza sui quesiti referendari) per «l'indispensabilità di un filtro a garanzia della indipendenza ed autonomia della funzione giurisdizionale» e dei «valori di cui agli articoli 101 a 113 della Carta costituzionale», a fronte della soluzione temporale di continuità che si era verificata in materia tra il 7 aprile 1988 (data cui era stata posticipata ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 497/1987 l'efficacia dell'abrogazione referendaria) e il 16 aprile 1988, data di entrata in vigore della legge n. 117/1988, dichiarava incostituzionale la normativa di cui alla legge n. 117/1988 nella parte in cui non aveva previsto — per i casi così privi di normativa speciale (ossia i fatti anteriori al 16 aprile 1988 per ricorsi proposti successivamente al 7 aprile 1988) — che «il Tribunale competente verificasse con rito camerale la non manifesta infondatezza della domanda ai fini della sua inammissibilità». Come la dottrina ha evidenziato, in questo caso la Corte ha ritenuto necessario costruire un filtro laddove esso mancava per un vuoto temporale di pochi giorni.

Per ragioni di sintesi, una completa disamina storica dell'evoluzione del filtro, si può trovare nella Sentenza Cassa Civ. Sez. 1 del 4 maggio 2005 n. 9288.

Più recentemente la Suprema Corte ha evidenziato gli stessi principi affermando che «In materia di responsabilità civile dei magistrati, la previsione di un giudizio di ammissibilità per l'azione risarcitoria diretta, agli effetti dell'art. 5 della legge 13 aprile 1988, n. 117, costituisce attuazione delle previsioni di cui agli articoli 101 e seguenti della Costi-



tuzione in tema di tutela della funzione giurisdizionale, e segnatamente dei principi di autonomia e indipendenza del giudice, che contribuiscono all'identificazione della stessa forma repubblicana dello Stato. Ne consegue che il meccanismo del filtro di ammissibilità — salvi i casi di costituzione di parte civile nel processo penale e di sentenza penale passata in giudicato, di cui all'art. 13 della stessa legge n. 117 del 1988 — con riferimento all'attività giurisdizionale, e in generale avuto riguardo agli atti del magistrato nell'esercizio delle funzioni giudiziarie, assume rilievo costituzionale, poiché finalizzato ad escludere azioni risarcitorie temerarie ed intimidatorie proposte direttamente nei confronti del singolo funzionario». (Cass. Sez. 3, Sentenza n. 41 del 3 gennaio 2014).

Richiamando i medesimi principi, già alcune sentenze della SC avevano chiarito come il filtro qui in esame tendesse ad evitare «l'abuso o l'eccesso della giurisdizione in vista di un interesse della stessa funzione giurisdizionale, risolvendosi in un preliminare scrutinio nel contraddittorio delle parti della astratta possibilità di successo della stessa, né ritarda eccessivamente data la errata sequenza cronologica prevista. (Cass. Sez. III, 27 novembre 2006, n. 25123, ma anche Cass. Civ. Sez. III, 20 ottobre 2006, n. 22540).

Per una disamina assai ampia si può far riferimento alla ordinanza Cass. Sez. 6-3, ordinanza n. 1715 del 29 gennaio 2015, nella quale la SC ha chiarito che «In tema di responsabilità civile dei magistrati, la previsione dell'esclusione della proponibilità di un'azione risarcitoria diretta nei confronti del singolo magistrato non integra alcuna limitazione del diritto di agire del danneggiato, né sotto il profilo costituzionale (articoli 2, 3, 24, 32, 111, 117 Cost.), né sotto quello eurounitario (articoli 1, 20, 21, 47, 53, 54 e 55 della Carta di Nizza), né sotto quello sovranazionale (articoli 6 e 13 della Convenzione europea dei Diritti dell'uomo, art. 8 Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo adottata dall'ONU e dal Patto dei diritti civili di New York) in quanto la posizione soggettiva del danneggiato trova piena ed appagante tutela nella responsabilità diretta dello Stato, mentre l'anzidetta esclusione non costituisce privilegio ma estrinsecazione della autonomia e indipendenza di ciascun appartenente all'ordine giudiziario nell'esercizio della funzione giurisdizionale».

#### GIUDICE NATURALE

Un ultimo profilo è quello della garanzia del Giudice naturale precostituito per legge (art. 25 Carta costituzionale).

Condivide questo collegio quanto anche di recente ritenuto dalla SC: certamente il giudice per la cui responsabilità, pendente ancora il primo giudizio, venga proposto un ricorso ai sensi della legge n. 117 del 1988 non è obbligato ad astenersi. Di conseguenza, una domanda di RC non comporta automaticamente che una delle parti possa ricusare il giudice.

Tuttavia, alcuni attenti commentatori della riforma hanno rilevato che l'assenza del filtro moltiplica anche le ipotesi in cui al magistrato converrà intervenire nel processo proposto ai sensi della legge n. 117/1988: non essendo più nettamente distinto l'esame dell'ammissibilità da quello del merito, diminuirebbe la convenienza ad attendere il giudizio di ammissibilità. Di conseguenza, più frequentemente il magistrato sarebbe indotto ad intervenire nel giudizio con conseguente aumento delle ipotesi in cui lo stesso da estraneo diventa parte del giudizio di responsabilità e, specialmente, con il conseguente obbligo di astensione ex art. 51 comma 1 n. 3 c.p.c. nel processo originario.

In ogni caso, anche quando non sussiste obbligo di astenersi e quindi alcuna causa di ricazione, il singolo giudice potrebbe ritenere di non avere più la necessaria serenità di giudizio riguardo alla causa. Potrebbe ritenere la valutazione proposta dal ricorrente come ingiusta oppure, ritenendo di aver davvero fatto qualche errore o temendo comunque di essere un giorno destinatario di un'azione di rivalsa, potrebbe sentirsi quasi indotto a migliorare la posizione di chi ha esercitato altrove una causa di RC. In ogni caso, quindi, potrebbe ravvisare gravi ragioni di convenienza per un'astensione facoltativa, che difficilmente gli verrebbe negata.

Ma, come si è visto, il processo quasi mai è faccenda solitaria: chi perde il giudice naturale è anche la controparte del ricorrente.

La proposizione di un ricorso, in un sistema privo di filtro, potrebbe così costituire uno strumento per ottenere la modifica dell'assegnazione della causa, magari dopo che un giudice aveva preso decisioni interinali che facevano presagire la soccombenza di una delle parti.

Instaurare il processo di RC può essere quindi uno strumento di coazione indiretta nei confronti del giudice, distogliendo la causa dal Giudice naturale per evitare che certe decisioni processuali o sostanziali vengano prese. Per non parlare del rischio che tali coazioni indirette comportano nel processo penale e nelle indagini, al punto che un processo di RC senza filtro, in grado quindi di incidere sul «Giudice naturale», potrebbe rivelarsi uno strumento formidabile per la criminalità organizzata.



*P. Q. M.*

*Visti gli articoli 134 Cost., 23 e seg. legge n. 87/1953;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge 27 febbraio 2015, n. 18, che ha abrogato l'art. 5 della legge 13 aprile 1988, n. 117, in relazione agli articoli 3, 25, 101, 104 e 111 Cost.;*

*Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Sospende il processo sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.*

*Manda la Cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Genova, 10 maggio 2016

*Il Presidente:* COSTANZO

*Il Giudice relatore:* LUCCA

16C00178

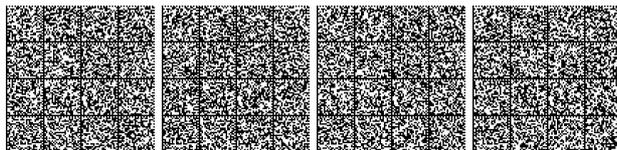
LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2016-GUR-027) Roma, 2016 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



*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>
<b>Tipo A</b> 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 € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</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 € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b> 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 € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b> 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 € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b> 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 € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b> 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 € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

**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	€ <b>190,00</b>
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ <b>180,50</b>
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

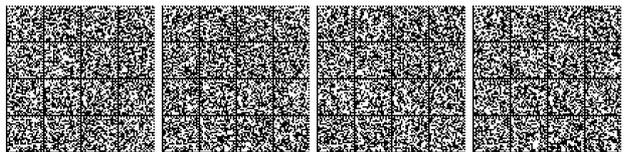
**N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.**

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

\* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



## 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](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://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](mailto: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.





€ 3,00

