

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 159° - Numero 48

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

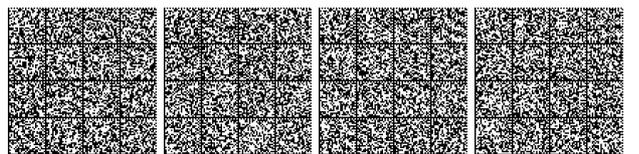
Roma - Mercoledì, 5 dicembre 2018

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





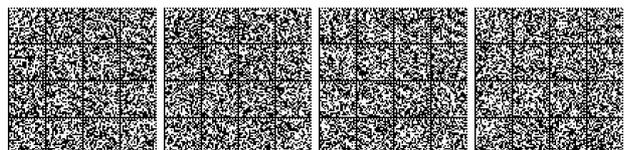
S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

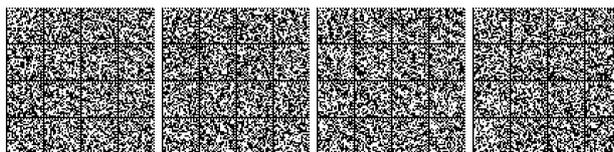
- N. **217.** Sentenza 24 ottobre - 29 novembre 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Caccia - Controllo delle specie di fauna selvatica - Affidamento dell'attuazione dei piani di abbattimento anche ai cacciatori iscritti o ammessi agli Ambiti territoriali di caccia [ATC] interessati, nominativamente segnalati dai comitati di gestione.
 – Legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2004, n. 10 (Normativa organica per l'esercizio dell'attività venatoria, la protezione della fauna selvatica omeoterma e la tutela dell'ambiente), art. 44, comma 2, quinto periodo, e comma 6, lettera c). Pag. 1
- N. **218.** Sentenza 10 ottobre - 29 novembre 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Straniero e apolide - Tutela dei minori stranieri non accompagnati - Indennità dei tutori volontari iscritti nell'apposito elenco.
 – Legge 7 aprile 2017, n. 47 (Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati), artt. 11 e 21. Pag. 4
- N. **219.** Sentenza 23 ottobre - 29 novembre 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Alimenti e bevande - Igiene dei prodotti alimentari - Requisiti igienico-sanitari e strutturali dei locali per la produzione e la stagionatura con metodi tradizionali di prodotti a base di latte.
 – Legge della Regione Calabria 7 novembre 2017, n. 41, recante «Disposizioni per agevolare l'uso dei locali di stagionatura tradizionali - modifiche alla legge regionale 23 febbraio 2004, n. 5 (Norme per l'individuazione dei prodotti a base di latte ritenuti storici e/o tradizionalmente fabbricati)», art. 1. Pag. 8
- N. **220.** Ordinanza 7 - 29 novembre 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Reati e pene - Molestia o disturbo alle persone - Regime di procedibilità.
 – Codice penale, art. 660. Pag. 14

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **73.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 ottobre 2018 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Appalti pubblici - Norme della Regione Toscana - Procedure di affidamento - Previsione che consente alle stazioni appaltanti, nelle procedure negoziate sotto soglia in cui il criterio di aggiudicazione è quello del minor prezzo, di decidere di esaminare le offerte economiche prima di verificare la documentazione amministrativa attestante l'assenza di motivi di esclusione ed il rispetto dei criteri di selezione.
 – Legge della Regione Toscana 6 agosto 2018, n. 46 (Disposizioni in materia di procedura di gara ed incentivi per funzioni tecniche. Modifiche alla l.r. 38/2007), art. 1, comma 1. . Pag. 17



- N. 74. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 ottobre 2018 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Sanità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Disposizioni in materia di sanità convenzionata - Previsione che, fino all'approvazione della deliberazione della Giunta regionale 3 maggio 2017, n. 347, le attività correlate alle indennità aggiuntive di cui all'articolo 35, comma 1, dell'accordo integrativo regionale 11 marzo 2008 si intendono perseguite con l'apporto di tutti i professionisti che non abbiano negato la disponibilità allo svolgimento di tali attività.
 - Legge della Regione Basilicata 20 agosto 2018, n. 18 (Prima variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020), art. 15. Pag. 19
- N. 170. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Siracusa del 26 marzo 2018
Imposte e tasse - Procedimento di accertamento tributario - Mancata previsione di una fase di contraddittorio con il contribuente anteriormente all'emissione dell'avviso di accertamento - Previsione del diritto del contribuente a ricevere copia del verbale di conclusione dell'accertamento e di un termine per eventuali controdeduzioni limitata ai casi in cui l'Amministrazione abbia effettuato un accesso, un'ispezione o una verifica nei locali destinati all'esercizio dell'attività imprenditoriale o professionale del contribuente.
 - Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), artt. 32, 39 e 42; legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), art. 12, comma 7. Pag. 21
- N. 171. Ordinanza del Tribunale di Udine del 14 maggio 2018
Fallimento e procedure concorsuali - Procedimenti di composizione della crisi da sovraindebitamento - Proposta di accordo di ristrutturazione e relativo piano - Possibilità per il piano di prevedere, per i debiti inerenti all'imposta sul valore aggiunto, esclusivamente la dilazione del pagamento.
 - Legge 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento), art. 7, comma 1, terzo periodo. Pag. 34
- N. 172. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia dell'8 ottobre 2018
Edilizia e urbanistica - Confessioni religiose - Norme della Regione Lombardia - Piano per le attrezzature religiose - Previsione che i Comuni che intendono prevedere nuove attrezzature religiose sono tenuti ad adottare e approvare il piano delle attrezzature religiose entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge regionale n. 2 del 2015 - Previsione che, decorso detto termine, il piano è approvato unitamente al nuovo piano di governo del territorio (PGT).
 - Legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), art. 72, comma 5, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge regionale 3 febbraio 2015, n. 2 ("Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) - Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi"). Pag. 41



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 217

Sentenza 24 ottobre - 29 novembre 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Caccia - Controllo delle specie di fauna selvatica - Affidamento dell'attuazione dei piani di abbattimento anche ai cacciatori iscritti o ammessi agli Ambiti territoriali di caccia [ATC] interessati, nominativamente segnalati dai comitati di gestione.

- Legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2004, n. 10 (Normativa organica per l'esercizio dell'attività venatoria, la protezione della fauna selvatica omeoterma e la tutela dell'ambiente), art. 44, comma 2, quinto periodo, e comma 6, lettera c).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

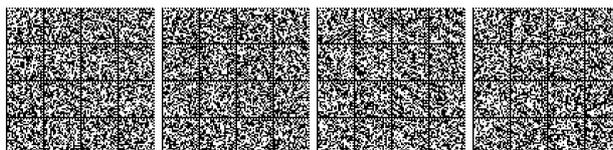
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 44, commi 2 e 6 (*recte*: lettera c) della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2004, n. 10 (Normativa organica per l'esercizio dell'attività venatoria, la protezione della fauna selvatica omeoterma e la tutela dell'ambiente), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, nel procedimento vertente tra l'Ente nazionale protezione animali Onlus (ENPA) e altri e la Provincia di Teramo e altri, con ordinanza del 29 gennaio 2018, iscritta al n. 50 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti l'atto di costituzione, fuori termine, dell'Ente nazionale protezione animali Onlus (ENPA) e altri, nonché l'atto di intervento della Federazione Italiana della Caccia e altro;

udito nella camera di consiglio del 24 ottobre 2018 il Giudice relatore Silvana Sciarra.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 29 gennaio 2018, il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, commi 2 e 6 (*recte*: lettera c), della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2004, n. 10 (Normativa organica per l'esercizio dell'attività venatoria, la protezione della fauna selvatica omeoterma e la tutela dell'ambiente), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.



1.1.- Il giudice rimettente premette di essere stato adito dall'Ente nazionale protezione animali Onlus (ENPA), dalla Lega antivivisezione Onlus Ente Morale (LAV), nonché dalla Lega nazionale per la difesa del cane (LNDC), per ottenere l'annullamento della delibera del Presidente della Provincia di Teramo del 10 marzo 2016, n. 92 (Caccia pesca micologia - approvazione piano di controllo triennale 2016/18 delle popolazioni di volpe), con cui la Provincia di Teramo ha adottato il piano di controllo triennale 2016/2018 delle popolazioni delle volpi.

In particolare, il TAR Abruzzo ritiene che, fra i vari motivi di ricorso, l'unico dotato di fondamento sia quello relativo alla dedotta violazione dell'art. 19 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio). Tale articolo stabilisce, infatti, che l'attuazione dei piani di abbattimento delle specie animali è affidata alle guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali, che possono avvalersi dei proprietari o conduttori dei fondi su cui vengono realizzati i medesimi piani, purché muniti di licenza per l'esercizio venatorio, ma non anche dei cacciatori che non siano né proprietari né conduttori dei fondi interessati, come, viceversa, previsto nella delibera impugnata.

Tale delibera - ricorda il rimettente - è stata, tuttavia, adottata in attuazione dell'art. 44 della legge della Regione Abruzzo n. 10 del 2004, che, al comma 4 (*recte* al quinto periodo del comma 2), statuisce che le guardie venatorie, nel dare attuazione ai predetti piani di abbattimento, «possono avvalersi», tra l'altro, anche «dei cacciatori iscritti o ammessi agli ATC [Ambiti territoriali di caccia] interessati nominativamente segnalati dai comitati di gestione», annoverati, al comma 6, fra coloro che attuano tali piani.

L'art. 44, commi 2 e 6, della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2004, «nella parte in cui prevede che “I soggetti attuatori possono avvalersi (...) dei cacciatori iscritti o ammessi agli ATC interessati nominativamente segnalati dai comitati di gestione” e che “I piani di cui al presente articolo sono attuati: (...) c) dai cacciatori iscritti negli ATC interessati nominativamente segnalati dal comitato di gestione”», si porrebbe, quindi, in contrasto con la norma statale, determinando, ad avviso del giudice *a quo*, una riduzione del livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente prescritto dal legislatore statale nell'esercizio della sua competenza esclusiva (ex art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.) e quindi una lesione di quest'ultima, dato che, come già riconosciuto dalla Corte costituzionale, «l'elenco contenuto nella norma statale, con riguardo alle persone abilitate all'attività in questione, è tassativo» (sentenze n. 139 del 2017, n. 107 del 2014 e n. 392 del 2005; ordinanza n. 44 del 2012).

Pertanto, il TAR Abruzzo solleva questione di legittimità costituzionale del citato art. 44 e ne motiva la rilevanza adducendo che, ove essa venisse accolta, comporterebbe l'accoglimento del ricorso proposto avverso la delibera n. 92 del 2016 per violazione dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992.

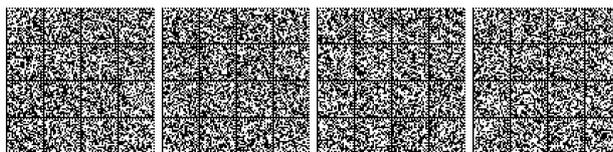
1.2.- L'ENPA, la LAV e la LNDC hanno depositato atto di costituzione in data 13 aprile 2018 e dunque oltre il termine consentito.

1.3.- Le parti resistenti nel giudizio principale (Provincia di Teramo, ATC Vomano Fino e ATC Salinello) non si sono costituite nel giudizio innanzi alla Corte costituzionale.

1.4.- Con atto, depositato in data 9 aprile 2018, e successiva memoria, depositata il 26 settembre 2018, la Federazione italiana della caccia (FIDC) e il sig. M.F. hanno chiesto che la Corte dichiari ammissibile il proprio intervento sulla base dell'assunto che gli iscritti alla medesima federazione, così come il sig. M.F., cacciatore, sarebbero titolari di un interesse qualificato e diretto a difendere la norma regionale sospettata di illegittimità costituzionale, che riguarderebbe lo status dei cacciatori, in quanto iscritti agli ATC Vomano Fino e Salinello), parti del giudizio *a quo* non costituitesi nel giudizio innanzi alla Corte costituzionale, e in quanto cacciatori “formati” e abilitati a partecipare agli interventi di contenimento e ai piani di abbattimento delle specie di fauna in esubero e/o “opportuniste” a seguito della partecipazione ad appositi corsi e del superamento dei relativi esami finali organizzati dalla medesima federazione. A ulteriore dimostrazione dell'ammissibilità dell'intervento nel giudizio davanti alla Corte costituzionale della FIDC e del sig. M.F., viene richiamata la circostanza che al Comitato faunistico-venatorio nazionale di cui all'art. 8 della legge n. 157 del 1992, composto, fra l'altro, «da un rappresentante per ogni associazione venatoria nazionale riconosciuta», sono conferiti compiti di organo tecnico consultivo per tutto quello che concerne l'applicazione della medesima legge, cosicché si configurerebbe una partecipazione della federazione, per il tramite di un suo rappresentante, al procedimento di formazione della normativa di applicazione, in sede locale, della legge n. 157 del 1992.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo dubita, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 44, commi 2 e 6 (*recte*: lettera c), della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2004, n. 10 (Normativa organica per l'esercizio dell'attività venatoria, la protezione della fauna selvatica omeoterma e la tutela dell'ambiente),



L'art. 44 è censurato là dove, al quinto periodo del comma 2, statuisce che le guardie venatorie, nel dare attuazione ai piani di abbattimento di specie di fauna selvatica, «possono avvalersi», tra l'altro, anche «dei cacciatori iscritti o ammessi agli ATC [Ambiti territoriali di caccia] interessati, nominativamente segnalati dai comitati di gestione», annoverati, alla lettera c) del comma 6, fra coloro che attuano tali piani, in contrasto con l'art. 19, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio). Quest'ultimo, infatti, stabilisce che, nell'attuazione dei piani di abbattimento delle specie di fauna selvatica, le guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali possono avvalersi solo dei proprietari o conduttori dei fondi su cui vengono realizzati i medesimi piani, che siano cacciatori, ma non anche dei cacciatori che non siano né proprietari, né conduttori dei citati fondi.

La disciplina dettata dalla norma regionale determinerebbe, pertanto, una riduzione del livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente prescritto dal legislatore statale nell'esercizio della sua competenza esclusiva (ex art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.) e quindi una lesione di quest'ultima.

2.- In linea preliminare, deve essere dichiarato inammissibile l'intervento della Federazione italiana della caccia (FIDC) e del sig. M.F., che non sono parti del giudizio principale.

2.1.- Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale, l'intervento di soggetti estranei al giudizio principale è ammissibile, ai sensi dell'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura (*ex plurimis*, sentenza n. 194 del 2018 e relativa ordinanza letta all'udienza del 25 settembre 2018; sentenza n. 120 del 2018 e relativa ordinanza letta all'udienza del 10 aprile 2018, sentenze n. 77 del 2018 e n. 275 del 2017).

La FIDC e il sig. M.F., oltre a non essere parti del giudizio principale, non sono titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, ma di un interesse riflesso all'accoglimento della questione, in quanto assoggettati alla norma regionale censurata.

Né la FIDC, né il sig. M.F. vantano una posizione giuridica suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall'esito del giudizio incidentale, dato che il rapporto sostanziale dedotto in causa, lungi dal riguardare genericamente lo status dei cacciatori, riguarda la Regione, ente di programmazione e coordinamento della pianificazione faunistico-venatoria, la Provincia, e la sua competenza di pianificazione faunistico-venatoria, e gli Ambiti territoriali di caccia (ATC), individuati dalla legge n. 157 del 1992 (art. 14, comma 1) quali «ripartizioni del territorio agro-silvo-pastorale destinato alla caccia programmata», cui è affidato l'esercizio di attività istituzionali connesse alla suddetta pianificazione.

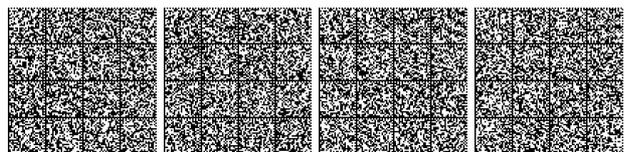
3.- Nel merito, la questione è fondata.

Questa Corte, in pronunce rese su norme di leggi regionali di contenuto sostanzialmente corrispondente alla norma regionale abruzzese oggetto del presente giudizio, ha affermato che «l'elenco contenuto nella norma statale, con riguardo alle persone abilitate all'attività in questione [di realizzazione dei piani di abbattimento della fauna selvatica], è tassativo» (sentenza n. 139 del 2017) e che «una sua integrazione da parte della legge regionale riduce il livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente» (sentenza n. 139 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 174 del 2017 e n. 107 del 2014; ordinanza n. 44 del 2012).

L'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, ad oggi rimasto immutato, nel disciplinare l'abbattimento della fauna nociva, prevede che «[l]e regioni per la migliore gestione del patrimonio zootecnico, per la tutela del suolo, per motivi sanitari, per la selezione biologica, per la tutela del patrimonio storico-artistico, per la tutela delle produzioni zoo-agro-forestali ed ittiche, provvedono al controllo delle specie di fauna selvatica anche nelle zone vietate alla caccia. Tale controllo, esercitato selettivamente, viene praticato di norma mediante l'utilizzo di metodi ecologici su parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica. Qualora l'Istituto verifichi l'inefficacia dei predetti metodi, le regioni possono autorizzare piani di abbattimento. Tali piani devono essere attuati dalle guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali. Queste ultime potranno altresì avvalersi dei proprietari o conduttori dei fondi sui quali si attuano i piani medesimi, purché muniti di licenza per l'esercizio venatorio, nonché delle guardie forestali e delle guardie comunali munite di licenza per l'esercizio venatorio».

Questa Corte ha già avuto modo di rilevare che la norma richiamata non attiene alla caccia, poiché disciplina un'attività, l'abbattimento di fauna nociva, che non è svolta per fini venatori, ma «a fini di tutela dell'ecosistema» (sentenza n. 392 del 2005), com'è dimostrato dal fatto che è presa in considerazione dalla norma statale solo come *extrema ratio*, dopo che i metodi ecologici non sono risultati efficaci.

Nella parte in cui ha introdotto un elenco tassativo di soggetti autorizzati all'esecuzione di tali piani di abbattimento, in cui, diversamente da quanto era precedentemente previsto, non sono compresi i cacciatori che non siano proprietari o conduttori dei fondi interessati dai piani medesimi, essa mira a «evitare che la tutela degli interessi (sanitari,



di selezione biologica, di protezione delle produzioni zootecniche, ecc.) perseguiti con i piani di abbattimento trasmodi nella compromissione della sopravvivenza di alcune specie faunistiche ancorché nocive» (sent. n. 392 del 2005), in linea, peraltro, con la più rigorosa normativa europea in tema di protezione delle specie selvatiche (direttiva 79/409/CEE) del Consiglio, concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

La norma regionale censurata, nella parte in cui estende a tutti i «cacciatori iscritti o ammessi agli ATC interessati, nominativamente segnalati dai comitati di gestione», la possibilità di partecipare alla realizzazione dei suddetti piani di abbattimento, altera il temperamento di interessi delineato dal legislatore statale nell'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, che realizza uno standard minimo uniforme di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, e conseguentemente viola la relativa sfera di competenza statale.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 44 della legge regionale n. 10 del 2004, nella parte in cui, al quinto periodo del comma 2, statuisce che le guardie venatorie, nel dare attuazione ai piani di abbattimento di specie di fauna selvatica, «possono avvalersi», tra l'altro, anche «dei cacciatori iscritti o ammessi agli ATC interessati, nominativamente segnalati dai comitati di gestione», e annovera questi ultimi, alla lettera c) del comma 6, fra coloro che attuano tali piani.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile l'intervento della Federazione italiana della caccia e del sig. M.F.;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, comma 2, quinto periodo, limitatamente alle parole «e dei cacciatori iscritti o ammessi agli ATC interessati, nominativamente segnalati dai comitati di gestione», e comma 6, lettera c), della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2004, n. 10 (Normativa organica per l'esercizio dell'attività venatoria, la protezione della fauna selvatica omeoterma e la tutela dell'ambiente).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 novembre 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_180217

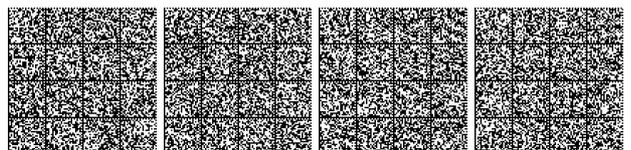
N. 218

Sentenza 10 ottobre - 29 novembre 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero e apolide - Tutela dei minori stranieri non accompagnati - Indennità dei tutori volontari iscritti nell'apposito elenco.

– Legge 7 aprile 2017, n. 47 (Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati), artt. 11 e 21.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 21 della legge 7 aprile 2017, n. 47 (Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati), promossi dal Giudice tutelare del Tribunale ordinario di Benevento, con tre ordinanze del 19 ottobre 2017, iscritte rispettivamente ai numeri da 6 a 8 del registro ordinanze 2018 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri.

udito nella camera di consiglio del 10 ottobre 2018 il Giudice relatore Giulio Prosperetti.

Ritenuto in fatto

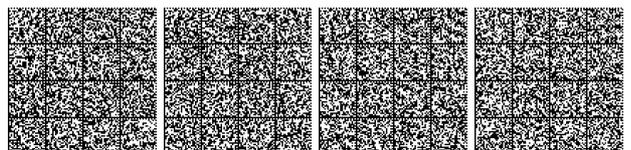
1.- Con tre ordinanze di identico tenore del 19 ottobre 2017 il Giudice tutelare del Tribunale ordinario di Benevento solleva questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 21 della legge 7 aprile 2017, n. 47 (Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati), in riferimento all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui non prevedono alcun onere a carico dello Stato per la tutela dei minori stranieri non accompagnati, così escludendo «di fatto» che, per i tutori di questi soggetti, possa trovare applicazione l'art. 379, secondo comma, del codice civile.

Il giudice *a quo* riferisce di dover decidere sulla richiesta di liquidazione di un'equa indennità avanzata dai tutori di tre minori stranieri non accompagnati e privi di beni per far fronte alle spese e agli oneri derivanti dalla tutela.

Il rimettente esclude di poter aderire alla richiesta degli interessati di porre l'indennità a carico dei responsabili delle strutture di accoglienza che hanno accolto i minori; sebbene, infatti, i responsabili abbiano agito per la nomina dei tutori, su di loro non gravava alcun onere, spettando, invece, all'autorità di pubblica sicurezza l'obbligo di informare gli organi competenti della presenza del minore sul territorio dello Stato.

Il giudice *a quo* rileva che l'art. 11 della legge n. 47 del 2017 ha istituito un elenco di «tutori volontari» dei minori stranieri non accompagnati e il successivo art. 21 ha previsto che le risorse pubbliche possono essere utilizzate solo per il gratuito patrocinio a spese dello Stato, quando i minori stranieri necessitino di assistenza legale.

Il sistema così delineato determinerebbe, secondo la prospettazione del Tribunale rimettente, una disparità di trattamento, in contrasto con l'art. 3 Cost., rispetto ai tutori delle persone incapaci italiane, alle quali lo Stato riconosce una pensione di invalidità, che consentirebbe di coprire le spese di tutela; d'altronde, prosegue il giudice *a quo*, la gravosità dei compiti dei tutori dei minori stranieri non accompagnati, che svolgono numerose attività e sostengono delle spese anche solo per raggiungere le strutture, dislocate sul territorio, presso cui sono collocati i minori, e l'impossibilità di porre l'indennità ex art. 379 cod. civ. a carico dello Stato, comporterebbero il pericolo di non avere alcun tutore disponibile ad assumere l'incarico.



Per superare l'impossibilità «di fatto» di accordare l'equa indennità di cui all'art. 379 cod. civ. il giudice *a quo* chiede la declaratoria di incostituzionalità degli artt. 11 e 21 della legge n. 47 del 2017, nella parte in cui non prevedono alcun onere a carico dello Stato per la tutela dei minori stranieri non accompagnati.

2.- In tutti i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo, in via preliminare, che, per effetto dell'art. 2 del decreto legislativo 22 dicembre 2017, n. 220 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, di attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale nonché della direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), successivo alle ordinanze di rimessione, è stato modificato l'art. 11 della legge n. 47 del 2017 il quale ora richiama, per la disciplina dei tutori dei minori stranieri non accompagnati, le disposizioni del Libro I, Titolo X, Capo I, del codice civile. Tuttavia, anche nella vigenza dell'originaria disposizione, che richiama erroneamente il titolo IX, non vi erano dubbi sull'applicazione della disciplina della tutela dei minori italiani anche ai tutori dei minori stranieri non accompagnati.

3.- La difesa dell'interveniente deduce l'inammissibilità delle questioni per difetto di motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza, sia relativamente all'art. 11 della legge n. 47 del 2017, poiché il giudice non avrebbe chiarito il collegamento esistente tra la norma censurata, i tutori nominati nell'ambito dei procedimenti sottoposti al suo esame (rispetto ai quali non sarebbe stato neppure specificato se i nominativi siano stati tratti dall'elenco dei tutori volontari) e l'indennità di cui all'art. 379, secondo comma, cod. civ., sia relativamente all'art. 21 della legge n. 47 del 2017, poiché l'ordinanza non avrebbe esplicitato le ragioni di conflitto rispetto al parametro costituzionale evocato.

4.- Nel merito l'Avvocatura deduce l'infondatezza delle questioni poiché, anche prima delle innovazioni legislative introdotte dal d.lgs. n. 220 del 2017, al tutore del minore straniero non accompagnato erano applicabili tutte le disposizioni del Libro I, Titolo X, Capo I, cod. civ. e, quindi, anche l'art. 379 cod. civ., la cui operatività non sarebbe stata preclusa dall'istituzione, presso il tribunale dei minorenni, di un albo dei tutori volontari, formati e selezionati dai garanti regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano per l'infanzia e l'adolescenza.

In ogni caso, l'Avvocatura dello Stato precisa che l'ufficio tutelare è sempre gratuito e che al tutore può essere riconosciuta un'indennità soltanto per l'attività legata all'amministrazione del patrimonio del minore (e non anche alla cura della sua persona), il cui onere grava sul patrimonio stesso.

Tale regola avrebbe carattere generale e sarebbe valevole per ogni tutela, non solo per quella dei minori stranieri non accompagnati, così da escludere la disparità di trattamento evocata dal rimettente, rispetto alla quale l'assenza di reddito degli stranieri non avrebbe alcuna rilevanza.

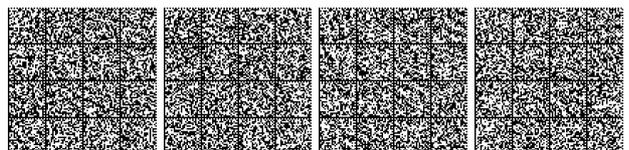
Considerato in diritto

1.- Con tre ordinanze di identico contenuto, il Giudice tutelare del Tribunale ordinario di Benevento dubita della legittimità costituzionale degli artt. 11 e 21 della legge 7 aprile 2017, n. 47 (Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati), che, in materia di minori stranieri non accompagnati, prevedono la nomina di un rappresentante del minore tratto da un elenco di tutori volontari senza che gli oneri della tutela possano essere posti a carico dello Stato, così escludendo «di fatto» l'applicabilità dell'art. 379, secondo comma, del codice civile, non avendo tali minori beni o denaro a disposizione.

Secondo il giudice rimettente il sistema così delineato si porrebbe in contrasto con l'art. 3 della Costituzione per disparità di trattamento rispetto ai tutori delle persone incapaci italiane, alle quali spetta una pensione di invalidità, su cui può gravare l'equa indennità di cui all'art. 379 cod. civ.

2.- In considerazione dell'identità delle norme denunciate e delle censure proposte, i giudizi devono essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

3.- L'art. 11 della legge n. 47 del 2017 ha subito una modifica ad opera del decreto legislativo 22 dicembre 2017, n. 220 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, di attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale nonché della direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), che ha sostituito il richiamo normativo al Titolo IX, Libro I, cod. civ., relativo alla responsabilità genitoriale e ai diritti e doveri del figlio, con il richiamo alle disposizioni del Titolo X, riguardante appunto la tutela del minore, stabilendosi così che la relativa disciplina si applica anche ai minori stranieri non accompagnati.



3.1.- La modifica normativa intervenuta non ha inciso in maniera sostanziale sulla disciplina oggetto di censura di incostituzionalità, essendosi limitata a sostituire un erroneo richiamo normativo.

Pertanto, la restituzione degli atti al giudice *a quo*, per una nuova valutazione sulla rilevanza, sarebbe superflua e in contrasto con il principio di effettività della tutela giurisdizionale, comportando un inutile allungamento dei tempi dei giudizi a quibus (sentenza n. 186 del 2013; nello stesso senso, sentenze n. 125 del 2018, n. 33 del 2018, n. 253 del 2017, n. 86 del 2017 e n. 203 del 2016).

4.- In merito alle eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato per difetto di motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza - incentrate sull'assunto che il giudice *a quo*, quanto all'art. 11 della legge n. 47 del 2017, non avrebbe chiarito il collegamento esistente tra la norma censurata, i tutori nominati nell'ambito dei procedimenti sottoposti al suo esame e l'indennità di cui all'art. 379, secondo comma, cod. civ., e, quanto all'art. 21 della medesima legge, non avrebbe esplicitato le ragioni di conflitto rispetto al parametro costituzionale evocato - esse non sono fondate, poiché il rimettente ha invocato una pronuncia additiva che ponga a carico dello Stato le spese per la tutela dei minori stranieri non accompagnati per sanare la supposta disparità di trattamento rispetto ai tutori delle persone incapaci di nazionalità italiana.

5.- Nel merito, le questioni non sono fondate.

Il Tribunale rimettente ritiene che le norme censurate siano costituzionalmente illegittime, perché determinano una disparità di trattamento dei tutori dei minori stranieri non accompagnati, a cui non è assicurata l'equa indennità di cui all'art. 379 cod. civ. in ragione della situazione di nullatenenza degli assistiti, rispetto ai tutori degli italiani, a cui l'indennità sarebbe assicurata dalla pensione di invalidità di cui fruiscono gli incapaci affidati alle loro cure.

La dedotta disparità di trattamento non esiste, muovendo il rimettente da un presupposto interpretativo erroneo.

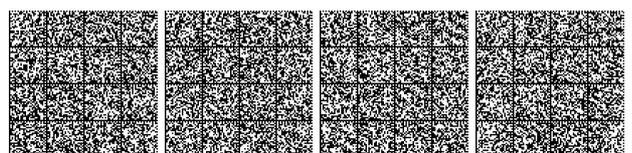
Nell'ordinamento italiano l'ufficio tutelare è sempre gratuito, a prescindere dalla nazionalità del soggetto a favore del quale viene prestato, e l'equa indennità è assegnata dal giudice tutelare solo nei casi in cui vi sono oneri derivanti dall'amministrazione di un patrimonio, in considerazione delle relative difficoltà, mentre non spetta per le cure dedicate alla persona dell'incapace.

All'ufficio del tutore, infatti, non corrisponde un impiego o una prestazione professionale, integrando il suo adempimento un dovere sociale di alto valore morale; l'equa indennità che, come si è detto, si riferisce ai casi di gestione di un patrimonio, «non ha natura retributiva, ma serve a compensare gli oneri e le spese non facilmente documentabili da cui è gravato il tutore a cagione dell'attività di amministrazione del patrimonio del pupillo, alla quale l'ufficio tutelare lo obbliga personalmente senza possibilità di nominare sostituti, i "coadiuvanti" previsti nell'ultima parte della norma in esame non essendo sostituti nel senso dell'art. 1717, secondo comma, cod. civ., bensì semplici ausiliari dell'obbligato nel senso dell'art. 1228; [...] invece, l'obbligo di cura della persona non comporta oneri e spese quantificabili, sia pure forfettariamente, in denaro, e d'altra parte il contenuto di tale obbligo non implica la prestazione personale di servizi propri di un lavoratore domestico o di un infermiere, ben potendo il tutore, se il patrimonio lo consente, farsi autorizzare dal giudice ad assumere una o più persone di servizio oppure a collocare l'incapace in un istituto idoneo ad assisterlo, o altrimenti a chiedere il soccorso delle istituzioni pubbliche di assistenza» (ordinanza n. 1073 del 1988).

Ne deriva, pertanto, che il presupposto dell'indennità è costituito dall'esistenza di un patrimonio del minore (e non nella mera pensione d'invalidità) e il suo riconoscimento è legato all'attività di gestione di esso, in assenza della quale al tutore, anche se di persona incapace di nazionalità italiana, non verrà riconosciuto alcunché, neppure per la rifusione delle spese vive sostenute.

Infine, la pronuncia additiva richiesta dal Tribunale di Benevento sarebbe in contraddizione con la *ratio* specifica delle norme censurate, laddove richiedono un requisito ulteriore, rispetto a quelli previsti dal codice civile, per la nomina dei tutori dei minori stranieri non accompagnati, che devono essere tratti da un elenco di tutori volontari.

L'elemento della volontarietà si integra, dunque, con il valore sociale dell'adempimento dell'ufficio, a cui la legge n. 47 del 2017 ha inteso dare specifico risalto, escludendo la necessità della corresponsione dell'indennità, anche sotto forma di rimborso spese: la gratuità è connaturata al volontariato, che implica un impegno anche materiale di colui che lo presta. Pertanto, le ordinanze di rimessione muovono da un presupposto interpretativo errato che comporta il rigetto delle questioni sollevate.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 21 della legge 7 aprile 2017, n. 47 (Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati), sollevate, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Giudice tutelare del Tribunale ordinario di Benevento, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 ottobre 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 novembre 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_180218

N. 219

Sentenza 23 ottobre - 29 novembre 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Alimenti e bevande - Igiene dei prodotti alimentari - Requisiti igienico-sanitari e strutturali dei locali per la produzione e la stagionatura con metodi tradizionali di prodotti a base di latte.

- Legge della Regione Calabria 7 novembre 2017, n. 41, recante «Disposizioni per agevolare l'uso dei locali di stagionatura tradizionali - modifiche alla legge regionale 23 febbraio 2004, n. 5 (Norme per l'individuazione dei prodotti a base di latte ritenuti storici e/o tradizionalmente fabbricati)», art. 1.

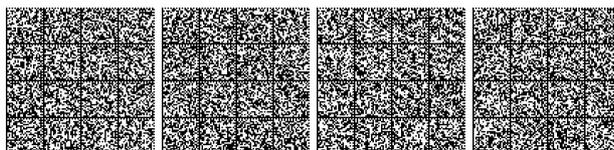
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 7 novembre 2017, n. 41, recante «Disposizioni per agevolare l'uso dei locali di stagionatura tradizionali - modifiche alla legge regionale 23 febbraio 2004, n. 5 (Norme per l'individuazione dei prodotti a base di latte ritenuti storici e/o tradizionalmente fabbricati)», promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 5-11 gennaio 2018, depositato in cancelleria il 15 gennaio 2018, iscritto al n. 5 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

udito nell'udienza pubblica del 23 ottobre 2018 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Domenico Gullo e Gianclaudio Festa per la Regione Calabria.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 5-11 gennaio 2018 e depositato il 15 gennaio 2018 (reg. ric. n. 5 del 2018) il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, primo comma - in relazione al regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, «sull'igiene dei prodotti alimentari» - nonché secondo comma, lettera *m*), e terzo comma della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 7 novembre 2017, n. 41, recante «Disposizioni per agevolare l'uso dei locali di stagionatura tradizionali - modifiche alla legge regionale 23 febbraio 2004, n. 5 (Norme per l'individuazione dei prodotti a base di latte ritenuti storici e/o tradizionalmente fabbricati)».

1.1.- La disposizione impugnata aggiunge il comma 1-*bis* all'art. 2 della legge della Regione Calabria 23 febbraio 2004, n. 5 (Norme per l'individuazione dei prodotti a base di latte ritenuti storici e/o tradizionalmente fabbricati), prevedendo che i locali particolari ove effettuare la produzione e la stagionatura di prodotti a base di latte, ottenuti con attrezzature e metodologie tradizionali, possano avere:

«a) pareti geologicamente naturali;

b) muri, pavimenti, soffitti e porte non lisci, non impermeabili, non resistenti, senza rivestimento chiaro o con composti di materiale inalterabile;

c) dispositivi e utensili di lavoro destinati ad entrare a contatto diretto con le materie prime e i prodotti in materiale non resistente alla corrosione, non facili da lavare e disinfettare (assi di legno e attrezzature tradizionali)».

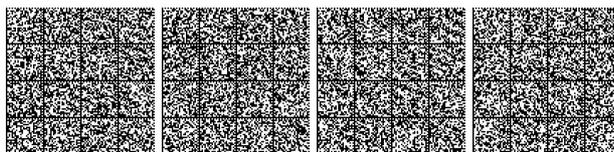
2.- Secondo la difesa statale, la Regione Calabria, introducendo talune deroghe ai requisiti igienicosanitari e strutturali prescritti dalla normativa comunitaria, avrebbe ecceduto le proprie competenze, in violazione delle disposizioni costituzionali che regolano tale materia.

2.1.- In primo luogo, l'art. 1 della legge reg. Calabria n. 41 del 2017 contrasterebbe con il regolamento n. 852/2004/CE, ledendo così l'art. 117, primo comma, Cost.

Tale regolamento ha come finalità il perseguimento di un elevato livello di protezione della vita e della salute umana e, riguardo ai requisiti specifici applicabili ai locali all'interno dei quali i prodotti alimentari vengono preparati, lavorati o trasformati, dispone che gli stessi locali «devono essere progettati e disposti in modo da consentire una corretta prassi igienica impedendo anche la contaminazione tra e durante le operazioni» (allegato II, capitolo II, paragrafo 1).

L'art. 13 del regolamento prevede espressamente la possibilità di deroghe, con limiti ben precisi e individuati, aventi l'obiettivo di consentire l'utilizzazione ininterrotta di metodi tradizionali in una qualsiasi delle fasi della produzione, trasformazione o distribuzione degli alimenti o di tener conto delle esigenze delle imprese alimentari situate in Regioni soggette a particolari vincoli geografici. Tali deroghe, tuttavia, potrebbero essere introdotte solo con misure nazionali e previa notifica agli Stati membri e alla Commissione europea, alla quale è rimessa la valutazione sull'ammissibilità delle stesse, per ogni specifico prodotto tradizionale.

A tal fine, la direzione generale del Ministero della salute avrebbe rappresentato alla Commissione l'esigenza di apportare deroghe per taluni prodotti, riconosciuti tradizionali e contenuti nell'elenco predisposto dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, nonché per alcuni prodotti a denominazione di origine protetta (DOP) e a indicazione geografica protetta (IGP), in considerazione delle peculiari lavorazioni previste nel disciplinare di produzione. Deroghe richieste su istanza del singolo produttore e previa dettagliata descrizione del processo produttivo.



La legge reg. Calabria n. 41 del 2017, invece, sarebbe priva di qualsivoglia riferimento circostanziato a uno specifico prodotto tradizionale e non sarebbero rappresentate eventuali esigenze peculiari legate alla specialità dei processi di produzione.

Dunque, poiché alla luce della costante giurisprudenza costituzionale le norme europee fungono da norme interposte (è richiamata, in particolare, l'ordinanza n. 103 del 2008), l'attività legislativa regionale violerebbe gli obblighi comunitari di cui all'art. 117, primo comma, Cost.

2.2.- L'art. 1 della legge regionale impugnata, in secondo luogo, sarebbe lesivo anche dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., poiché la tutela igienico-sanitaria degli alimenti andrebbe ascritta alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere assicurati sull'intero territorio nazionale. Tale titolo di legittimazione, infatti, costituisce uno strumento teso a evitare che la legislazione regionale violi gli standard minimi di tutela fissati dal legislatore statale (viene richiamata la sentenza n. 141 del 2016).

2.3.- Da ultimo, sarebbe violato l'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente alla competenza dello Stato a fissare i principi fondamentali in materia di «tutela della salute», anche con riferimento a quanto espressamente previsto dal regolamento n. 852/2004/CE, che, al fine di «conseguire un elevato livello di protezione della vita umana e della salute umana», consentirebbe deroghe agli Stati membri solo con l'adozione di normative nazionali.

3.- Con atto depositato il 9 febbraio 2018 si è costituita in giudizio la Regione Calabria, chiedendo che le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri siano dichiarate inammissibili o comunque infondate.

3.1.- La legge reg. Calabria n. 41 del 2017, che apporta modificazioni alla legge reg. Calabria n. 5 del 2004, interverrebbe in un ambito, quello della tutela della salute e dell'alimentazione, attribuito, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., alla potestà legislativa concorrente.

Riguardo all'asserita mancanza, nella disposizione impugnata, di un qualsivoglia riferimento circostanziato a uno specifico prodotto tradizionale e a eventuali esigenze peculiari legate alla specialità dei processi di produzione, dovrebbe tenersi conto che la stessa disposizione si limiterebbe a integrare un provvedimento legislativo vigente, che già reca un dettagliato elenco di prodotti, specificando per ciascuno: materia prima, tecnica di lavorazione, attrezzatura storica, area e calendario di produzione. Inoltre, i prodotti calabresi a base di latte ivi indicati coinciderebbero con quelli contenuti nell'elenco nazionale dei prodotti agroalimentari tradizionali, predisposto con il decreto del Ministro delle politiche agricole 18 luglio 2000 e successivamente aggiornato. Infine, la disposizione impugnata non stabilirebbe, per i prodotti individuati, alcuna deroga automatica ai requisiti previsti dalla normativa comunitaria.

Dovrebbe evidenziarsi, anzi, che il regolamento (CE) n. 2074/2005 della Commissione, del 5 dicembre 2005, recante «modalità di attuazione relative a taluni prodotti di cui al regolamento (CE) n. 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio e all'organizzazione di controlli ufficiali a norma dei regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004, deroga al regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio e modifica dei regolamenti (CE) n. 853/2004 e (CE) n. 854/2004», prevede, all'art. 7, la possibilità di derogare allo stesso regolamento n. 852/2004/CE per i prodotti alimentari che presentano «caratteristiche tradizionali».

In attuazione di ciò, in data 25 gennaio 2007, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ha sancito un'intesa che consente ai produttori di alimenti tradizionali di continuare a utilizzare, appunto in deroga a quanto previsto dal regolamento n. 852/2004/CE, locali e attrezzature che conferiscono ai prodotti particolari caratteristiche organolettiche. Deroghe che nel caso di specie sono rilasciate dall'autorità sanitaria competente, come richiamato anche dalla stessa legge reg. Calabria n. 5 del 2004.

Pertanto, le disposizioni impugnite non contrasterebbero né con la normativa comunitaria, né con la potestà legislativa statale.

Tali conclusioni sarebbero confermate anche dal fatto che analoghe disposizioni, contenute in altre leggi regionali, non sarebbero state impugnate dal Governo, né risulterebbero pendenti questioni di legittimità costituzionale in via incidentale in relazione alle medesime. Sarebbe il caso, ad esempio, dell'art. 6 della legge della Regione Abruzzo 11 giugno 2008, n. 8 (Disposizioni per agevolare la trasformazione e la lavorazione di minimi quantitativi di prodotti agricoli), che recherebbe una disposizione di contenuto sostanzialmente identico a quella impugnata.

4.- In prossimità dell'udienza, entrambe le parti hanno presentato memorie, ribadendo e integrando le proprie conclusioni.

4.1.- La difesa statale, in particolare, sottolinea l'irrelevanza del fatto che una disposizione analoga a quella impugnata sia stata prevista dall'art. 6 della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2008, disposizione a suo tempo non impugnata dal Governo. Non vi sarebbe, infatti, una perfetta sovrapposibilità e coincidenza applicativa delle due normative e, in ogni caso, in base alla costante giurisprudenza costituzionale, l'omessa impugnazione di precedenti norme analoghe «non ha alcun rilievo, dato che l'istituto dell'acquiescenza non è applicabile nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale» (sentenza n. 139 del 2013).



4.2.- La difesa regionale, invece, oltre a ribadire le ragioni d'infondatezza delle questioni, si sofferma in particolare sui motivi d'inammissibilità delle stesse.

4.2.1.- In relazione all'asserita violazione della disciplina comunitaria, la stessa non colpirebbe, comunque, l'intero articolato della disposizione regionale impugnata. La lettera *c*) del comma *l-bis* della legge reg. Calabria n. 5 del 2004, infatti, riguarderebbe i dispositivi e gli utensili di lavoro, mentre l'allegato II, capitolo II, paragrafo 1, del regolamento n. 852/2004/CE, richiamato dalla difesa statale, farebbe riferimento soltanto ai locali all'interno dei quali i prodotti alimentari vengono preparati, lavorati e trasformati (degli strumenti di lavoro e degli impianti si occuperebbe, invece, il paragrafo 2).

Peraltro, il ricorso si limiterebbe a richiamare genericamente il primo periodo dell'allegato II, capitolo II, paragrafo 1, ma non il complessivo articolato del medesimo, con conseguente genericità del motivo. Da tale articolato, d'altronde, non si desumerebbe alcuna relazione con le «pareti geologicamente naturali» previste dalla disposizione regionale impugnata.

Dunque - poiché per costante giurisprudenza costituzionale il ricorso in via principale deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali (ed eventualmente interposte) e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione, e poiché, inoltre, esso deve contenere un'argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale (sono richiamate le sentenze n. 251, n. 233, n. 218, n. 142 e n. 53 del 2015) - la questione dovrebbe ritenersi inammissibile.

4.2.2.- Venendo alle censure relative alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., le stesse (tra l'altro - in tesi - non pienamente corrispondenti ai motivi formulati nella relazione ministeriale) sarebbero del tutto generiche.

La difesa statale, infatti, attraverso una mera petizione di principio, sosterebbe che la tutela igienico-sanitaria costituisce un livello essenziale da assicurare uniformemente sul territorio nazionale, al fine di evitare che la disciplina regionale possa non garantire standard minimi di tutela. Nondimeno, tale titolo di legittimazione statale non corrisponderebbe a una materia in senso stretto e, pertanto, non potrebbe ipotizzarsene la violazione senza la contestuale indicazione della normativa statale violata (si richiama la sentenza n. 297 del 2012). La qual cosa non sarebbe rinvenibile nel ricorso, con conseguente indeterminatezza e inammissibilità della censura.

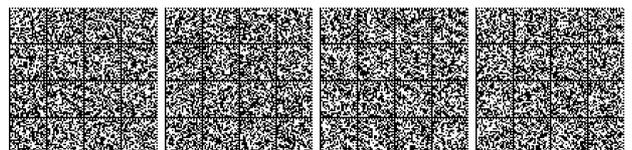
4.2.3.- Analoghe considerazioni, infine, potrebbero farsi con riferimento all'asserita violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente alla competenza statale a fissare i principi fondamentali in materia di «tutela della salute».

Anche per tale doglianza (pure non pienamente corrispondente - sempre in tesi - ai motivi della relazione ministeriale) sarebbero evidenti l'insufficienza della motivazione, nonché la mancata ricostruzione del quadro normativo di riferimento (sono richiamate le sentenze n. 135 del 2017, n. 265 del 2016, n. 171, n. 82 e n. 60 del 2015 e l'ordinanza n. 86 del 2016). Si tratterebbe di una censura meramente assertiva, priva dell'indicazione del parametro interposto (si richiama la sentenza n. 239 del 2016). Né tale carenza potrebbe essere colmata dal riferimento al regolamento n. 852/2004/CE, inidoneo a fungere da normativa nazionale di riferimento.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento all'art 117, primo comma - in relazione al regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, «sull'igiene dei prodotti alimentari» -, secondo comma, lettera *m*), e terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 7 novembre 2017, n. 41, recante «Disposizioni per agevolare l'uso dei locali di stagionatura tradizionali - modifiche alla legge regionale 23 febbraio 2004, n. 5 (Norme per l'individuazione dei prodotti a base di latte ritenuti storici e/o tradizionalmente fabbricati)».

1.1.- Tale disposizione - che aggiunge il comma *l-bis* all'art. 2 della legge della Regione Calabria 23 febbraio 2004, n. 5 (Norme per l'individuazione dei prodotti a base di latte ritenuti storici e/o tradizionalmente fabbricati) - introduce talune prescrizioni concernenti le caratteristiche dei locali ove vengono effettuate la produzione e la stagionatura di prodotti a base di latte, ottenuti con attrezzature e metodologie tradizionali. In particolare, si prevede che tali locali possano avere «pareti geologicamente naturali», nonché «muri, pavimenti, soffitti e porte non lisci, non impermeabili, non resistenti, senza rivestimento chiaro o con composti di materiale inalterabile». Alcune indicazioni sono fornite anche per i dispositivi e gli utensili di lavoro, consentendosi l'utilizzo di materiali non resistenti alla corrosione e non facili da lavare e disinfettare.



2.- Secondo la difesa statale, la Regione Calabria avrebbe introdotto talune deroghe ai requisiti igienicosanitari e strutturali prescritti dalla normativa comunitaria, eccedendo così le proprie competenze costituzionali.

2.1.- La disposizione impugnata, in primo luogo, contrasterebbe con il regolamento n. 852/2004/CE, ledendo così l'art. 117, primo comma, Cost.

2.2.- In secondo luogo, sarebbe violato l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., poiché la tutela igienico-sanitaria degli alimenti dovrebbe essere ascritta alla determinazione dei livelli essenziali che devono essere assicurati sull'intero territorio nazionale, di competenza esclusiva dello Stato.

2.3.- Da ultimo, sussisterebbe un contrasto anche con l'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente alla competenza statale a fissare i principi fondamentali in materia di «tutela della salute», perché il regolamento n. 852/2004/CE, stabilendo l'obiettivo di «conseguire un elevato livello di protezione della vita umana e della salute umana», consentirebbe solo alla legislazione statale la previsione di deroghe ai requisiti igienico-sanitari ivi previsti.

3.- In via preliminare, deve dichiararsi inammissibile la questione promossa in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., poiché generica e carente di motivazione.

La parte ricorrente, infatti, ascrive la tutela igienico-sanitaria degli alimenti anche a tale titolo di legittimazione statale, sulla base di generiche esigenze di uniformità da garantire sul territorio nazionale. Si tratta di affermazioni del tutto prive di un'adeguata motivazione in ordine alle specifiche ragioni che determinerebbero la violazione del parametro invocato. Adeguata motivazione che, come più volte sottolineato da questa Corte, costituisce un requisito imprescindibile, ancor più nei giudizi in via principale (*ex plurimis*, sentenze n. 192, n. 135 e n. 107 del 2017; n. 249 e n. 239 del 2016; n. 233, n. 218, n. 142 e n. 82 del 2015).

4.- Sempre in via preliminare, la difesa regionale osserva anche, senza addurre ragioni d'inammissibilità, bensì di disparità di trattamento, che non era stata oggetto d'impugnazione da parte del Governo un'analogha disposizione, contenuta all'art. 6 della legge della Regione Abruzzo 11 giugno 2008, n. 8 (Disposizioni per agevolare la trasformazione e la lavorazione di minimi quantitativi di prodotti agricoli).

L'argomento è irrilevante.

5.- Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 41 del 2017, promosse in riferimento all'art. 117, primo comma - in relazione al regolamento n. 852/2004/CE - e terzo comma, Cost.

5.1.- L'art. 1 della legge reg. Calabria n. 41 del 2017 inserisce il comma *1-bis* nell'art. 2 della legge reg. Calabria n. 5 del 2004, che disciplina i prodotti lattiero-caseari della Regione, che possono essere qualificati storici o tradizionali, individuati nell'apposito elenco regionale.

In particolare, con tale disposizione si integra la disciplina dei locali di produzione, prevedendo che i locali possano avere anche pareti geologicamente naturali, muri, pavimenti, soffitti e porte non lisci, non impermeabili, non resistenti, senza rivestimento chiaro o non composti di materiale inalterabile, nonché che vi si possano usare dispositivi e utensili prodotti in materiale non resistente alla corrosione, non facili da lavare e disinfettare.

Si tratta, pertanto, di una disposizione che, sebbene intervenga nel testo di una legge che si occupa della natura tradizionale di taluni alimenti, concerne aspetti più propriamente riconducibili all'igiene alimentare. Tale disciplina può essere ascritta alla materia della «tutela della salute», come già sottolineato da questa Corte (*ex multis*, sentenze n. 339 del 2007, n. 95 del 2005 e n. 162 del 2004), di competenza concorrente tra Stato e Regioni, sebbene le norme comunitarie, dettando principi e regole sui requisiti per la produzione e la vendita degli alimenti, abbiano notevolmente ristretto lo spazio d'intervento.

Con particolare riferimento alle deroghe ai requisiti igienico-sanitari per i «prodotti tradizionali», già in vigenza della precedente disciplina comunitaria, attuata dal decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 155 (Attuazione della direttiva 93/43/CEE e della direttiva 96/3/CE concernente l'igiene dei prodotti alimentari), tale possibilità era consentita, seppure soltanto per talune categorie di alimenti. In particolare, il decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173 (Disposizioni in materia di contenimento dei costi di produzione e per il rafforzamento strutturale delle imprese agricole, a norma dell'articolo 55, commi 14 e 15, della legge 27 dicembre 1997, n. 449), attribuiva a un decreto del Ministro della sanità, adottato di concerto con il Ministro per le politiche agricole e con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, la facoltà di definire tali deroghe, nei limiti di quanto autorizzato dalla Commissione europea, su richiesta degli Stati membri.

I prodotti in questione (ossia fabbricati con metodiche omogenee, secondo regole tradizionali, da almeno 25 anni), inoltre, dovevano essere individuati in un apposito elenco nazionale dei prodotti agroalimentari tradizionali, articolato su base regionale. Tale elenco, istituito con decreto del Ministro delle politiche agricole 8 settembre 1999, n. 350, è stato successivamente adottato con decreto ministeriale 18 luglio 2000 ed è progressivamente aggiornato. Il successivo decreto 25 luglio 2000, adottato dal Ministro della sanità di concerto con il Ministro per le politiche agricole, stabiliva, pertanto, per i prodotti inseriti nel citato elenco, la possibilità di deroghe finalizzate alla conservazione del patrimonio



gastronomico tradizionale, determinate con decreto del Ministro della sanità, di concerto con il Ministro per le politiche agricole e con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, per ciascun prodotto tradizionale.

Nella cornice di un più ampio intervento di riforma, il regolamento n. 852/2004/CE ha innovato la disciplina della materia. Ivi, all'allegato II, capitolo II, paragrafo 1, si prevede che i locali dove gli alimenti sono preparati, lavorati o trasformati devono essere progettati e disposti in modo da consentire una corretta prassi igienica, impedendo anche la contaminazione tra e durante le operazioni (taluni requisiti sono previsti dal paragrafo 2, non invocato come norma interposta, anche per le attrezzature e gli utensili impiegati all'interno dei locali). Essi devono avere pavimenti facili da pulire e fabbricati con materiale resistente, non assorbente, lavabile e non tossico; le medesime condizioni sono richieste per le pareti e le porte, che devono anche avere una superficie liscia, mentre i soffitti devono essere costruiti e predisposti in modo da evitare l'accumulo di sporcizia e ridurre la condensa, la formazione di muffa indesiderabile e la caduta di particelle. L'art. 13 del regolamento, nondimeno, attribuisce agli Stati membri la possibilità di prevedere, con misure nazionali, deroghe a tali requisiti, notificate alla Commissione europea e agli altri Stati membri, con una descrizione particolareggiata del tipo di deroga e della relativa motivazione, sulla cui base la Commissione adotta una specifica decisione.

La disciplina delle deroghe, già di per sé più ampia rispetto alla precedente normativa comunitaria, è stata ulteriormente integrata dal regolamento (CE) n. 2074/2005 della Commissione, del 5 dicembre 2005, recante «modalità di attuazione relative a taluni prodotti di cui al regolamento (CE) n. 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio e all'organizzazione di controlli ufficiali a norma dei regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004, deroga al regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio e modifica dei regolamenti (CE) n. 853/2004 e (CE) n. 854/2004». In particolare, ai sensi dell'art. 7, spetta agli Stati membri la facoltà di prevedere deroghe individuali o generali ai requisiti igienico-sanitari degli stabilimenti che fabbricano prodotti alimentari tradizionali (storicamente riconosciuti come tali oppure fabbricati secondo riferimenti tecnici codificati o registrati o comunque protetti come prodotti alimentari tradizionali dalla legislazione comunitaria, nazionale, regionale o locale), qualora l'ambiente dei locali contribuisca, anche parzialmente, allo sviluppo delle loro caratteristiche. Gli Stati membri che concedono le deroghe ne devono soltanto informare la Commissione e gli altri Stati membri entro dodici mesi dalla concessione, dando conto delle misure adottate e delle ragioni delle stesse.

A tal proposito, l'intesa siglata in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, in data 25 gennaio 2007, ha previsto che i produttori di prodotti tradizionali ai sensi del citato d.m. n. 350 del 1999, in deroga a quanto previsto all'allegato II, capitolo II, del regolamento n. 852/2004/CE, possono continuare a utilizzare, per la maturazione o stagionatura, locali aventi caratteristiche ambientali tali da conferire ai prodotti particolari caratteristiche organolettiche, nonché «materiali per gli strumenti e le attrezzature specifiche utilizzate specificatamente per la preparazione, l'imballaggio e il confezionamento di tali prodotti». Le relative deroghe sono rilasciate dall'autorità sanitaria competente e i produttori, in ogni caso, devono predisporre un piano di autocontrollo adeguato, in cui siano indicate le procedure di pulizia e disinfezione nei locali.

5.2.- Ciò premesso, nell'esercizio delle proprie competenze, l'art. 1 della legge reg. Calabria n. 41 del 2017 non ha introdotto una disciplina in contrasto con i requisiti igienico-sanitari stabiliti dal diritto comunitario e dai provvedimenti statali di attuazione. Intanto, va precisato che i materiali e i procedimenti di pulizia particolari previsti per gli utensili e le attrezzature usati per la produzione dei prodotti tradizionali non sono oggetto della disciplina di cui all'allegato II, capitolo II, paragrafo 1, del regolamento n. 852/2004/CE, invocato quale norma interposta dalla difesa statale. Per tali profili, dunque, non può essere rilevato in questa sede l'eventuale contrasto con il diritto comunitario.

Quanto al resto, il legislatore calabrese non reca alcuna innovazione riguardo alle specifiche modalità per il riconoscimento dei prodotti tradizionali, né per quanto concerne il procedimento relativo alla registrazione delle aziende produttrici e all'autorizzazione alla produzione e alla vendita. Tali circostanze restano disciplinate dalla legge reg. Calabria n. 5 del 2004, in conformità alla precedente normativa statale e comunitaria.

In particolare, resta fermo quanto previsto dall'art. 5 di tale legge regionale, ove si dispone la necessità dell'autorizzazione dell'azienda sanitaria locale competente per la produzione e la vendita di prodotti tradizionali in deroga a quanto previsto dalla disciplina comunitaria. Il che appare pienamente conforme a quanto previsto dall'intesa del 25 gennaio 2007, secondo cui le deroghe individuali devono essere rilasciate dall'autorità sanitaria competente, a cui spetta la verifica della conformità del processo produttivo rispetto alle condizioni generali previste per ciascun prodotto tradizionale.

La disposizione regionale impugnata, dunque, non richiama esplicitamente, ma presuppone, l'applicazione delle norme statali ed europee in materia di deroghe. L'ambito di applicazione del comma 1-bis dell'art. 2 della legge reg. Calabria n. 5 del 2004, quindi, non potrà essere altro se non quello delimitato da tali norme, che, come già osservato, consentono ai produttori di prodotti tradizionali inseriti nell'elenco nazionale di cui al d.m. n. 350 del 1999 di continuare a utilizzare procedimenti in deroga ai requisiti igienico-sanitari previsti dal diritto comunitario, ove ciò sia necessario.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 7 novembre 2017, n. 41, recante «Disposizioni per agevolare l'uso dei locali di stagionatura tradizionali - modifiche alla legge regionale 23 febbraio 2004, n. 5 (Norme per l'individuazione dei prodotti a base di latte ritenuti storici e/o tradizionalmente fabbricati)», promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 41 del 2017, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art 117, primo comma - in relazione al regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, «sull'igiene dei prodotti alimentari» - e terzo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 ottobre 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 novembre 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_180219

N. 220

Ordinanza 7 - 29 novembre 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Molestia o disturbo alle persone - Regime di procedibilità.

– Codice penale, art. 660.

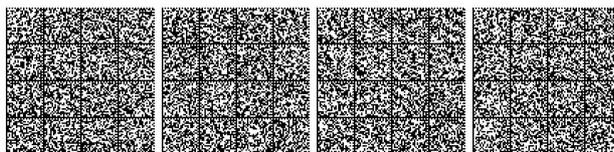
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 660 del codice penale, promosso dal Tribunale ordinario di Varese, nel procedimento penale a carico di N. P., con ordinanza del 26 ottobre 2016, iscritta al n. 74 del registro ordinanze 2017 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2017.

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

udito nella camera di consiglio del 7 novembre 2018 il Giudice relatore Giuliano Amato.

Ritenuto che, con ordinanza del 26 ottobre 2016 (reg. ord. n. 74 del 2017), il Tribunale ordinario di Varese ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 660 del codice penale, nella parte in cui non prevede la procedibilità a querela del reato di molestia, con annessa rimettibilità della stessa, quanto meno limitatamente alle condotte idonee a recare molestia o disturbo esclusivamente a persona determinata;

che, come premette il giudice rimettente, la questione trae origine da un giudizio avente a oggetto il reato di cui all'art. 660 cod. pen., nella specie perpetrato attraverso molestia telefonica, giudizio nel quale la persona offesa costituita parte civile ha esplicitamente rimesso la querela, accettata dalla difesa dell'imputato;

che, nondimeno, poiché il reato in questione è procedibile d'ufficio, tale intervenuta remissione non potrebbe ritenersi efficace, con la necessità di pronunciarsi nel merito, anche contrariamente alle reali intenzioni delle parti originarie;

che, secondo il giudice *a quo*, la questione sarebbe senz'altro rilevante, poiché l'unica persona offesa ha chiesto espressamente di potersi giovare dell'istituto di cui all'art. 152 cod. pen., senza una decisione nel merito della causa penale;

che l'illegittimità della disposizione censurata sarebbe evidente prendendo a termine di raffronto l'art. 612-*bis* cod. pen., che disciplina il reato di atti persecutori, il quale, sebbene connotato da evidenti tratti di specialità e più grave rispetto al reato di molestia, è punito a querela della persona offesa, con la possibilità di una remissione dall'effetto estintivo, mentre nella più tenue ipotesi contravvenzionale sarebbe previsto un regime di procedibilità *ex officio*;

che, infatti, il reato di cui all'art. 612-*bis* cod. pen. integrerebbe una species, punita con pene più severe, della fattispecie contravvenzionale *ex art.* 660 cod. pen., almeno con riferimento alla massa di condotte astrattamente lesive d'interessi che fanno capo all'individuo singolo (in tal senso viene richiamata la sentenza n. 172 del 2014);

che, sebbene la giurisprudenza di legittimità abbia chiarito che il reato di molestia o disturbo alle persone tuteli un bene ulteriore rispetto a quello protetto dalla fattispecie di atti persecutori, cioè la tranquillità pubblica, ciò potrebbe valere soltanto qualora la condotta di disturbo rischi di arrecare nocumento a soggetti indeterminati, altrimenti si valorizzerebbe un'offesa a beni privati non caratterizzante del reato contravvenzionale;

che, dunque, numerose forme di condotta sussumibili e sussunte sub art. 660 cod. pen., connotate da un'azione contenuta e isolata ai danni di una sola persona, finirebbero per ledere, almeno in misura preponderante, lo stesso bene giuridico protetto dall'art. 612-*bis* cod. pen. e, pertanto, sarebbe irragionevole prevedere un trattamento differenziato per le due fattispecie sotto il rilevante aspetto della procedibilità, in particolare se in pregiudizio del responsabile di un'offesa più tenue;

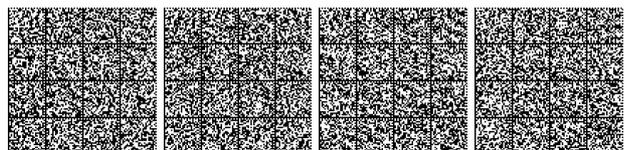
che il giudice rimettente asserisce di essere a conoscenza che questa Corte, con l'ordinanza n. 392 del 2008, ha già dichiarato manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 660 cod. pen., censurato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede la procedibilità d'ufficio anche nell'ipotesi in cui la molestia è rivolta non già ad un numero indeterminato di persone, ma a danno di un soggetto ben determinato;

che, tuttavia, in tal caso si prendevano a raffronto norme incriminatrici assai dissimili rispetto alla contravvenzione in esame, mentre l'introduzione dell'attuale termine di comparazione, ossia l'art. 612-*bis* cod. pen., renderebbe nuova la questione in questa sede sollevata;

che, da ultimo, sarebbe evidente l'impossibilità di addivenire a un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, poiché l'illegittimità della stessa sarebbe scongiurata soltanto ritenendo penalmente rilevanti le sole condotte idonee a mettere a repentaglio la tranquillità pubblica, con esclusione di quelle «uni-direzionate» nei confronti del singolo o di singoli soggetti determinati, secondo un'interpretazione, però, in evidente contrasto con il chiaro tenore letterale dell'art. 660 cod. pen., nonché con un diritto vivente ormai consolidato;

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

che, in via preliminare, secondo l'Avvocatura generale dello Stato la questione sarebbe manifestamente inammissibile, poiché il giudice *a quo* avrebbe chiesto a questa Corte un intervento additivo che, oltre a non rappresentare



l'unica soluzione alla ritenuta disparità di trattamento, risulterebbe del tutto eccentrico rispetto ai principi generali del sistema del diritto penale italiano, secondo cui i reati contravvenzionali sono tutti procedibili d'ufficio;

che, nel merito, la questione sarebbe comunque infondata, poiché il reato di cui all'art. 660 cod. pen. richiede che la molestia o il disturbo avvengano «in un luogo pubblico o aperto al pubblico, ovvero col mezzo del telefono», in tal modo tutelando non solo il soggetto passivo della molestia o del disturbo, ma anche la tranquillità pubblica e il corretto utilizzo della rete telefonica a vantaggio dell'utenza generale, mentre il più grave delitto previsto dall'art. 612-*bis* cod. pen. potrebbe essere commesso anche a parole e in ambito privato.

Considerato che il Tribunale ordinario di Varese ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 660 del codice penale, nella parte in cui non prevede la procedibilità a querela del reato di molestia, con annessa rimettibilità della stessa, quanto meno limitatamente alle condotte idonee a recare molestia o disturbo esclusivamente a persona determinata;

che il reato di cui all'art. 660 cod. pen. risulta inserito nel paragrafo I della Sezione I del Capo I del Titolo I del Libro III del codice penale, dedicato alle «contravvenzioni concernenti l'inosservanza dei provvedimenti di polizia e le manifestazioni sediziose e pericolose», nell'ambito di quelle concernenti l'ordine pubblico e la tranquillità pubblica;

che, come già chiarito da questa Corte con l'ordinanza n. 392 del 2008, l'intervento additivo richiesto dal giudice *a quo* sarebbe del tutto eccentrico rispetto ai principi generali del sistema del diritto penale italiano, che prevede la procedibilità a querela solo per taluni delitti, mentre i reati contravvenzionali sono tutti procedibili d'ufficio;

che siffatte considerazioni restano impregiudicate anche in seguito all'introduzione nell'ordinamento penale del reato di atti persecutori di cui all'art. 612-*bis* cod. pen., richiamato dal giudice *a quo* quale termine di comparazione, poiché la fattispecie contravvenzionale in esame non potrebbe comunque avere un regime di procedibilità diverso da quello previsto per tutte le contravvenzioni;

che, quindi, sebbene possa apparire inattuale ricomprendere nell'oggetto dell'art. 660 cod. pen. le molestie perpestrate col mezzo del telefono nei confronti di soggetti determinati, i cui effetti sovente restano in una sfera privata, la qual cosa potrebbe rendere opportuno un intervento del legislatore in materia, ciò non si risolve nell'illegittimità costituzionale della disposizione censurata;

che, pertanto, la questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 660 del codice penale, sollevata dal Tribunale ordinario di Varese, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 novembre 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

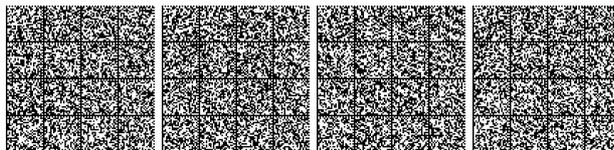
Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 novembre 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 73

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 ottobre 2018
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Appalti pubblici - Norme della Regione Toscana - Procedure di affidamento - Previsione che consente alle stazioni appaltanti, nelle procedure negoziate sotto soglia in cui il criterio di aggiudicazione è quello del minor prezzo, di decidere di esaminare le offerte economiche prima di verificare la documentazione amministrativa attestante l'assenza di motivi di esclusione ed il rispetto dei criteri di selezione.

– Legge della Regione Toscana 6 agosto 2018, n. 46 (Disposizioni in materia di procedura di gara ed incentivi per funzioni tecniche. Modifiche alla l.r. 38/2007), art. 1, comma 1.

Ricorso ex art. 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, codice fiscale 80224030587, fax 06/96514000 presso i cui uffici *ex lege* domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12, manifestando la volontà di ricevere le comunicazioni all'indirizzo PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it nei confronti della Regione Toscana, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge regionale Toscana n. 46 del 6 agosto 2018, recante «Disposizioni in materia di procedura di gara ed incentivi per, funzioni tecniche. Modifiche alla l.r. n. 38/2007.», pubblicata nel B.U.R. n. 36 del 10 agosto 2018, giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 4 ottobre 2018.

1. La legge regionale della Toscana n. 46/2018, indicata in epigrafe, composta da 7 articoli, come esplicita lo stesso titolo, contiene le disposizioni in materia di procedura di gara ed incentivi per funzioni tecniche, nonché le modifiche alla legge regionale 13 luglio 2007, n. 38, recante le «Norme in materia di contratti pubblici e relative disposizioni sulla sicurezza e regolarità del lavoro».

È avviso del Governo che, con la norma denunciata in epigrafe, la Regione Toscana abbia ecceduto dalla propria competenza, come si confida di dimostrare in appresso con l'illustrazione dei seguenti

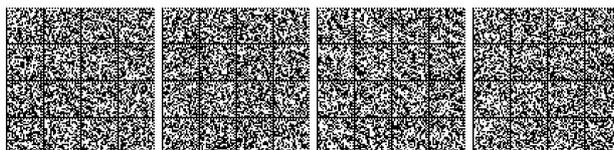
MOTIVI

1. *L'art. 1, comma 1, della legge Regione Toscana n. 46/2018 viola l'art. 117, commi 1 e 2, lettera e), della Costituzione e la norma interposta di cui all'art. 133 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e successive modificazioni.*

L'art. 1, comma 1, della legge Regione Toscana n. 46/2018 citata, rubricato «Disposizioni per la semplificazione della gestione amministrativa delle procedure negoziate sotto soglia. Inserimento dell'art. 35-ter nella l.r. n. 38/2007», in vigore dall'11 agosto 2018, prevede che «1. Dopo l'art. 35-bis, della legge regionale 13 luglio 2007, n. 38 (Norme in materia di contratti pubblici e relative disposizioni sulla sicurezza e regolarità del lavoro) è inserito il seguente:

«Art. 35-ter Disposizioni per la semplificazione della gestione amministrativa delle procedure negoziate sotto soglia.

1. Nelle procedure negoziate, quando il criterio di aggiudicazione è quello del minor prezzo, le stazioni appaltanti possono decidere di esaminare le offerte economiche prima di verificare la documentazione amministrativa attestante l'assenza dei motivi di esclusione ed il rispetto dei criteri di selezione ai sensi del decreto legislativo n. 50/2016. Nell'avviso di manifestazione di interesse sono indicate l'intenzione di avvalersi di tale possibilità e le modalità di verifica, anche a campione, dell'assenza dei motivi di esclusione e del rispetto dei criteri di selezione.



2. La verifica di cui al comma 1 è effettuata nel rispetto dei principi di imparzialità e trasparenza, in modo che nessun appalto sia aggiudicato ad un offerente che debba essere escluso ai sensi dell'art. 80 del decreto legislativo n. 50/2016 o che non soddisfi i criteri di selezione stabiliti nel bando. Nel caso di applicazione dell'esclusione automatica delle offerte di cui all'art. 97, comma 8, del decreto legislativo n. 50/2016, la soglia di anomalia è ricalcolata sulla base dell'esito della verifica.».

La norma regionale citata dispone che, nelle procedure negoziate, quando il criterio di aggiudicazione è quello del minor prezzo, le stazioni appaltanti possono decidere di esaminare le offerte economiche prima di verificare la documentazione amministrativa attestante l'assenza dei motivi di esclusione ed il rispetto dei criteri di selezione ai sensi del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50. Nell'avviso di manifestazione di interesse sono indicate l'intenzione di avvalersi di tale possibilità e le modalità di verifica, anche a campione, dell'assenza dei motivi di esclusione e del rispetto dei criteri di selezione.

Va ricordato che, ai sensi dell'art. 56, comma 2, della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 «sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE», la possibilità dell'inversione dell'apertura delle buste in sede di gara è consentita solamente per le procedure aperte e non anche per le procedure negoziate. L'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 46/2018, ponendosi in contrasto con il predetto art. 56, comma 2, della direttiva 2014/24/UE citata viola l'art. 117, comma 1, della Costituzione.

Il richiamato principio contenuto nel predetto art. 56, comma 2, è stato, inoltre, recepito nell'ordinamento italiano dall'art. 133, comma 8, del decreto legislativo n. 50/2016 citato, come modificato dall'art. 83, comma 1, del decreto legislativo 19 aprile 20017, n. 56, recante le «Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.», che statuisce che «8. Nelle procedure aperte, gli enti aggiudicatoci possono decidere che le offerte saranno esaminate prima della verifica dell'idoneità degli offerenti. Tale facoltà può essere esercitata se specificamente prevista nel bando di gara o nell'avviso con cui si indice la gara. Se si avvalgono di tale possibilità, le amministrazioni aggiudicatrici garantiscono che la verifica dell'assenza di motivi di esclusione e del rispetto dei criteri di selezione sia effettuata in maniera imparziale e trasparente, in modo che nessun appalto sia aggiudicato a un offerente che avrebbe dovuto essere escluso a norma dell'art. 136 o che non soddisfa i criteri di selezione stabiliti dall'amministrazione aggiudicatrice.».

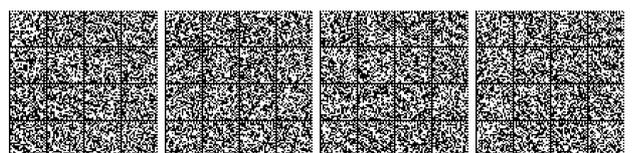
L'art. 133 del decreto legislativo n. 50/2016 citato, come modificato dall'art. 83, comma 1, del decreto legislativo n. 56/2017 citato si connota, sotto il profilo sostanziale, come una norma di portata generale, poiché contiene l'elencazione dei principi generali applicabili alle diverse modalità di selezione dei candidati e degli offerenti.

La possibilità, introdotta nel comma 8, di anticipare l'esame delle offerte rispetto al controllo sul possesso dei requisiti di partecipazione, siano essi di ordine generale, di idoneità professionale o di capacità economico-finanziaria e tecnica, è attuativa, appunto, della richiamata direttiva 2014/24/UE (art. 56, comma 2), ed è circoscritta alle procedure aperte, in cui la presentazione delle offerte è contestuale alla produzione della documentazione attestante il possesso dei suddetti requisiti, per rispondere a esigenze di speditezza nell'individuazione del contraente.

Ne deriva, dunque, l'illegittimità della norma regionale di cui all'art. 1, comma 1, citato che, seppure dettando norme riferite a procedure negoziate di valore sotto soglia, eccede comunque, dalla competenza regionale, atteso che la materia degli appalti investe ambiti di competenza riservati allo Stato quali l'ordinamento civile e la tutela della concorrenza, in violazione dell'art. 117, comma 2, lettera e), che attribuisce allo Stato la legislazione esclusiva in materia di «tutela della concorrenza».

Se, infatti, la legge delega 28 gennaio 2016, n. 11, contenente le «Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.», all'art. 1, comma 1, lettera g), ha delegato il Governo a prevedere una disciplina applicabile ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria e una disciplina per l'esecuzione di lavori, servizi e forniture in economia ispirate a criteri di massima semplificazione e rapidità dei procedimenti, salvaguardando i principi di trasparenza e imparzialità della gara, è evidente che il legislatore statale, nel dare attuazione a tali criteri direttivi con il codice dei contratti pubblici, non ha ritenuto di prevedere la possibilità dell'inversione dell'apertura delle buste in sede di gara in caso di procedure negoziate, in linea proprio con quanto stabilito dalla richiamata direttiva 2014/24/UE per gli appalti sopra la soglia comunitaria.

Alla luce delle precedenti considerazioni deve ritenersi, pertanto, che la disposizione regionale indicata in epigrafe, risulta adottata in contrasto con la richiamata direttiva 2014/24/UE in violazione dell'art. 117, comma 1, della Costituzione; e con la richiamata normativa interposta in violazione dell'art. 117, comma 2, lettera e), della Costituzione, che riserva allo Stato la materia della «tutela della concorrenza».



P.Q.M.

Si conclude perché l'art. 1, comma 1, della legge regionale Toscana n. 46 del 6 agosto 2018, recante «Disposizioni in materia di procedura di gara ed incentivi per funzioni tecniche. Modifiche alla l.r. 38/2007.», indicato in epigrafe, sia dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Si produce l'attestazione della deliberazione del Consiglio dei ministri del 4 ottobre 2018.

Roma, 8 ottobre 2018

Il Vice Avvocato Generale dello Stato: PALMIERI

18C00241

n. 74

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 ottobre 2018
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Sanità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Disposizioni in materia di sanità convenzionata - Previsione che, fino all'approvazione della deliberazione della Giunta regionale 3 maggio 2017, n. 347, le attività correlate alle indennità aggiuntive di cui all'articolo 35, comma 1, dell'accordo integrativo regionale 11 marzo 2008 si intendono perseguite con l'apporto di tutti i professionisti che non abbiano negato la disponibilità allo svolgimento di tali attività.

- Legge della Regione Basilicata 20 agosto 2018, n. 18 (Prima variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020), art. 15.

Ricorso per la Presidenza del Consiglio dei ministri (codice fiscale n. 97163520584), in persona del Presidente *pro tempore*, *ex lege* rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato (codice fiscale n. 80224030587) presso i cui uffici domicilia *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12, fax 06/96514000, PEC: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it, nei confronti della Regione Basilicata, in persona del presidente della giunta regionale *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale del 20 agosto 2018, n. 18, recante «Prima variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020», pubblicata nel B.U.R. Basilicata n. 34 del 20 agosto 2018.

La legge della Regione Basilicata n. 18 del 20 agosto 2018, pubblicata nel B.U.R. n. 34 del 20 agosto 2018, recante: «Prima variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020» presenta aspetti di illegittimità costituzionale per gli aspetti di seguito evidenziati.

L'art. 15 modifica l'art. 1 della legge regionale 27 giugno 2018, n. 10, che è stato impugnato dinanzi a codesta Corte costituzionale a seguito di delibera del Consiglio dei ministri dell'8 agosto 2018 (ricorso n. 56/2018 depositato il 31 agosto 2018), in quanto riconosceva ai medici di medicina convenzionata compensi aggiuntivi, finalizzati alla remunerazione delle specifiche condizioni di disagio e difficoltà in cui vengono rese le prestazioni sanitarie, non previsti dall'Accordo collettivo nazionale di settore.

Le medesime criticità si riscontrano relativamente all'art. 15 della legge oggi impugnata, rubricato «Modifiche all'art. 1 della legge regionale 27 giugno 2018, n. 10», che, di fatto, nonostante la modifica introdotta, non supera i rilievi di incostituzionalità precedentemente riscontrati; infatti, laddove dispone che «fino all'approvazione della deliberazione della giunta regionale n. 347 del 3 maggio 2017, le attività correlate alle indennità aggiuntive di cui all'art. 35, comma 1, alinee 1, 2 e 6 dell'Accordo integrativo regionale, approvato con deliberazione della giunta regionale n. 331 dell'11 marzo 2008, poiché finalizzate ad assicurare la partecipazione dei medici di continuità assistenziale alle attività previste dagli accordi regionali primariamente orientate, in coerenza con l'impianto generale dell'accordo collettivo nazionale vigente, a promuovere la piena integrazione tra i diversi professionisti della medicina generale, si intendono perseguite con l'apporto di tutti i professionisti che non abbiano negato la disponibilità allo svolgimento delle attività correlate» non risulta in linea con i principi che ispirano l'Accordo collettivo nazionale di settore che regola le attribuzioni degli incarichi ai medici di continuità assistenziale, preposti ad assicurare prestazioni assistenziali territoriali non differibili.



Nello specifico, l'art. 67, comma 1, dell'ACN 29 luglio 2009, di modifica dell'ACN del 2005, stabilisce che «Il medico di continuità assistenziale assicura le prestazioni sanitarie non differibili ai cittadini residenti nell'ambito territoriale afferente alla sede di servizio».

Il comma 17 del medesimo articolo prevede che «Il medico di continuità assistenziale partecipa alle attività previste dagli accordi regionali e aziendali. Per queste attività vengono previste quote variabili aggiuntive di compenso, analogamente agli altri medici di medicina generale che ad esse partecipano. Tali attività sono primariamente orientate, in coerenza con l'impianto generale del presente accordo, a promuovere la piena integrazione tra i diversi professionisti della medicina generale, anche mediante la regolamentazione di eventuali attività ambulatoriali».

Da tali disposizioni deriva che ai medici di continuità assistenziale possono essere attribuite attività ulteriori rispetto alle normali funzioni istituzionali; esse devono essere stabilite dagli accordi collettivi regionali e aziendali e per la remunerazione delle stesse devono essere previste quote variabili aggiuntive di compenso. Non possono, invece, essere previsti compensi aggiuntivi, volti ad indennizzare il medico per le particolari e specifiche condizioni di disagio e difficoltà in cui vengono rese le prestazioni sanitarie, posto che, come sopra indicato, le predette quote variabili aggiuntive costituiscono la possibile remunerazione delle sole attività ulteriori rispetto a quelle istituzionali, tant'è che la corresponsione del relativo compenso prescinde dalle particolari condizioni in cui è resa l'attività assistenziale.

L'art. 15 della legge regionale in esame, si pone in contrasto con principi ricavabili dal citato ACN di settore poiché richiama l'art. 35, commi 1, 2 e 6 dell'Accordo integrativo regionale a norma del quale: «[...] spettano al medico di continuità assistenziale i seguenti compensi:

€ 4,00 ad ora quale indennità per i rischi derivanti dalla peculiarità del servizio svolto.

€ 0,50 ad ora per usura della macchina qualora si utilizza il proprio automezzo. (... *omissis* ...).

Per l'assistenza resa alla popolazione in età pediatrica (0-14 anni) è previsto un compenso aggiuntivo orario di € 0,50».

Ne deriva che l'art. 1 della legge regionale n. 10, sia pure nella nuova formulazione introdotta dall'art. 15 della legge in esame, continua a riconoscere indennità aggiuntive non previste dall'ACN sopra indicato.

Del resto, relativamente alle indennità di cui trattasi, già la Corte dei conti, procura regionale per la Basilicata, nell'ambito della vertenza 643/16GAR, a seguito di raffronto tra la contrattazione di livello nazionale e quella integrativa regionale, ha promosso l'azione di responsabilità amministrativa nei confronti della regione contestando di aver illegittimamente previsto nell'AIR, approvato con delibera della giunta regionale n. 331/2008, l'attribuzione e la corresponsione delle suddette indennità ai medici convenzionati di continuità assistenziale per gli anni 2012-2016 in contrasto con l'ACN.

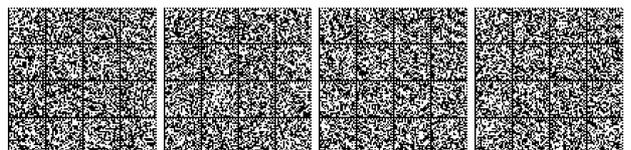
Alla luce di quanto esposto la regione, con le previsioni di cui all'art. 15 della legge regionale in questione, esercita una competenza non propria, atteso che, ai sensi dell'art. 8, comma 1, prima parte, del decreto legislativo n. 502 del 1992, il rapporto tra il servizio sanitario regionale, i medici di medicina generale e i pediatri di libera scelta è disciplinato da apposite convenzioni di durata triennale, conformi agli accordi collettivi nazionali.

Ed invero, quando — come nel caso all'esame — un contratto collettivo nazionale determina, negli ambiti di disciplina ad esso riservati da una legge dello Stato, le materie e i limiti entro i quali deve svolgersi la contrattazione collettiva integrativa, non è consentito ad una legge regionale derogare a quanto in tal senso disposto dal contratto collettivo nazionale.

Pertanto l'art. 15 della legge regionale della Basilicata n. 18/2018 è incostituzionale per violazione della competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile» (art. 117, comma 2, lettera l), Cost.) è per violazione dell'esigenza connessa al precetto costituzionale di eguaglianza (art. 3, Cost.), di garantire l'uniformità, sul territorio nazionale, delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti in questione.

P.Q.M.

La norma regionale sopra indicata viene impugnata dinanzi alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 127 Cost., come da delibera del Consiglio dei ministri in data 16 ottobre 2018.



Si conclude pertanto affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale nei sensi sopra esposti dell'art. 15 della legge Regione Basilicata n. 18 del 20 agosto 2018, recante «Prima variazione al bilancio di previsione pluriennale 2018/2020».

Roma, 18 ottobre 2018

L'Avvocato dello Stato: DE GIOVANNI

18C00248

N. 170

Ordinanza del 26 marzo 2018 della Commissione tributaria provinciale di Siracusa sul ricorso proposto da L. C. contro Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Siracusa

Imposte e tasse - Procedimento di accertamento tributario - Mancata previsione di una fase di contraddittorio con il contribuente anteriormente all'emissione dell'avviso di accertamento - Previsione del diritto del contribuente a ricevere copia del verbale di conclusione dell'accertamento e di un termine per eventuali controdeduzioni limitata ai casi in cui l'Amministrazione abbia effettuato un accesso, un'ispezione o una verifica nei locali destinati all'esercizio dell'attività imprenditoriale o professionale del contribuente.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), artt. 32, 39 e 42; legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), art. 12, comma 7.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE
DI SIRACUSA

SEZIONE 5

riunita con l'intervento dei signori:

Ciccarello Luciano, Presidente;
Boscarino Maria Stella, relatore;
Falco Scampitilla Santo, giudice;

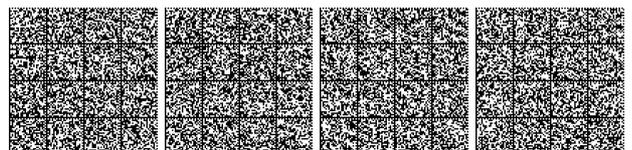
ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 2292/2010, depositato l'8 giugno 2010, avverso avviso di accertamento n. RJV010100283/2009 IVA+IRPEF+IRAP 2004.

Contro Ag. Entrate Direzione Provinciale Siracusa, proposto dal ricorrente L. C., difeso da Antonuccio Antonio, via Senatore G. Maielli, 12 - 96100 Siracusa (SR).

Svolgimento del processo

1. Con il ricorso introduttivo, notificato all'Agenzia delle Entrate - ufficio locale di Augusta (Siracusa) il 12 maggio 2010, iscritto al numero 2292/10, il signor L. C., rappresentato e difeso dal dott. Antonio Antonuccio, ricorreva avverso l'avviso di accertamento n. RJV010100283/2009, con il quale, per l'anno di imposta 2004, erano stati accertati ricavi non dichiarati per euro 42.887,00 e, conseguentemente, a seguito della rettifica del reddito dichiarato, era stato intimato il pagamento della complessiva somma di euro 52.851,00, a titolo di maggiore Irpef, addizionale regionale Irpef, contributi previdenziali, Irap ed IVA, oltre sanzioni.

L'Agenzia delle Entrate aveva eseguito un'indagine finanziaria a carico del ricorrente invitandolo, con atto notificato il 22 settembre 2009, a giustificare le operazioni bancarie relative all'anno 2004.



Il ricorrente aveva prodotto documenti giustificativi.

Senza previa instaurazione del contraddittorio circa le conclusioni alle quali era pervenuto l'Ufficio, quest'ultimo aveva notificato l'avviso di accertamento impugnato.

Ricevuto tale atto, il ricorrente presentava istanza di accertamento con adesione, ma rimasto tale tentativo infruttuoso veniva proposto il ricorso introduttivo.

Con il primo motivo il ricorrente lamentava: la giuridica inesistenza della notifica dell'atto impugnato; con il secondo motivo, dopo aver riepilogato le disposizioni che regolamentano gli accertamenti bancari, il ricorrente lamentava l'illegittimità dell'accertamento «perché, nei fatti, l'Agenzia delle Entrate ha trasferito nella sede giudiziaria la fase istruttoria» dal momento che «il contraddittorio è come se non fosse avvenuto»; sotto ulteriore profilo, si lamentava l'insussistenza dei presupposti per un legittimo accertamento bancario; con il terzo motivo di ricorso il ricorrente faceva valere le ragioni di merito relative alla correttezza dei versamenti bancari recuperati a tassazione non tenute presente dell'amministrazione in sede istruttoria; con il quarto ed ultimo motivo di ricorso, infine, il ricorrente lamentava l'illegittimità delle sanzioni.

Concludeva chiedendo l'annullamento dell'atto impugnato.

2. In data 9 luglio 2010 si costituiva in giudizio l'Agenzia delle Entrate di Siracusa che difendeva la legittimità del proprio operato; osservava, al riguardo, quanto al primo motivo di ricorso, che la notifica era stata regolarmente eseguita producendo dell'atto impugnato, inclusa la relata di notificazione, da considerarsi assistita da efficacia probatoria privilegiata, salvo querela di falso.

Con riferimento al secondo motivo di ricorso l'Ufficio premetteva di aver avuto notificato il 22 settembre 2009 l'invito a produrre chiarimenti circa le indagini bancarie in corso; a tale comunicazione aveva fatto seguito la produzione da parte dell'interessato della documentazione relativa a parte delle operazioni bancarie, esaminata la quale l'Amministrazione, conclusa l'istruttoria, aveva emesso e notificato l'avviso di accertamento impugnato, recuperando a tassazione i maggiori ricavi determinati in funzione delle operazioni attive le cui causali non erano state riconosciute validamente giustificate.

Quanto al secondo profilo fatto valere con tale censura se ne eccepiva l'incomprensibilità.

L'Agenzia, ancora, eccepiva, quanto al terzo motivo di ricorso, che la documentazione prodotta in giudizio risultava tardiva e non poteva assumere valenza probatoria, addebitando al ricorrente la mancata instaurazione di un puntuale contraddittorio pre processuale.

Quanto all'ultimo motivo di ricorso deduceva che la pretesa illegittimità delle sanzioni irrogate discendeva dalla presunta illegittimità dell'avviso di accertamento, per cui dalla infondatezza dei precedenti motivi di ricorso conseguiva altresì l'infondatezza dell'ultima censura.

Il 26 marzo 2018 le parti insistevano nelle rispettive conclusioni ed esaurita la discussione orale (nel corso della quale l'amministrazione ribadiva di aver correttamente instaurato il contraddittorio la cui eventuale carenza doveva intendersi comunque sanata in esito alla instaurazione della fase della procedura di accertamento con adesione) il ricorso veniva trattenuto in decisione.

Ammissibilità della questione.

3. Come noto, le questioni di legittimità costituzionale della normativa italiana nella parte in cui non prevede l'instaurazione del contraddittorio (per i tributi non armonizzati) anteriormente all'emissione di un avviso di accertamento, al di fuori delle ipotesi in cui l'amministrazione abbia effettuato un accesso nei locali destinati all'esercizio dell'attività di impresa, sollevate da questa Sez. V della commissione tributaria provinciale di Siracusa con ordinanza numero 565/16 del 17 giugno 2016 nonché dalle CTR della Toscana e della Campania, sono state dichiarate inammissibili con tre ordinanze della Corte costituzionale (nn. 187, 188 e 189 del 13 luglio 2017) per ragioni processuali.

Onde prevenire eventuali dubbi circa l'ammissibilità della questione in relazione ai vari motivi di ricorso, è opportuno precisare che nessuna delle censure avanzate da parte ricorrente potrebbe autonomamente condurre all'accoglimento del ricorso.

Infatti, quanto al primo motivo di ricorso, lo stesso appare infondato in punto di fatto dall'esame del deposito effettuato dall'amministrazione resistente del provvedimento impugnato munito della relata di notificazione sottoscritta dall'incaricato nonché dal medesimo ricorrente; dalla documentazione prodotta, avverso la quale nessuna eccezione è stata sollevata dall'interessato, risulta che la notifica è stata ritualmente eseguita.

Passando al secondo motivo di ricorso, il primo profilo è quello relativo alla mancata corretta instaurazione del contraddittorio, sulla quale si argomenterà nei successivi capi.



Quanto al secondo profilo di censura, con il quale si afferma apoditticamente che mancherebbero i presupposti per un legittimo accertamento bancario, tale censura appare inammissibile, secondo quanto argomentato dall'amministrazione resistente, per genericità.

Con il terzo motivo di ricorso viene sottoposta al vaglio di questo giudice la documentazione che la parte non ha potuto produrre all'amministrazione anteriormente all'emissione dell'avviso di accertamento impugnato.

L'amministrazione eccepisce che tale produzione sarebbe tardiva, essendo già stato il procedimento concluso, e pertanto inammissibile.

La valutazione di tale documentazione (mediante la quale la parte mira a soddisfare la cosiddetta prova della resistenza, dimostrando la sussistenza di argomentazioni che avrebbero potuto condurre ad un esito diverso del procedimento di verifica qualora l'amministrazione avesse correttamente instaurato il contraddittorio anteriormente all'emissione del provvedimento finale) è strettamente connessa all'accoglimento del secondo motivo di ricorso per il quale viene proposta la questione di legittimità costituzionale: infatti, dall'esame della documentazione prodotta in giudizio dall'amministrazione si evince che l'Ufficio ha trasmesso un solo invito al contraddittorio, il 22 settembre 2009, con il quale alla parte veniva richiesto di presentarsi in ufficio per fornire delucidazioni relativamente ad indagini bancarie anno 2004.

Evidentemente, data la vaghezza di tale invito, la parte ha portato con sé e consegnato all'Ufficio tutta la documentazione che ha (autonomamente) ritenuto utile.

Ma l'Amministrazione, esaminata la documentazione prodotta dalla parte, ha ritenuto non giustificate le operazioni bancarie attive che il ricorrente non aveva, evidentemente, supposto necessario giustificare, e senza instaurare alcun contraddittorio ha emesso l'atto finale (avviso di accertamento).

Il ricorrente, pertanto, è costretto al deposito in giudizio dei documenti che avrebbero dovuto essere introdotti in una fase antecedente.

Pertanto risulta necessario risolvere preliminarmente la questione di legittimità costituzionale che viene proposta che assorbirebbe l'eccezione di tardività ed inammissibilità della produzione documentale in questione sollevata dall'Ufficio resistente.

Non solo.

Ma anche a voler esaminare autonomamente il terzo motivo di ricorso, occorre osservare che l'amministrazione resistente eccepisce che la documentazione prodotta in giudizio potrebbe giustificare solo una parte dei movimenti bancari oggetto di contestazione, per cui l'eventuale positiva delibazione di tale profilo di ricorso condurrebbe ad un accoglimento parziale del ricorso.

Viceversa, con il secondo motivo, di carattere procedimentale, relativo all'omessa instaurazione del contraddittorio, il ricorrente potrebbe conseguire il travolgimento integrale dell'avviso di accertamento, e pertanto l'esame di tale censura condurrebbe ad un risultato pienamente satisfattivo per la parte.

Quanto, infine, all'ultimo motivo di ricorso, al di là della circostanza che lo stesso è limitato alle sole sanzioni, comunque anche in questo caso, come eccepito dall'amministrazione, segue la sorte dei precedenti motivi di ricorso.

Conclusivamente, non risulta prospettabile (ad un primo esame) la risoluzione della controversia senza la preliminare risoluzione della questione di legittimità costituzionale.

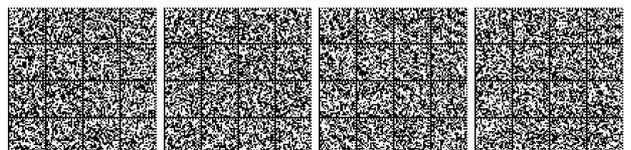
L'oggetto della controversia e la normativa di riferimento.

4. Diventa, quindi, di cruciale importanza (e determinante ai fini della risoluzione della controversia) chiarire la legittimità o meno delle disposizioni in materia, nella parte in cui non prevedono alcun contraddittorio nell'ipotesi di accertamenti fiscali usualmente definiti «a tavolino», vale a dire eseguiti presso gli uffici della stessa amministrazione finanziaria, come nel caso in questione.

Si tralasceranno le disposizioni in materia IVA (artt. 54 e 55 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972 n. 633) applicate nel caso in esame, dovendosi condividere l'orientamento della Cassazione SS.UU., decisione del 9 dicembre 2015, n. 24823 (v. *infra*), con il conseguente obbligo di disapplicazione delle norme che non prevedono il preventivo contraddittorio, per violazione del diritto eurounitario.

Ai fini delle imposte sui redditi gli artt. 38, 39, 40, 40-bis, 41 e 41-bis del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973 n. 600 disciplinano i diversi tipi di avvisi di accertamento o atti di rettifica e non prevedono obblighi di preventivo contraddittorio con il destinatario dell'accertamento anteriormente all'emissione dell'accertamento (disciplinato dal successivo art. 42).

Legge n. 212 del 2000, art. 12, comma 7, prevede garanzie, di carattere procedimentale (formazione di un verbale di chiusura delle operazioni; rilascio di copia del medesimo al contribuente; facoltà del contribuente di comunicare



osservazioni e richieste e corrispondente dovere dell'Ufficio di valutarle; divieto per l'Ufficio di emettere l'avviso di accertamento prima della scadenza del termine dilatorio di sessanta giorni dal rilascio di copia del verbale, salva la ricorrenza di particolare e motivata urgenza) che si applicano soltanto agli accertamenti emessi in esito ad accessi, ispezioni e verifiche fiscali effettuate nei locali ove si esercita l'attività imprenditoriale o professionale del contribuente.

Ad eccezione, quindi, di tali ipotesi, la struttura del procedimento in questione, come d'altra parte pacificamente ammesso dalla medesima Agenzia resistente, comporta che, allorquando l'amministrazione finanziaria, d'ufficio, procede ad una verifica fiscale nei riguardi di un contribuente, non ha alcun obbligo, sanzionato a pena di nullità, di innestare un contraddittorio preventivo anteriormente alla conclusione del procedimento di accertamento.

L'Ufficio, infatti, può formarsi un principio di convincimento del tutto autonomo circa la possibilità di procedere ad una rettifica, sulla base di una istruttoria già compiuta, oppure in attuazione di disposizioni che prevedono meccanismi di tassazione di tipo presuntivo.

Può accadere, invece, che decida di coinvolgere il contribuente, anche al fine di raccogliere dati ed elementi necessari o utili per la verifica della posizione fiscale, e in tal caso può invitare il contribuente (come avvenuto nel caso in questione) a produrre documentazione fiscale.

Il contribuente, come detto sopra, a fronte della genericità dell'invito a comparire per riferire sulla verifica bancaria anno 2004, ha consegnato la documentazione che ha ritenuto utile al fine di illustrare la propria posizione; dopodiché, la successiva fase procedimentale si è svolta senza alcun contraddittorio ed il risultato è stato che l'amministrazione ha ritenuto non giustificati proprio i movimenti che la parte non aveva ritenuto utile o necessario documentare.

In pratica, l'amministrazione finanziaria, esaminati gli atti e i documenti consegnati dal contribuente, ha adottato le proprie decisioni, provvedendo direttamente ad emettere un atto impositivo, senza previamente informare il contribuente delle conclusioni alle quali fosse pervenuta dopo aver esaminato la documentazione relativa alla sua posizione fiscale.

In sostanza, nessuna norma nell'ordinamento tributario impone che, prima di emettere l'avviso di accertamento (atto impositivo), il contribuente debba essere informato.

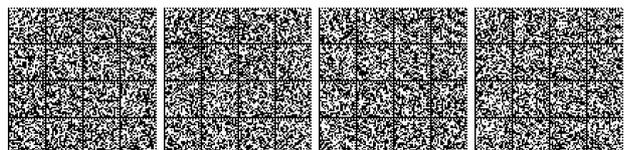
Come si vede, risulta a questo punto irrilevante distinguere le varie ipotesi, cioè se, nella fase iniziale dell'accertamento d'ufficio, il contribuente sia stato convocato per consegnare documenti, o meno, oppure se sia stato convocato e sia comparso, depositando la documentazione fiscale chiesta; infatti, in ogni caso, quand'anche tale convocazione ci sia stata, l'amministrazione procedente istruisce la pratica in assenza del contribuente, valuta la documentazione eventualmente fornita dall'interessato, dopodiché assume le proprie decisioni e — senza previamente avvisarne il contribuente — le formalizza nell'avviso di accertamento contenente la contestazione delle violazioni, l'irrogazione delle sanzioni, l'intimazione al pagamento.

Avverso tale atto, il contribuente (al netto della eventuale fase della procedura accertamento con adesione, che nel caso in questione, come esposto in premesse, non è andata a buon fine, e comunque consiste in una fase successiva al perfezionamento del provvedimento finale) può soltanto presentare ricorso giurisdizionale (se del caso, a seconda del valore della controversia, nella forma dell'istanza di reclamo-mediazione che vale come ricorso decorso il termine di novanta giorni senza accoglimento dell'istanza o conclusione della mediazione), fermo restando che l'avviso di accertamento, decorsi sessanta giorni dalla notifica, è titolo esecutivo per la riscossione delle somme indicate.

Si deve ulteriormente precisare che nel caso in questione l'avviso di accertamento (come risulta anche dal contesto dell'atto) è stato emesso ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, artt. 39 (rubricato «Redditi determinati in base alle scritture contabili»), comma 1, lettera *d*) (il quale prevede che, per i redditi d'impresa delle persone fisiche, l'ufficio procede alla rettifica «se l'incompletezza, la falsità o l'inesattezza degli elementi indicati nella dichiarazione e nei relativi allegati risulta dall'ispezione delle scritture contabili e dalle altre verifiche di cui all'art. 33 ovvero dal controllo della completezza, esattezza e veridicità delle registrazioni contabili sulla scorta delle fatture e degli altri atti e documenti relativi all'impresa nonché dei dati e delle notizie raccolti dall'ufficio nei modi previsti dall'art. 32. L'esistenza di attività non dichiarate o la inesistenza di passività dichiarate è desumibile anche sulla base di presunzioni semplici, purché queste siano gravi, precise e concordanti»).

L'istruttoria — come si evince dalla copia dell'invito, prodotto in giudizio dall'Agenzia, ma anche dalle premesse all'avviso di accertamento — è avvenuta ai sensi dell'art. 32 (che prevede, fra l'altro, l'invito al contribuente a esibire o trasmettere atti e documenti rilevanti ai fini dell'accertamento).

Tale disposizione stabilisce, per quanto qui rileva, che gli inviti e le richieste devono essere notificati ai sensi dell'art. 60. Dalla data di notifica decorre il termine fissato dall'ufficio per l'adempimento, che non può essere inferiore a quindici giorni, prorogabile di altri venti.



Le notizie ed i dati non adottati e gli atti, i documenti, i libri ed i registri non esibiti o non trasmessi in risposta agli inviti dell'ufficio non possono essere presi in considerazione a favore del contribuente, ai fini dell'accertamento in sede amministrativa e contenziosa, salvo che il contribuente depositi in allegato all'atto introduttivo del giudizio di primo grado in sede contenziosa le notizie, i dati, i documenti, i libri e i registri, dichiarando contestualmente di non aver potuto adempiere alle richieste degli uffici per causa a lui non imputabile.

Come si desume dalla lettura dell'art. 32 decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, una volta avviata l'istruttoria (nel caso in questione, a seguito di invito all'interessato alla comparizione per fornire chiarimenti sulle indagini bancarie, ma la disposizione in questione prevede altre modalità di acquisizione di dati e notizie, in alcuni casi coinvolgendo nella fase iniziale il contribuente, come nell'ipotesi di invio di questionari relativi a dati e notizie di carattere specifico rilevanti ai fini dell'accertamento nei confronti degli stessi contribuenti o nei confronti di altri contribuenti con i quali si siano intrattenuti rapporti, in altri casi senza contatti con il contribuente, mediante acquisizione di dati e notizie presso terzi: si vedano le numerose categorie indicate nel citato art. 32), l'Amm.ne esamina la documentazione acquisita, e, conclusa l'istruttoria, raggiunge le proprie determinazioni, senza alcun previo contraddittorio con il contribuente, provvede all'emissione dell'avviso di accertamento, che comprende, oltre le maggiori imposte accertate, l'irrogazione di sanzioni amministrative, con intimazione ad adempiere; l'atto, decorsi sessanta giorni dalla notifica, è titolo esecutivo.

5. Nella vicenda in esame da parte di questo Collegio giudicante, le tesi che si fronteggiano sono quella secondo la quale una volta che l'amministrazione finanziaria abbia istruito la pratica, valutato i dati e gli elementi raccolti, e concluso l'istruttoria, pervenendo alle proprie decisioni, prima dell'emissione dell'atto impositivo negativo deve instaurare il contraddittorio con il contribuente, comunicandogli circa le proprie conclusioni ed accordandogli un termine per la presentazione di memorie e documenti avverso le conclusioni negative alle quali l'amministrazione stessa sia pervenuta; e la tesi opposta, secondo la quale l'obbligo di instaurare il contraddittorio con il contribuente prima dell'emissione dell'atto impositivo è riconosciuto dall'art. 12 dello statuto del contribuente unicamente nell'ipotesi in cui l'attività di verifica si sia svolta mediante accessi, ispezioni e verifiche fiscali eseguite nei locali destinati all'esercizio dell'attività del contribuente, ma non nell'ipotesi in cui l'accertamento sia stato avviato a seguito dell'iniziativa dell'ufficio senza accesso nei luoghi di residenza del contribuente, nella sede o nei locali dell'impresa.

La problematica, dunque, ruota intorno alla necessità o meno di avvisare il contribuente del fatto che, a conclusione di un'attività di controllo eseguita presso gli uffici dell'amministrazione finanziaria, quest'ultima è pervenuta alla decisione di emettere un atto impositivo.

La prevalente giurisprudenza (negli ultimi anni con alcune pronunce dissonanti) è ferma nell'escludere che le garanzie in tema di contraddittorio assicurate al contribuente sottoposto a verifiche fiscali presso la propria residenza ovvero nella sede o nei locali dell'impresa debbano essere estese ai casi di attività di controllo presso gli uffici dell'amministrazione finanziaria.

L'operato dell'Ufficio nel presente giudizio risulta, quindi, conforme alla giurisprudenza formatasi sul richiamato art. 12 dello Statuto del contribuente, stante il tenore testuale della norma, limitata alle verifiche fiscali presso il contribuente.

Ebbene, tale disposizione, come verrà meglio chiarito in seguito, non appare rispettosa della normativa di seguito indicata, e conseguentemente, questo Collegio giudicante ritiene che la soluzione della presente controversia non possa prescindere dalla sottoposizione delle questioni di legittimità costituzionale *infra* indicate.

Rilevanza e motivazioni delle questioni sollevate.

6. Nel caso in esame di questa Commissione, il contribuente lamenta che gli è pervenuto un atto di accertamento istruito e formato dall'amministrazione finanziaria in assenza di alcun contraddittorio.

Occorre dare conto delle eccezioni sollevate dall'amministrazione anche in sede di discussione in udienza, sostenendosi che sarebbe sufficiente ai fini della corretta instaurazione del contraddittorio la partecipazione del contribuente nella fase istruttoria e/o nella fase dell'accertamento con adesione.

Questa Commissione deve farsi carico dell'esame di tali eccezioni che potrebbero condurre al rigetto del ricorso rendendo non rilevante la questione di legittimità costituzionale.

Ma la prospettazione dell'Ufficio non può essere condivisa, prestando questa Commissione adesione all'orientamento giurisprudenziale espresso dalle seguenti pronunce:

S. Corte di cassazione, sentenza n. 2239 del 30 gennaio 2018, la quale afferma che, ai fini del rispetto dell'obbligo di previa instaurazione del contraddittorio, non rilevano le dichiarazioni rese dal contribuente in sede di ispezione, perché la richiesta di chiarimenti al contribuente concorre alla formazione della valutazione (preventiva rispetto all'emanazione dell'avviso di accertamento) da parte dell'amministrazione finanziaria; applicando tale ragionamento



(sebbene espresso in relazione ad altra tipologia di verifica fiscale ma con espressione di un principio generale applicabile anche al caso in esame), la documentazione prodotta dal ricorrente nel corso dell'attività istruttoria ha concorso (solo) alla formazione della valutazione da parte dell'amministrazione finanziaria, fase distinta e precedente rispetto alla successiva fase di emanazione dell'avviso di accertamento;

Commissione tributaria regionale per la Lombardia, dec. n. 2 del 3 gennaio 2017, secondo la quale in sede di accertamento al di fuori dei locali dell'impresa, solo un atto di chiusura dell'attività di controllo consente al contribuente di fornire chiarimenti e documenti che potrebbero condurre l'ufficio a valutare diversamente la posizione del contribuente e adottare un atto di diverso contenuto;

S. Corte di cassazione, dec. n. 24003 del 2016, la quale precisa che la violazione del contraddittorio non può essere sanata da un confronto postumo, in sede di tentativo (infruttuoso) di accertamento con adesione, «posto che in tal caso l'avviso di accertamento continua essere inficiato dalla patologia genetica derivante dall'omessa attivazione del contraddittorio preventivo».

In applicazione di tali precedenti, le eccezioni dell'Ufficio non possono condurre alla reiezione del ricorso (non integrando un valido contraddittorio né l'attività svoltasi in sede istruttoria con la partecipazione del ricorrente e nemmeno quella svoltasi nella successiva fase dell'accertamento con adesione) e deve quindi essere presa in esame la questione centrale, cioè se l'Ufficio fosse o meno tenuto, nel caso in questione, ad instaurare il contraddittorio con il contribuente alla fine dell'attività valutativa e prima dell'emissione dell'atto finale.

Ora, nell'ordinamento giuridico interno non si ravvisa un generalizzato obbligo di contraddittorio nell'ambito del procedimento amministrativo di formazione dell'atto fiscale, in quanto le garanzie, di carattere procedimentale, predisposte dalla legge n. 212 del 2000, art. 12, comma 7 si applicano soltanto agli accertamenti emessi in esito ad accessi, ispezioni e verifiche fiscali effettuate nei locali ove si esercita l'attività imprenditoriale o professionale del contribuente; e non in relazione agli accertamenti derivanti da verifiche effettuate presso la sede dell'Ufficio, in base alle notizie acquisite da altre pubbliche amministrazioni, da terzi ovvero dallo stesso contribuente, in conseguenza della compilazione di questionari o in sede di colloquio (c.d. «verifiche a tavolino»).

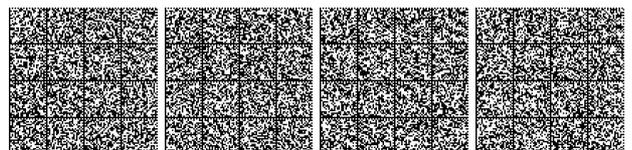
7. La prevalente giurisprudenza ha ritenuto che, anche dopo l'entrata in vigore dello Statuto del contribuente (legge n. 212/2000), non sia possibile ritenere esistente un principio generale di contraddittorio in ordine alla formazione della pretesa fiscale: Cassazione, n. 26316/10; con specifico riferimento alla previsione della legge n. 212 del 2000, art. 12, comma 7, Cassazione 21391/14, 15583/14, 13588/14, 7598/14, 25515/13, 2360/13, 446/13 16354/12; con riguardo all'avviso bonario previsto, dall'art. 6, comma 5, della predetta legge, in relazione alle cartelle decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973, ex art. 36-bis: Cassazione 12023/15, 8342/12, 7536/11, 795/11.

In contrario, Cassazione, ss.uu., 19667/14 e 19668/14, che sviluppano l'argomento di una generalizzata espansione della garanzia del contraddittorio (peraltro in fattispecie diverse da quella in esame), quale espressione di principio immanente all'ordinamento nazionale ed a quello europeo.

Si deve osservare che poco prima, Cassazione civile, sez. trib., con decisione del 5 febbraio 2014 n. 2594, in relazione ad una censura di omessa violazione della legge 27 luglio 2000, n. 212, art. 12, comma 7, da intendersi esteso anche ai casi di «istruttoria condotta nella sede dell'Ufficio tributario» (onde non incorrere nel vizio di incostituzionalità), aveva ritenuto il motivo fondato.

Di seguito, le Sez. un., con la decisione 18 settembre 2014, n. 10667, dopo aver premesso che lo statuto del contribuente è costituito da un complesso di norme la cui precipua funzione è quella di improntare l'attività dell'amministrazione finanziaria alle regole dell'efficienza e della trasparenza, nonché quella di assicurare l'effettività della tutela del contribuente nella fase del procedimento tributario, con norme (quali gli artt. 5, 6, 7, l'art. 10, comma 1, 12, comma 2) che sostanzialmente riproducono alcune delle fondamentali regole dettate dalla legge n. 241 del 1990 sul procedimento in generale, dalle quali «emerge chiaramente che la pretesa tributaria trova legittimità nella formazione procedimentalizzata di una "decisione partecipata" mediante la promozione del contraddittorio (che sostanzia il principio di leale collaborazione) tra amministrazione e contribuente (anche) nella "fase precontenziosa" o endoprocedimentale», al cui ordinato ed efficace sviluppo è funzionale il rispetto dell'obbligo di comunicazione degli atti imponibili», affermavano che «il diritto al contraddittorio, ossia il diritto del destinatario del provvedimento ad essere sentito prima dell'emanazione di questo, realizza l'inalienabile diritto di difesa del cittadino, presidiato dall'art. 24 Cost., e il buon andamento dell'amministrazione, presidiato dall'art. 97 Cost.», richiamando al riguardo le sentenze nn. 16412 del 2007 e 26635 del 2009, sempre delle Sezioni Unite.

Inoltre, «il rispetto dei diritti della difesa e del diritto che ne deriva, per ogni persona, di essere sentita prima dell'adozione di qualsiasi decisione che possa incidere in modo negativo sui suoi interessi, costituisce un principio fondamentale del diritto dell'Unione, come afferma — ricordando la propria precedente sentenza del 18 dicembre 2008, in causa C-349/07 Sopropé — la Corte di Giustizia nella sua recentissima sentenza del 3 luglio 2014 in cause riunite



C-129/13 e C-130/13, Kamino International Logistics BV e Datema Hellmann Worldwide Logistics BV. ... Il diritto al contraddittorio in qualsiasi procedimento, afferma la Corte di Giustizia, è attualmente sancito non solo negli artt. 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che garantiscono il rispetto dei diritti della difesa nonché il diritto ad un processo equo in qualsiasi procedimento giurisdizionale, bensì anche nell'art. 41 di quest'ultima, il quale garantisce il diritto ad una buona amministrazione. Il citato art. 41, par. 2 prevede che tale diritto a una buona amministrazione comporta, in particolare, il diritto di ogni individuo di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale lesivo ... Conclude la Corte che in forza di tale principio, che trova applicazione ogniqualvolta l'amministrazione si proponga di adottare nei confronti di un soggetto un atto ad esso lesivo, i destinatari di decisioni che incidono sensibilmente sui loro interessi devono essere messi in condizione di manifestare utilmente il loro punto di vista in merito agli elementi sui quali l'amministrazione intende fondare la sua decisione, mediante una previa comunicazione del provvedimento che sarà adottato, con la fissazione di un termine per presentare eventuali difese od osservazioni».

Va sottolineato che, pur avendo precisato che l'obbligo in questione, «ad avviso della Corte, incombe sulle amministrazioni degli Stati membri ogniqualvolta esse adottano decisioni che rientrano nella sfera d'applicazione del diritto dell'Unione, quand'anche la normativa comunitaria applicabile non preveda espressamente siffatta formalità», le Sezioni poi concludevano nel senso che, in ragione del dovuto rispetto del diritto di difesa, l'attivazione del «contraddittorio endoprocedimentale» «... costituisce un principio fondamentale immanente nell'ordinamento cui dare attuazione anche in difetto di una espressa e specifica previsione normativa».

Ma successivamente, la Cassazione SS.UU., con decisione del 9 dicembre 2015, n. 24823, dopo aver premesso che in tema di contraddittorio endoprocedimentale in materia tributaria non vi è coincidenza tra disciplina europea e disciplina nazionale (la prima, infatti, prevede il contraddittorio endoprocedimentale, in materia tributaria, quale principio di generale applicazione, pur valutandone gli effetti in termini restrittivamente sostanzialistici; la seconda, lo delinea, invece, quale obbligo gravante sull'Amministrazione a pena di nullità dell'atto non, in via generale, ogni qual volta essa si accinga ad adottare un provvedimento lesivo dei diritti e degli interessi del contribuente, ma, soltanto, in singoli casi), e che tale divaricazione si proietta inevitabilmente sulla regolamentazione dei tributi c.d. «non armonizzati» (in particolare: quelli diretti), estranei alla sfera di competenza del diritto dell'Unione europea, e di quelli c.d. «armonizzati» (in particolare: l'Iva), in detta sfera rientranti, ha ulteriormente chiarito che:

per i tributi «non armonizzati», l'obbligo dell'Amministrazione di attivare il contraddittorio endoprocedimentale, pena l'invalidità dell'atto, sussiste esclusivamente in relazione alle ipotesi in cui tale obbligo sia previsto da specifica norma di legge; ai suddetti tributi, estranei alle competenze dell'Unione, non si applica, invero, il diritto europeo;

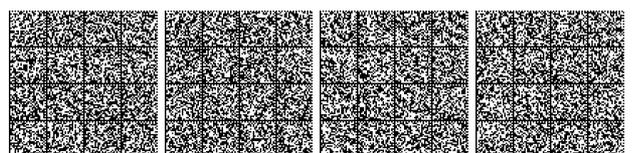
nel campo dei tributi «armonizzati» (che, inerendo alle competenze dell'Unione, sono investiti dalla diretta applicazione del relativo diritto) l'obbligo del contraddittorio endoprocedimentale assume, invece, rilievo generalizzato, se, in mancanza di tale irregolarità, il procedimento «avrebbe potuto comportare un risultato diverso».

A tale decisione hanno fatto seguito ulteriori pronunce:

C.T. Reg. Firenze 18 gennaio 2016 n. 736/1/15, che ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, settimo comma dello Statuto del contribuente nella parte in cui riconosce al contribuente il diritto a ricevere copia del verbale con cui si concludano le operazioni di accertamento e di disporre di un termine di sessanta giorni per eventuali controdeduzioni, alle sole ipotesi in cui la Amministrazione abbia «effettuato un accesso, un'ispezione o una verifica nei locali destinati all'esercizio dell'attività» del contribuente, secondo il «diritto vivente» risultante dalla sentenza 24823/15 delle SS.UU.;

Cassazione civile, sez. trib., 20 aprile 2016 n. 7914; in tale giudizio era stata sollevata, con ordinanza n. 24739 del 2013, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37-bis decreto del Presidente della Repubblica n. 600 cit., che veniva dichiarata infondata dalla Corte costituzionale con sentenza n. 132 del 2015, ritenendosi non contraria a Costituzione la previsione di una sanzione di nullità per la mera violazione del termine dilatorio di giorni sessanta, quest'ultimo stabilito a favore del contribuente per consentire allo stesso l'esercizio del contraddittorio cosiddetto «endoprocedimentale» o amministrativo o preventivo.

La S.C., nel dare atto della decisione delle Sezioni Unite n. 24823 del 2015 (dalla quale deriva che la disciplina del contraddittorio amministrativo che deve precedere la notifica dell'atto impositivo va distinta a seconda del tributo oggetto di accertamento, cioè tra tributi «armonizzati» e non), afferma che con tale decisione «è stata quindi dismessa la soluzione trovata dalle precedenti Sezioni Unite della Corte, che era stata quella di ritenere “immanente” anche nel nostro ordinamento la obbligatorietà del contraddittorio amministrativo tutte le volte in cui un atto erariale fosse “destinato ad incidere in modo negativo sui diritti e gli interessi del contribuente” (Cass. sez. un. n. 19667 del 2014). Soluzione che avrebbe avuto l'effetto di rendere omogenea la disciplina italiana a quella europea, sotto il fondamentale



aspetto del riconoscimento del diritto del contribuente di rappresentare le proprie ragioni prima dell'instaurazione del giudizio e quindi anche nella direzione di una maggiore realizzazione del principio di "buon andamento" della pubblica amministrazione ex art. 97 Cost., comma 2, e che è norma in tutto omologa alla previsione contenuta nell'art. 41, comma 2, lettera a), Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea» e che del resto appariva coerente con la decisione della Corte costituzionale n. 132 cit.;

Commissione tributaria regionale di Reggio Emilia (sentenza 5/1/2016 - 16 marzo 2016 n. 59), che, pur dando atto degli orientamenti giurisprudenziali della Suprema Corte, afferma il principio che le garanzie poste dall'art. 12, comma 7 dello Statuto prescindono dal luogo in cui è effettuata la verifica, in quanto la norma tutela la difesa e l'affidabilità dell'accertamento e non il luogo in cui la verifica viene messa in atto. L'art. 12 dà concreta attuazione agli articoli 97, 53 e 3 della Costituzione, imponendo agli uffici di garantire al contribuente il diritto di partecipare all'accertamento tributario attraverso un vero e proprio contraddittorio pre-accertativo. Diversamente ragionando si realizzerebbe una disparità di trattamento con fattispecie analoghe, con violazione dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento della Pa, di capacità contributiva, della ragionevolezza e del diritto di difesa. D'altra parte, proprio nei casi delle verifiche eseguite in ufficio emerge a maggior ragione l'esigenza del confronto preventivo perché «il contribuente potrebbe trovarsi a ricevere un accertamento esecutivo per tutta risposta di una produzione documentale — magari effettuata da terzi — o della risposta a un questionario, senza aver potuto mai interloquire con l'ufficio finanziario e prospettare le proprie ragioni nei confronti dell'ipotesi accusatoria, che sarà conosciuta per la prima volta solo a seguito di un atto già esecutivo, suscettibile di cristallizzarsi se non impugnato entro uno stretto termine di decadenza»;

Commissione tributaria della Regione Piemonte (sentenza 126/1/2016), che afferma come, non essendo stato concesso il diritto al contraddittorio per l'imposta sul valore aggiunto (tributo armonizzato), la violazione va riconosciuta anche per gli altri tributi, data l'unicità dei fatti. Tanto più che la contribuente aveva prodotto in giudizio documenti che, qualora fossero stati esaminati prima dell'emissione dell'avviso, avrebbero potuto «in linea teorica, se accolti, determinare quanto meno una diversa e minore pretesa tributaria»;

nella stessa linea: Commissione tributaria prov.le di Campobasso, dec. numeri 29/2018, 116/2016, 1094/2016; Commissione tributaria della Regione Lombardia, n. 3509/2017, che ritiene il contraddittorio necessario soprattutto per una corretta azione della pubblica amministrazione; Commissione tributaria della Regione Puglia, sentenza 85/2016, secondo la quale, se l'atto impositivo riguarda sia Iva sia altri tributi, gli obblighi procedurali di contraddittorio preventivo necessari per un legittimo accertamento IVA si estendono anche alle altre imposte;

di segno opposto, la sentenza del 22 febbraio 2016 n. 203/5 della Comm. Trib. Reg. per l'Abruzzo, secondo la quale, alla stregua della Cass. S.U. 9 dicembre 2015 n. 24823, va escluso l'obbligo di contraddittorio endoprocedimentale per gli accertamenti «a tavolino» (nel caso in questione originati da controlli bancari).

La questione, come si vede, ha registrato contrasti in giurisprudenza.

In effetti, nell'ordinamento interno, la previsione della legge n. 212 del 2000, art. 12, comma 7, non è fonte di un generalizzato obbligo di contraddittorio endoprocedimentale a carico dell'Amministrazione fiscale; quindi, l'Amministrazione non ha alcun obbligo, allorché si accinga ad adottare un provvedimento lesivo dei diritti del contribuente, di attivare con l'interessato contraddittorio preventivo, pena l'invalidità dell'atto, né in base alle specifiche norme in materia di accertamenti, né in base allo Statuto del contribuente, legge n. 212 del 2000, che ha previsto garanzie procedurali, ma solo ed esclusivamente in relazione agli accertamenti conseguenti ad accessi, ispezioni e verifiche fiscali effettuate nei locali ove si esercita l'attività imprenditoriale o professionale del contribuente.

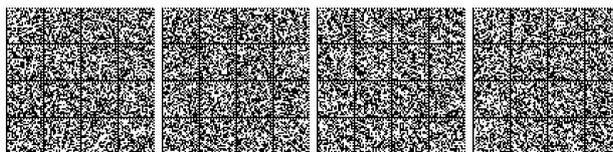
D'altra parte, la ricostruzione delle SS.UU. di cui alla decisione del 9 dicembre 2015, n. 24823 appare ineccepibile, avuto riguardo alla sfera di operatività del diritto comunitario.

Sicché gli opposti orientamenti giurisprudenziali di cui si è dato atto, pur esprimendo l'evidente disagio dell'interprete nel dover seguire il cd. doppio binario, si scontrano contro un dato testuale che appare insuperabile.

Le disposizioni di diritto europeo rilevanti ed i relativi precedenti giurisprudenziali.

8. L'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nel garantire il diritto ad una buona amministrazione, prevede che, nell'ambito di tale diritto, va, tra gli altri, ricompreso «il diritto di ogni persona ad essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio (*cfi*: Corte giust. 22 ottobre 2013, in causa C-276/12, Jiri Sabou; 3 luglio 2014, in causa C-129 e C-130/13, Ramino International Logistics)».

Le SS.UU. — dopo aver ricordato che dalle sentenze 3 luglio 2014 (causa C-129 e C/130/13, Ramino International Logistics), 22 ottobre 2013 (causa C-276/12, Jiri Sabou), 18 dicembre 2008 (causa C-349/07, Sopropè), 12 dicembre 2002 (causa C-395/00, Soc. Distillerie Cipriani), 21 settembre 2000 (causa C-462/98 P. Mediocurso c. Commissione), 4 ottobre 1996 (causa C-32/95 c. Lisrestat) emerge il principio generale secondo il quale il rispetto del contraddittorio



nell'ambito del procedimento amministrativo, non escluso quello tributario, costituisce principio fondamentale dell'ordinamento europeo, che trova applicazione ogniqualvolta l'Amministrazione si proponga di adottare nei confronti di un soggetto un atto lesivo, per cui il destinatario del provvedimento teso ad incidere negativamente sui suoi interessi deve essere messo preventivamente in condizione di manifestare utilmente il suo punto di vista in ordine agli elementi sui quali l'amministrazione intende fondare la propria decisione — hanno tuttavia precisato come tale principio non possa trovare applicazione al di fuori dei casi dei tributi armonizzati.

Deve tuttavia esaminarsi la compatibilità delle disposizioni interne con alcune norme della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

L'art. 1 del Protocollo Addizionale n. 1 alla Convenzione dispone: «Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali di diritto internazionale. Le precedenti disposizioni non portano pregiudizio al diritto degli Stati di mettere in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi oppure di ammende».

Afferma la Cassazione civile, sez. trib., 30 giugno 2011, con sent. n. 14362:

«Come espresso in diverse occasioni, la Corte ripete che l'art. 1 del Protocollo n. 1 contiene tre norme distinte: «la prima norma, esposta nella prima frase del primo paragrafo, è di natura generale ed enuncia il principio del diritto al rispetto dei beni; la seconda norma, contenuta nella seconda frase del primo paragrafo, riguarda la privazione dei beni a certe condizioni; la terza norma, nel secondo paragrafo, riconosce che gli Stati Contraenti hanno il diritto, tra l'altro, di controllare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale ... Tali norme non sono “distinte” nel senso che non hanno un legame tra loro: la seconda e la terza norma, relative a particolari casi di ingerenza nel diritto al rispetto dei beni, devono essere interpretate alla luce del principio contenuto nella prima norma» (cfr. James e altri a Regno Unito, 21 febbraio 1986, Serie A n. 98, che in parte ripete i termini della tesi della Corte in Sporrong e Lonroth c. Svezia, 23 settembre 1982, Serie A n. 52, p 24; cfr. anche The Holy Monasteries c. Grecia, sentenza del 9 dicembre 1994, Serie A n. 301-A; Iatridis c. Grecia GC, n. 31107/96, CEDU 1999-11; e Beyeler c. Italia GC, n. 33202/96, CEDU 2000-1).

In particolare — come affermato nel Provvedimento del 29 marzo 2006 Grande Camera, caso: Scordino contro Italia, Ricorso n. 36813/97 —: «L'ingerenza nel diritto al rispetto dei beni deve temperare un “giusto equilibrio” tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e il requisito della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo (cfr. tra altre autorità Sporrong e Lonroth, cit. *supra*). La preoccupazione di conseguire tale equilibrio si riflette nella struttura dell'Articolo 1, visto nella sua interezza, e che comprende quindi la seconda frase che deve essere letta alla luce del principio generale enunciato nella prima frase. In particolare, deve sussistere un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati ed il fine che si cerca di realizzare con qualsiasi voglia misura applicata dallo Stato, comprese le misure che privano una persona dei suoi beni (cfr. Pressos Campania Naviera S. A. e altri c. Belgio, sentenza 20 novembre 1995, Serie A n. 332; L'ex re di Grecia e altri c. Grecia GC, n. 25701/94; e Sporrong e Lonroth, cit. *supra*).».

Ebbene, la mancata previsione di un contraddittorio procedimentale anteriormente all'adozione di un avviso di accertamento che, vuoi per l'entità delle sanzioni e degli interessi che si aggiungono al maggior reddito accertato, vuoi per la circostanza dell'esecutività connessa al titolo (che consente l'avvio della procedura esecutiva e quindi la spoliazione dei beni del contribuente), è suscettibile di incidere gravemente sulla posizione del contribuente, appare violare il citato necessario rapporto di proporzionalità.

Infatti, avvisare il contribuente dell'imminente emissione di un atto di tal genere, indicando le motivazioni ed assegnando un termine ragionevole (ad es. i sessanta giorni previsti all'art. 12 comma 7 dello Statuto del contribuente), non comporterebbe alcun significativo aggravio per l'attività degli uffici.

A fronte del quale, l'entità della pretesa fiscale aggravata dalle sanzioni è suscettibile di compromettere il diritto al rispetto dei beni alterando il giusto equilibrio tra le esigenze di interesse generale e gli imperativi di salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo.

Non si può non citare, in proposito, la sentenza 16 luglio 2015, C-255/14, con la quale la CGUE si è pronunciata sul principio di proporzionalità delle sanzioni che gli Stati membri debbono necessariamente rispettare, in base ai principi generali del diritto dell'UE, anche nei casi in cui manchi una armonizzazione europea delle sanzioni applicabili.

La Corte, esaminando la compatibilità con il diritto dell'UE delle sanzioni ungheresi a tutela degli obblighi dichiarativi in materia valutaria (pari al 60% delle somme in contanti non dichiarate in dogana), ha ribadito che «21. [...] secondo consolidata giurisprudenza della Corte, in mancanza di armonizzazione della normativa dell'Unione nel settore delle sanzioni applicabili in caso di inosservanza delle condizioni previste da un regime istituito da tale normativa, gli Stati membri possono scegliere le sanzioni che sembrano loro appropriate. Essi tuttavia sono tenuti ad esercitare questa competenza nel rispetto del diritto dell'Unione e dei suoi principi generali e, di conseguenza, nel rispetto del



principio di proporzionalità (v. sentenze *Ntionik e Pikoulas*, C-430/05, EU:C:2007:410, punto 53, e *Urbán*, C-210/10, EU:C:2012:64, punto 23). 22 In particolare, le misure amministrative o repressive consentite da una normativa nazionale non devono eccedere i limiti di ciò che è necessario al conseguimento degli scopi legittimamente perseguiti da tale normativa (v. sentenze *Ntionik e Pikoulas*, C-430/05, EU:C:2007:410, punto 54, nonché *Urbán*, C-210/10, EU:C:2012:64, punti 24 e 53). 23 In tale contesto, la Corte ha precisato che la severità delle sanzioni deve essere adeguata alla gravità delle violazioni che esse reprimono e comportare, in particolare, un effetto realmente deterrente, fermo restando il principio generale della proporzionalità (v. sentenze *Asociația Accept*, C-81/12, EU:C:2013:275, punto 63, e *LCL Le Crédit Lyonnais*, C-565/12, EU:C:2014:190, punto 45)».

Deve quindi concludersi che il canone di proporzionalità, che assurge a principio generale nell'ordinamento comunitario, appare violato dalle previsioni normative in materia di accertamenti sopra richiamate, perchè l'assenza del contraddittorio anteriormente all'emissione di un atto destinato in breve tempo a divenire titolo esecutivo dando luogo all'esproprio dei beni del contribuente concretizza un intervento sproporzionato rispetto ai fini perseguiti.

Sicché lo Stato, attraverso tale previsione, pregiudica in maniera sostanziale la situazione finanziaria dei contribuenti (si veda *Imbert de Tremiolles c. Francia e Buffalo Srl en liquidation c. Italia*), e in maniera irragionevole, tale da determinare la violazione dell'art. 1 del Prot. 1.

9. Appare parimenti violata anche un'altra disposizione della Convenzione.

L'art. 6, primo paragrafo, nell'introdurre il principio dell'equo processo, stabilisce che «ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un Tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti».

Sebbene tale disposizione non contenga alcun esplicito riferimento ai giudizi tributari, tradizionalmente esclusi in quanto non rientranti nel novero dei giudizi civili o penali (*cf.* Corte EDU, grande sezione, 12 luglio 2001, ricorso n. 44759/98, *Ferrazzini v. Italy*), l'esigenza di garanzia processuale che tale norma mira a realizzare deve estendersi anche al giudizio tributario nel quale si faccia valere una pretesa nei confronti dell'Amministrazione finanziaria dinanzi al giudice speciale tributario, come dimostrano alcune aperture della Corte (Corte EDU, 26 marzo 1992, ricorso nn. 11760/85, *Editions Périscope v. France*; e 23 ottobre 1997, ricorsi n. 21319/93, 21449/93 e 21675/93, *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society and Yorkshire Building Society v. the United Kingdom*; decisione sull'ammissibilità *SA Cabinet Diot et Gras Savoye c. France*).

Soprattutto, la Corte EDU ritiene sussumibili sotto l'art. 6, primo paragrafo (controversie sulla «fondatezza di ogni accusa penale») le controversie che abbiano ad oggetto l'irrogazione di sanzioni tributarie, le quali, pur di natura amministrativa, sono caratterizzate da una finalità, deterrente e punitiva ad un tempo, che consente di attribuire loro, ai fini dell'applicazione dei principi del giusto processo, natura genericamente penale (Corte EDU, sez. I, 23 luglio 2002, ricorso n. 34619/97, *Janosevic v. Sweden*, e sez. I, ricorso n. 36985/97, *Västberga Taxi Aktiebolag and Vulic c. Sweden*).

In particolare, con la decisione della Grande sezione del 23 novembre 2006, ricorso n. 73053/01, *Jussila v. Finland*, la Corte, dato atto dell'impossibilità di tenere distinte all'interno di un procedimento le parti che riguardano la contestazione delle imposte da quelle che concernono la contestazione delle sanzioni, implica che le regole del giusto processo devono potersi invocare in tutti quei giudizi tributari nei quali sia presente un aspetto sanzionatorio, anche se l'impugnazione necessariamente coinvolga anche l'aspetto attinente alla determinazione dell'imposta.

Nel caso *Cecchetti c. San Marino* (ric. n. 40174/08, 9 aprile 2013) la Corte ha ritenuto applicabile l'art. 6 nel suo aspetto penale in relazione ad una condanna al pagamento di una porzione di tassa non pagata e della relativa sanzione (peraltro estremamente modesta).

Conseguentemente, nei giudizi (quale quello in esame) nei quali la contestazione investe sia la pretesa fiscale sostanziale che le sanzioni, la presenza di quest'ultimo profilo di impugnazione consente di invocare le garanzie previste dall'art. 6, primo paragrafo della CEDU.

Ora, non può non condividersi, in tema di rapporto tra attività istruttoria degli uffici e successivo processo tributario, quanto rimarcato dalla C.T. Reg. Firenze, con l'ordinanza 18 gennaio 2016 n. 736/1/15 sopra citata, e cioè che:

«Di fatto, l'istruttoria fiscale è affidata quasi esclusivamente alla Amministrazione che — ad esempio — raccoglie dichiarazioni di persone informate dei fatti. Dichiarazioni che possono compromettere l'esito del processo ...

Di conseguenza, gli «indizi» raccolti dalla Amministrazione svolgono un ruolo decisivo e producono effetti identici a quelli propri di una istruttoria giudiziaria ...

Il contraddittorio amministrativo appare dunque strumentale a garantire il diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost., ed altresì che le parti processuali si collochino su un piano, se non di compiuta parità, almeno «in condizioni di parità»



di guisa che il processo risulti “giusto”, come prescrive l’art. 111 della Costituzione; che si ispira all’art. 6 della Carta europea dei diritti dell’uomo recepita dall’art. 9 della Costituzione europea; secondo cui “l’Unione aderisce alla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali” (e quindi il citato art. 6 è posto sotto lo “scudo” degli artt. 11 e 117, primo comma Cost.). E appare ovvio che non è né giusto né equo un processo in cui le parti non siano poste “in condizione di parità” ...

... per il processo tributario (ove) è addirittura escluso che il giudice possa procedere ad una attività di acquisizione diretta (o quanto meno con la partecipazione delle parti) delle dichiarazioni di persone informate; e quindi il giudice conosce delle dichiarazioni di costoro solo attraverso i verbali degli accertatori tributari. Afferma infatti la giurisprudenza che “la disposizione contenuta nell’art. 7, quarto comma, decreto legislativo 31 dicembre 1992 n. 546, secondo cui nel processo tributario non sono ammessi il giuramento e la prova testimoniale, limita i poteri del giudice tributario ma non pure i poteri degli organi di verifica, e pertanto la limitazione vale solo per la diretta assunzione, da parte del giudice stesso, della narrazione dei fatti della controversia compiuta da un terzo, cioè per quella narrazione che, in quanto richiedente la formulazione di specifici capitoli e la prestazione di un giuramento da parte del terzo assunto quale teste, acquista un particolare valore probatorio, mentre le dichiarazioni dei terzi, raccolte da verificatori o finanziari e inserite, anche per riassunto, nel processo verbale di constatazione, hanno natura di mere informazioni acquisite nell’ambito di indagini amministrative e sono perciò pienamente utilizzabili quali elementi di convincimento” (Cass. civ., sez. trib., 16 luglio 2014, n. 16223; Cassazione civ., sez. trib., 7 febbraio 2013, n. 2916, Cassazione civ., sez. trib., 30 settembre 2011, n. 20032).

La sancita impossibilità che le persone “informate dei fatti” siano udite nell’ambito della procedura contenziosa con le garanzie del contraddittorio, rende necessaria una garanzia nella fase amministrativa in cui le dichiarazioni di queste persone sono raccolte e documentate ... ».

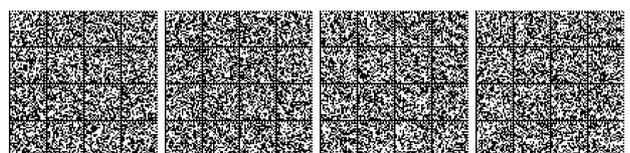
Al riguardo, si deve ricordare che la giurisprudenza europea ha spesso affermato il principio che i diritti della difesa sono limitati in modo incompatibile con le garanzie dell’art. 6 quando una decisione si basa, unicamente o in misura determinante, su deposizioni rese da una persona «che l’imputato non ha potuto interrogare o fare interrogare né nella fase istruttoria né durante il dibattimento (sent. 14 dicembre 1999, A.M. c. Italia; sent. 13 ottobre 2005, Bracci c. Italia; sent. 9 febbraio 2006, Cipriani c. Italia; sent. 18 maggio 2010, Ogaristi c. Italia)».

Infatti, le prove devono essere assunte nel contraddittorio tra le parti; l’art. 6 §§ 1 e 3 d) richiede che il presunto autore dell’illecito abbia un’adeguata e sufficiente occasione per contestare una testimonianza a carico e di interrogare l’autore (El Haski c. Belgique, n. 649/08, 25 settembre 2012).

D’altra parte, con la sentenza della Corte europea dei diritti dell’Uomo del 21 febbraio 2008 nel caso «Ravon e altri c. Francia» (ric. n. 18497/03) in tema di perquisizioni domiciliari per verifiche fiscali, si precisa che la possibilità di tutela cd. differita — pur consentita dall’ordinamento francese mediante l’impugnazione degli atti successivi, del tutto similmente a quanto avviene nell’ordinamento italiano — è insufficiente ad assicurare una tutela effettiva.

10. Sotto ultimo profilo, deve rimarcarsi come appaia incompatibile con entrambe le disposizioni della Convenzione sopra esaminate la circostanza che il procedimento in questione si concluda, in assenza di contraddittorio, mediante l’emissione di un atto destinato a diventare titolo esecutivo (anche con riferimento alle sanzioni) dopo ristretto lasso di tempo dalla notifica.

Occorre ricordare che con le sentenze Janosevic c. Sueda (n. 34619/97) e Västberga Taxi Aktiebolag et Vulic c. Sueda (n. 36985/97), la Corte ha ritenuto che né l’art. 6 né altre disposizioni della Convenzione escludono di per sé che delle misure di esecuzione siano adottate prima che le decisioni relative alle maggiorazioni di imposta siano divenute definitive. La Corte, tuttavia, ha sottolineato che, poiché una tale rapida esecuzione può comportare conseguenze gravi per l’interessato, gli Stati sono tenuti a non ricorrere a tali esecuzione se non nei limiti della ragionevolezza, cercando di garantire un corretto bilanciamento tra gli interessi in gioco. Ciò risulta ancora più importante nei casi in cui le misure di esecuzione sono state adottate sulla base di decisioni dell’amministrazione finanziaria, ossia ancora prima che un tribunale abbia deciso sulla legittimità delle maggiorazioni in questione. In proposito, l’interesse finanziario dello Stato, che in principio gode di un peso importante nel bilanciamento tra gli interessi in gioco tenuto conto della necessità di assicurare l’effettività del sistema di imposizione, non possiede la stessa portata nel campo delle maggiorazioni di imposta. Infatti, nonostante tali sanzioni possano costituire somme notevoli, non sono concepite come fonte di finanziamento del sistema ma mirano a fare pressione sui contribuenti affinché rispettino i loro obblighi di natura fiscale e a punire gli illeciti. Di conseguenza, se da una parte l’interesse finanziario può giustificare l’applicazione da parte dello Stato di regole standardizzate e di presunzioni legali (relative) al fine di accertare l’ammontare delle imposte da pagare e delle relative maggiorazioni, dall’altra questo stesso interesse può non legittimare, di per sé, l’esecuzione immediata delle maggiorazioni di imposta.



Ebbene, applicando tali principi alla problematica in esame, ne consegue che viola il prescritto canone di ragionevolezza che un procedimento, svolto in assenza di contraddittorio, si concluda con un titolo esecutivo che, a sua volta, consente di avviare l'espropriazione dei beni del contribuente.

Altre disposizioni violate.

11. Per completezza, si deve ricordare che, secondo la C.T.P. di Reggio Emilia (ord. 280/3/2014 del 23 settembre 2014), anche a prescindere dalla certa applicabilità dell'art. 6 CEDU nelle ipotesi (quale quella in esame) in cui nel processo tributario entrino in gioco anche sanzioni, non importa se qualificate quali penali o amministrative dall'ordinamento interno (Corte E.D.U. 23 novembre 2006, Jussila v. Finlandia), in ogni caso la fonte CEDU impatta egualmente sui processi tributari italiani, attraverso il principio di eguaglianza e la portata generale dell'art. 111 della Costituzione.

Riguardo quest'ultima disposizione, deve ribadirsi come l'acquisizione di elementi di prova nel corso dell'istruttoria presso gli unici dell'amministrazione finanziaria, in carenza di contraddittorio, è suscettibile di pregiudicare un'efficace difesa da parte del contribuente nella successiva fase processuale, con conseguente compromissione del principio della parità delle armi, e quindi del «giusto processo» di cui all'art. 111 della Costituzione, la cui applicazione al processo tributario è indubbia.

Sotto altro profilo, occorre rilevare che l'assenza di un pieno contraddittorio nella fase amministrativa comporta, nella migliore delle ipotesi, uno spostamento del contraddittorio stesso nella fase processuale, tanto da poter determinare un irragionevole ampliamento dei tempi di durata del processo, finendo col vulnerare il canone fondamentale tutelato dall'art. 6 CEDU e dall'art. 111 Cost.

Le questioni sollevate.

12. Essendo il contrasto tra le norme nazionali (nella parte in cui non prevedono l'instaurazione di alcun contraddittorio con il contribuente anteriormente all'emissione di un avviso di accertamento) e quelle convenzionali insuperabile in sede interpretativa, in ragione sia della lettera delle disposizioni che dell'interpretazione delle Sezioni Unite sopra riferita, che costituisce diritto vivente, si evidenzia l'insanabile conflitto delle norme di cui agli artt. 32, 39, 42 decreto del Presidente della Repubblica n. 600/1973 e 12) Statuto del contribuente con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui prevede che la potestà legislativa sia esercitata dallo Stato nel rispetto degli obblighi internazionali, quale l'obbligo assunto con l'adesione alla Convenzione EDU, ratificata e posta in esecuzione con la legge 4 agosto 1955, n. 848.

Infatti, l'assenza di contraddittorio nella fase immediatamente precedente all'adozione dell'avviso di accertamento viola sia l'art. 1 del Protocollo Addizionale n. 1 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, per le ragioni sopra evidenziate (irragionevole compressione dei beni privati al di fuori del canone di proporzionalità), sia l'art. 6 della Carta, attesa la compromissione della posizione del contribuente non solo nell'ambito del procedimento ma anche nella successiva fase processuale e/o determinandosi (posticipando il contraddittorio nella fase processuale) un irragionevole ampliamento dei tempi di durata del processo.

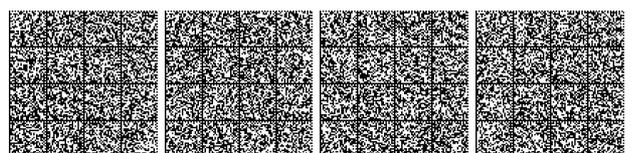
Di fronte a tale dubbio il giudice è tenuto a risolvere il contrasto sollevando apposita questione di legittimità costituzionale della disposizione di legge, in ragione del noto principio più volte affermato dalla Corte costituzionale, secondo cui le norme della Convenzione, così come interpretate dalla Corte di Strasburgo, assumono rilevanza nell'ordinamento interno quali norme interposte, assumendo esse un'efficacia intermedia tra legge e Costituzione, idonea a dare corpo agli «obblighi internazionali» costituenti parametro normativo cui l'art. 117, primo comma, Cost. ricollega l'obbligo di conformazione (v. Ad. Plen. n. 2 del 2015).

13. Altresì è rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle medesime disposizioni per contrasto con gli artt. 3, 24, 53, 111, 117 della Costituzione, per come sopra ampiamente argomentato.

Infatti, come già affermato nell'ordinanza di rimessione della CTR di Firenze del 18 gennaio 2016 n. 736/1/15, il contraddittorio amministrativo appare strumentale a garantire il diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost., ed altresì che le parti processuali si collochino, su un piano se non di compiuta parità almeno «in condizioni di parità» di guisa che il processo risulti «giusto», come prescrive l'art. 111 della Costituzione; disposizione, quest'ultima, che osta altresì a qualunque ipotesi di ingiustificabile dilatazione dei tempi del processo, che consegue inevitabilmente allo spostamento in sede giurisdizionale del contraddittorio tra contribuente ed amministrazione che dovrebbe invece svolgersi nella appropriata sede amministrativa.

A sua volta, l'art. 12, settimo comma, della legge 27 luglio 2000, n. 212, nella parte in cui riconosce al contribuente il diritto al contraddittorio nelle sole ipotesi in cui la Amministrazione abbia «effettuato un accesso, un'ispezione o una verifica nei locali destinati all'esercizio dell'attività» del contribuente, appare parimenti sospetto di incostituzionalità.

Come condivisibilmente affermato dalla CTR di Firenze, nella più volte citata ordinanza di rimessione, «il particolare regime delle operazioni di accertamento a seguito di accesso, ispezione o verifica nei locali destinati all'esercizio



dell'attività del contribuente appare infine irragionevolmente discriminatorio in relazione a quei contribuenti che non hanno subito accesso o verifica nei locali. Alcuni hanno diritto al contraddittorio altri no in relazione al fatto — in sé non pertinente — di aver subito una ispezione. Né è del tutto persuasiva la contro obiezione: “ma se c'è stata l'ispezione vi è, o può essere, l'acquisizione di dati e documenti non forniti dal contribuente stesso; mentre se i dati sono stati forniti dal contribuente in fondo c'è una sorta di contraddittorio preventivo”. L'osservazione non copre infatti la gamma intera delle possibili circostanze di fatto.

Se viene redatto un accertamento a carico di un soggetto in base a documenti di pertinenza di un altro imprenditore, reperiti in un accesso nella azienda di quest'ultimo, il primo contribuente nulla sa (*rectius* potrebbe sapere) e si vede piovare addosso magari all'improvviso un accertamento esecutivo. E qualcosa di simile accade ove un accertamento venga emanato sulla base di documenti forniti da terzi (così come accaduto per la “lista Falciani”); o di dati bancari ricavati da un conto neppur direttamente riconducibile al contribuente, ma di pertinenza di altro soggetto (come il coniuge) che si ipotizzi a lui collegato.

le proprie ragioni nei confronti dell'ipotesi accusatoria, che sarà conosciuta per la prima volta solo a seguito di un atto già esecutivo, suscettibile di cristallizzarsi se non impugnato entro uno stretto termine di decadenza».

Sotto tale profilo, il caso in esame è esemplare, poiché il ricorrente ha ricevuto un invito di comparizione assolutamente generico, volto a fornire delucidazioni relativamente ad indagini bancarie in corso, senza ulteriori precisazioni; pertanto, ha prodotto la documentazione ritenuta utile; ma l'amministrazione, dopo averla esaminata e valutata, senza alcun contraddittorio, ha emesso l'avviso di accertamento con il quale ha ritenuto di sanzionare proprio quelle operazioni che il ricorrente non aveva ritenuto fosse necessario giustificare.

Per cui la diversità di disciplina tra le varie ipotesi di verifiche fiscali appare sospetta di incostituzionalità alla luce degli artt. 3 e 53 della Costituzione (in quanto la capacità contributiva viene accertata con strumenti differenti scelti in base a criteri non razionali).

14. Per tutte le ragioni sopra esposte, questa Commissione Tributaria Provinciale di Siracusa, sez. V, alla luce delle considerazioni che precedono, considera necessaria la pronuncia della Corte costituzionale, in riferimento alle questioni prospettate, al fine di decidere la presente controversia.

15. Avuto riguardo al pregiudizio grave ed irreparabile che potrebbe conseguire al ricorrente dall'esecuzione dell'atto impugnato, data la notevole entità delle somme oggetto dell'avviso di accertamento impugnato, e d'altra parte, avuto riguardo ad un presumibile *fumus* di fondatezza del ricorso, la Commissione ritiene sussistano i presupposti per disporre la sospensione interinale dell'atto impugnato.

P.Q.M.

La Commissione Tributaria Provinciale di Siracusa, sez. V, visti l'art. 134 Cost., l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 23:

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità degli artt. 32, 39, 42 decreto del Presidente della Repubblica n. 600/1973 (nella parte in cui non prevedono l'instaurazione di alcun contraddittorio con il contribuente anteriormente all'emissione di un avviso di accertamento) e 12, settimo comma, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (nella parte in cui riconosce al contribuente il diritto a ricevere copia del verbale con cui si concludano le operazioni di accertamento e di disporre di un termine di sessanta giorni per eventuali controdeduzioni, limitatamente all'ipotesi in cui la Amministrazione abbia «effettuato un accesso, un'ispezione o una verifica nei locali destinati all'esercizio dell'attività» del contribuente), in relazione all'art. 117, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui prevede che la potestà legislativa sia esercitata dallo Stato nel rispetto degli obblighi internazionali, quale l'obbligo assunto con l'adesione alla Convenzione EDU, ratificata e posta in esecuzione con la legge 4 agosto 1955, n. 848;

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità degli artt. 32, 39, 42 decreto del Presidente della Repubblica n. 600/1973 (nella parte in cui non prevedono l'instaurazione di alcun contraddittorio con il contribuente anteriormente all'emissione di un avviso di accertamento) e 12, settimo comma, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (nella parte in cui riconosce al contribuente il diritto a ricevere copia del verbale con cui si concludano le operazioni di accertamento e di disporre di un termine di sessanta giorni per eventuali controdeduzioni, limitatamente all'ipotesi in cui la Amministrazione abbia «effettuato un accesso, un'ispezione o una verifica nei locali destinati all'esercizio dell'attività» del contribuente), in relazione agli artt. 3, 24, 53 e 111 della Costituzione;

dispone la sospensione del presente giudizio e ordina la trasmissione di questa ordinanza e degli atti alla Corte costituzionale;



ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica; concede la sospensione cautelare richiesta fino all'esito del giudizio di costituzionalità; riserva al definitivo ogni altra decisione.

Siracusa, 26 marzo 2018

Il Presidente: CICCARELLO

L'estensore: BOSCARINO

18C00253

N. 171

Ordinanza del 14 maggio 2018 del Tribunale di Udine sul ricorso proposto da Kainich Davide

Fallimento e procedure concorsuali - Procedimenti di composizione della crisi da sovraindebitamento - Proposta di accordo di ristrutturazione e relativo piano - Possibilità per il piano di prevedere, per i debiti inerenti all'imposta sul valore aggiunto, esclusivamente la dilazione del pagamento.

- Legge 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento), art. 7, comma 1, terzo periodo.

TRIBUNALE ORDINARIO DI UDINE

SEZIONE SECONDA CIVILE

Il giudice, nel procedimento n. r.g. 1100/2018 V.G., introdotto da Kainich Davide (C.F. KNCDVD72B29L483J) con il patrocinio dell'avv. Curri Pierpaolo - ricorrente;

Ha pronunciato la seguente:

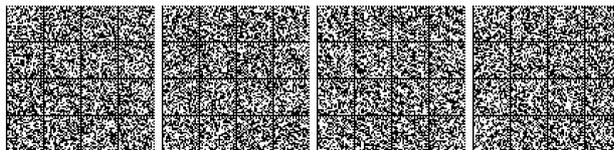
ORDINANZA

Il sig. Kainich, con ricorso depositato in data 29 marzo 2018, propone ai suoi creditori un accordo di ristrutturazione e di soddisfazione alternativa dei loro diritti, ai sensi degli articoli da 6 a 12 della legge n. 3/2012.

Il ricorrente è un soggetto sicuramente sovraindebitato, non avendo possibilità alcuna di adempiere regolarmente le proprie obbligazioni (debiti scaduti: € 411.449,59; beni patrimoniali attuali all'attivo: € 7.000; flussi finanziari positivi netti attesi nel prossimo quinquennio: € 8.000/anno).

La sua proposta prevede il pagamento (nel corso di cinque anni) di circa € 92.000 ai creditori prededucibili e concorsuali, tutti collocati in chirografo (compresi tutti i privilegiati, attesa l'incapienza totale dei beni gravati) con una percentuale di soddisfazione del 18% circa.

Il ricorrente non è soggetto in alcun modo a procedure concorsuali diverse da quelle regolate dalla legge n. 3/2012, posto che non esercita attività d'impresa commerciale e che il suo sovraindebitamento deriva quasi integralmente dalla condizione di responsabile solidale (*ex art. 38 del codice civile*) per le obbligazioni contratte dalla «Associazione sportiva dilettantistica Albaretta», nel cui nome egli ha agito in passato e di cui è legale rappresentante. A sua volta l'ente debitore principale non è soggetto a procedure concorsuali diverse da quelle disciplinate dalla legge n. 3/2012, sia perché non risulta esercitare attività d'impresa commerciale sia perché comunque difettano in suo capo i requisiti di cui all'art. 1, comma secondo, legge fallimentare.



Il ricorso è corredato di tutti i documenti prescritti dall'art. 9, comma 2, legge n. 3/2012.

Il ricorrente non ha mai fatto ricorso in precedenza alle procedure di cui alla legge n. 3/2012, né risulta aver compiuto atti in frode ai creditori nel quinquennio pregresso.

Il professionista designato per svolgere le funzioni di organismo di composizione della crisi, ai sensi dell'art. 15, comma 9, legge n. 3/2012, attesta la fattibilità del piano elaborato dal sig. Kainich e la veridicità dei dati contenuti nel ricorso e nei documenti allegati, ed attesta altresì il fatto che i beni del debitore, su cui i creditori privilegiati potrebbero far valere la loro collocazione preferenziale in caso di liquidazione forzata, hanno un valore di molto inferiore alla misura della soddisfazione ad essi offerta nel piano.

Non vi sarebbero dunque fin qui ostacoli all'avvio da parte di questo giudice della successiva fase, regolata dall'art. 10, legge n. 3/2012.

Tuttavia, fra i crediti privilegiati che il ricorrente propone di soddisfare solo parzialmente, figura anche l'obbligo di pagare all'Erario somme a titolo di imposta sul valore aggiunto (d'ora in poi: «IVA») per € 147.171; credito che gode del privilegio generale mobiliare di cui all'art. 2752, terzo comma del codice civile.

Tale previsione del piano è in palese contrasto con la regola posta dall'art. 7, comma 1, terzo periodo, legge n. 3/2012, secondo cui:

«In ogni caso, con riguardo (...) all'imposta sul valore aggiunto (...), il piano può prevedere esclusivamente la dilazione del pagamento».

Il ricorso si fa carico di tale contrasto, che dovrebbe condurre alla dichiarazione di inammissibilità per difetto di uno specifico requisito legale, chiedendo in primo luogo la «non applicazione» della norma interna, per contrasto con quanto prevede l'ordinamento dell'U.E., ritenuto di immediata applicazione alla fattispecie.

In subordine eccepisce che la norma nazionale interna citata viola l'art. 3 della Costituzione.

La prima richiesta è sostenuta dal ricorrente sulla scorta di alcune pronunce rinvenibili nella giurisprudenza di merito (Trib. PT 26 aprile 2017 su www.ilcaso.it - *cf.* anche Trib. TO 7 agosto 2017, *ibidem* e Trib. PE 19 ottobre 2017, su www.fallimentiesocieta.it).

Tale orientamento premette che la materia in discussione è di competenza dell'ordinamento dell'U.E. e che i giudici comuni e la pubblica amministrazione, a fronte di una normativa interna che risulti incompatibile con il diritto comunitario dotato di effetti diretti, devono procedere senza indugio all'applicazione di quest'ultimo e alla «non applicazione» della norma interna.

Si ricorda inoltre che la norma posta dall'Unione, qualora manchi di efficacia diretta, può comunque avere nei sistemi giuridici nazionali un valore precettivo indiretto: il giudice nazionale deve infatti interpretare le disposizioni interne in conformità al diritto dell'U.E. (c.d. obbligo di esegesi conforme). In certi casi, poi, il giudice può anche prescindere dal limite dell'interpretazione conforme e passare direttamente alla «non applicazione» della norma interna contrastante.

Ebbene secondo tale orientamento, siccome:

la disciplina dell'IVA rientra senza dubbio nella sfera di competenza unitaria, alla luce della direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (c.d. «direttiva IVA»);

l'art. 273 della «direttiva Iva» obbliga ogni Stato membro ad assicurare l'esatta riscossione dell'IVA e ad evitarne le evasioni, nel rispetto della parità di trattamento;

tali disposizioni sono state interpretate dalla C.G.U.E. nel senso che ogni Stato membro beneficia di una certa libertà circa l'individuazione dei mezzi a sua disposizione (sentenze Commissione/Italia, C-132/06, EU:C:2008:412, punto 38; *Belvedere Costruzioni*, C-500/10, EU:C:2012:186, punto 21);

tuttavia tale libertà è limitata dall'obbligo di garantire una riscossione effettiva delle risorse proprie dell'Unione (sentenze Commissione/Italia, C-132/06, EU:C:2008:412, punto 39; Commissione/Germania, C-539/09, EU:C:2011:733, punto 74; *Belvedere Costruzioni*, C-500/10, EU:C:2012:186, punto 22);

non sono ammesse dunque misure nazionali che costituiscano una rinuncia generale e indiscriminata alla riscossione dell'Iva, quali quelle discusse nelle cause che hanno dato origine alle sentenze Commissione/Italia (C-132/06, EU:C:2008:412) e Commissione/Italia (C-174/07, EU:C:2008:704); rinuncia in tali casi ritenuta contraria all'obbligo degli Stati membri di garantire il prelievo integrale dell'IVA nel proprio territorio nonché la riscossione effettiva delle risorse proprie dell'Unione;

al contrario, una norma interna che permette ad un imprenditore commerciale in stato di insolvenza di pagare solo parzialmente il suo debito per IVA, qualora ciò avvenga nel quadro di una procedura seria, rigorosa e garantita



quale quella del concordato preventivo di cui agli articoli 160 e s., legge fallimentare, non costituisce una rinuncia generale e indiscriminata alla riscossione dell'IVA e non è contraria agli obblighi sopra tratteggiati (sentenza Degano Trasporti, C-546/14, ECLI:EU:C:2016:206, punto 28);

allora si ritiene legittimo procedere alla «non applicazione» dell'obbligo di pagamento integrale dell'IVA di cui all'art. 7, comma 1, terzo periodo, legge n. 3/2012, perché l'ordinamento dell'U.E. considera lecito, a determinate condizioni, che lo Stato consenta un recupero solo parziale dell'IVA dovuta, purché ricorrano tutti i presupposti richiesti (messa a disposizione di tutti i beni; attestazione di un esperto indipendente sul fatto che il creditore privilegiato fallito non potrebbe trovare migliore soddisfazione in una procedura di liquidazione; possibilità di voto per i creditori degradati al chirografo, compreso lo Stato; possibilità per l'Erario di far valere dinanzi al giudice le proprie ragioni). E tali presupposti si rinvengono anche nella procedura di accordo di cui agli articoli da 6 a 12, legge n. 3/2012.

Così il Tribunale di Torino.

Oppure si ritiene di poter procedere ad un'interpretazione conforme della norma interna, come statuito dal Tribunale di Pistoia.

L'art. 7 citato, secondo questa decisione, si limiterebbe infatti a replicare, in modo affatto neutrale, la regola eurounitaria espressa, secondo cui gli Stati membri hanno l'obbligo di assicurare il prelievo integrale dell'IVA sul territorio. Ma così come nella normativa unitaria non è esplicitata la regola derivata, desumibile implicitamente dalla sentenza Degano Trasporti e secondo cui gli Stati membri, ove non sia possibile la riscossione integrale dell'IVA dovuta, possono/devono garantire il miglior ricavo possibile, per come accertato nell'ambito di un procedimento sottoposto a controllo giurisdizionale e nell'ambito del quale sia garantita la possibilità di voto e di opposizione del creditore (il concordato preventivo), ugualmente dovrebbe dirsi in riferimento alla regola sull'IVA contenuta nell'art. 7, legge n. 3/2012. L'interpretazione conforme prospettata consentirebbe di ritenere che il divieto di falcidia dell'IVA, previsto dalla norma sull'accordo del sovraindebitato, faccia implicitamente salva l'ipotesi che la proposta preveda un trattamento migliore rispetto a quello consentito dalla alternativa liquidatoria, esprimendo così una regola generale rispetto alla quale l'eccezione deve ritenersi non esclusa, ma implicita.

Non si può convenire con tali ricostruzioni.

Quella del giudice torinese dà infatti per scontata l'esistenza di un presupposto essenziale: che le norme dell'ordinamento U.E. di cui si discute abbiano efficacia diretta.

Ciò non può dirsi nella fattispecie. Infatti:

una norma contenuta in una direttiva, destinata per natura a creare obblighi in capo allo Stato membro, può avere tale effetto solo se caratterizzata da un contenuto precettivo chiaro, preciso e incondizionato;

nel caso specifico la disposizione rilevante è quella di cui all'art. 273 della «direttiva IVA», nella parte in cui obbliga gli Stati membri ad assicurare l'esatta riscossione dell'Iva, come interpretata dalla C.G.U.E. nel senso sopra tratteggiato;

il quadro ricavabile fa capire solo che non è in contrasto con tale obbligo (al contrario di altre misure, quali i deprecati «condoni») una legge nazionale che consente un pagamento parziale dell'IVA dovuta, purché nell'ambito di una procedura concorsuale munita delle necessarie garanzie e nei limiti della soddisfazione ottenibile nello scenario liquidatorio alternativo;

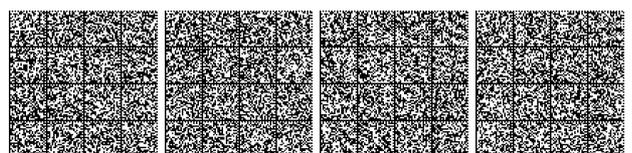
ciò non vuol dire però che nell'ordinamento dell'U.E. esista un precetto chiaro, preciso ed incondizionato che obblighi gli Stati membri a permettere il pagamento parziale dell'IVA ad un debitore insolvente, sia pure con le precisate garanzie procedurali;

anzi, rimane in via di principio a loro favore un quadro di relativa libertà nell'individuazione dei modi in cui perseguire l'obiettivo di una riscossione «effettiva».

Dunque non pare predicabile un contrasto fra la disposizione interna in discussione ed una norma dell'U.E. avente efficacia diretta, con conseguente potere giudiziale di «non applicazione» della prima nell'ambito di un giudizio interno.

Né risultano in gioco «principi generali del diritto comunitario», che possano legittimare una disapplicazione di contrarie norme interne contrastanti con disposizioni di direttive U.E., a prescindere dall'efficacia diretta di queste ultime (*cf.* sentenza Mangold, causa C-144/04, ECLI:EU:C:2005:709).

Nemmeno la ricostruzione proposta dal Tribunale di Pistoia pare condivisibile. Essa infatti non tiene in considerazione il fatto che la norma interna in discussione esordisce con le parole «In ogni caso». Appare arduo dunque ritenere che essa si limiti a riproporre un divieto generale proveniente dall'ordinamento U.E., ammettendo implicitamente un'eccezione a sé stessa per il caso in cui un piano preveda un trattamento del credito IVA migliore di quello ricavabile in caso di liquidazione forzata dei beni. Ciò non solo sul piano dell'esegesi letterale, ma anche di quella sistematica: la Suprema Corte di Cassazione, nella sentenza S.U. n. 26988/16, ha infatti affermato che il principio generale che con-



sente la falcidia dei crediti privilegiati nelle procedure concorsuali può essere oggetto di deroga da parte del legislatore, e ciò è volutamente avvenuto, per l'Iva ed altre specifiche categorie di crediti privilegiati, nel caso dei procedimenti di composizione delle crisi da sovraindebitamento (motivazione, pag. 13). Si deve ritenere dunque che in realtà la norma introduce un'eccezione ad una regola generale (la possibilità di falcidia dei crediti privilegiati in misura pari alla capienza); non è essa stessa una regola generale che implicitamente ammette eccezioni.

Se la disposizione in discussione non è in contrasto con norme dell'U.E. aventi effetto diretto e contenuto precettivo chiaro, preciso e incondizionato, non si pone un problema di sua «non applicazione», e la vicenda deve essere risolta soltanto nel quadro dell'ordinamento interno.

Si deve ritenere che l'eccezione di illegittimità costituzionale, sollevata in subordine dal ricorrente, sia rilevante e non manifestamente infondata.

Sotto il primo profilo, va sottolineato che il rispetto del citato art. 7, comma 1, terzo periodo, legge n. 3/2012 è condizione:

di ammissibilità del ricorso (art. 10, comma 1, legge n. 3/2012);

di omologabilità dell'accordo, se raggiunto (art. 12, comma 2, primo periodo, legge n. 3/2012);

di persistenza degli effetti dell'omologazione dell'accordo (art. 12, comma 4, legge n. 3/2012).

Da ciò la rilevanza della questione in esame, perché la norma deve trovare applicazione in questo procedimento, e determina direttamente la sua sorte.

Quanto alla non manifesta infondatezza, si osserva quanto segue.

La previsione in discorso, inserita nella legge sulle crisi da sovraindebitamento dal decreto-legge n. 179/2012, convertito in legge n. 221/2012, costituiva all'epoca la declinazione in questo settore di un identico principio, inserito fin dal 2006/2008 nell'affine settore del concordato preventivo (*cf.* art. 182-*ter*, comma primo, periodo primo, ultima parte, legge fallimentare).

In sostanza in entrambi i settori era consentito in generale proporre un pagamento parziale dei crediti privilegiati, purché nei limiti della capienza dei beni gravati (c.d. «falcidia»); ma il credito privilegiato per IVA (assieme ad alcuni altri, qui irrilevanti) faceva eccezione e doveva invece essere sempre pagato per intero. Ciò a prescindere dal fatto che il debitore proponesse o meno un concordato preventivo connesso ad una transazione fiscale e senza riguardi per il relativamente basso grado di privilegio attribuito a tale credito dalla legge (Cass. nn. 22931 e 22932/2011; n. 7667/2012; nn. 9541 e 14447/14; n. 18561/2016).

L'assetto derivante da una simile interpretazione era stato considerato compatibile con la Costituzione (Corte Costituzionale n. 225/14).

La situazione è però mutata all'indomani della pronuncia emessa dalla C.G.U.E. il 7 aprile 2016, nella citata causa Degano Trasporti promossa da questo ufficio, secondo cui:

«L'articolo 4, paragrafo 3, TUE nonché gli articoli 2, 250, paragrafo 1, e 273 della direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto, non ostano a una normativa nazionale, come quella di cui al procedimento principale, interpretata nel senso che un imprenditore in stato di insolvenza può presentare a un giudice una domanda di apertura di una procedura di concordato preventivo, al fine di saldare i propri debiti mediante la liquidazione del suo patrimonio, con la quale proponga di pagare solo parzialmente un debito dell'imposta sul valore aggiunto attestando, sulla base dell'accertamento di un esperto indipendente, che tale debito non riceverebbe un trattamento migliore nel caso di proprio fallimento.»

Infatti la Suprema Corte di Cassazione, nella sua massima composizione (S.U. nn. 26988/16, cit. e 760/17), ha preso atto di tale pronuncia vincolante ed ha mutato il proprio precedente avviso, stabilendo che «L'art. 182-*ter*, comma 1, l. fall., come modificato dall'art. 32 del decreto-legge n. 185 del 2008, conv. con l. n. 2 del 2009, laddove esclude la falcidia sul capitale dell'IVA, così sancendo l'intangibilità del relativo debito, costituisce un'eccezione alla regola generale, stabilita dall'art. 160, comma 2, l. fall., della falcidiabilità dei crediti privilegiati, compresi quelli relativi ai tributi costituenti risorse proprie dell'Unione europea, e trova, quindi, applicazione solo nella speciale ipotesi di proposta di concordato accompagnata da una transazione fiscale.»

Il campo di applicazione dell'obbligo di pagamento integrale del credito IVA è stato così da allora delimitato alla sola ipotesi del concordato preventivo e dell'accordo di ristrutturazione cui accedesse una proposta di transazione fiscale; in difetto di ricorso a quest'ultimo istituto, riprendeva vigore l'ordinaria possibilità per il debitore di soddisfare parzialmente i crediti privilegiati di ogni sorta (quelli per IVA inclusi), purché nei limiti della capienza dei beni gravati.

Lo stesso legislatore interno ha preso atto della novità, procedendo ad una riscrittura dell'art. 182-*ter*, legge fallimentare, tramite l'art. 1, comma 81, della legge n. 232/2016.



Oggi, abbandonato il concetto di concordato preventivo con o senza transazione fiscale, si può infatti sempre proporre un concordato preventivo (o un accordo di ristrutturazione) che preveda il pagamento parziale di tutti i tributi e relativi accessori amministrati dalle agenzie fiscali, nonché dei contributi amministrati dagli enti gestori di forme di previdenza e assistenza obbligatorie e dei relativi accessori, purché la soddisfazione offerta a tali crediti privilegiati non sia inferiore a quella realizzabile, in ragione della collocazione preferenziale, sul ricavato in caso di liquidazione e purché vengano rispettate le altre prescrizioni procedurali previste dall'art. 182-ter, legge fallimentare. In sostanza oggi non si è più obbligati a prevedere, in sede di concordato preventivo o di accordo di ristrutturazione dei debiti, l'integrale pagamento del credito IVA per evitare la dichiarazione di inammissibilità del ricorso. Il regime di tale credito è parificato a quello degli altri privilegiati incapienti.

Un'evoluzione simile non si è invece manifestata nel settore delle procedure di composizione delle crisi da sovraindebitamento.

La disposizione dell'art. 7, comma 1, terzo periodo, legge n. 3/2012, a suo tempo quasi identica sul piano letterale rispetto a quella dell'art. 182-ter, comma primo, ultima parte legge fallimentare, è infatti rimasta in vigore tal quale, nonostante la totale revisione dell'interpretazione e poi la riscrittura delle corrispondenti disposizioni che regolano il concordato preventivo coinvolgente crediti di natura fiscale.

Pertanto oggi la legge n. 3/2012 continua ad esigere, a pena di inammissibilità, che nella procedura di accordo di ristrutturazione dei debiti (ma anche nel piano proposto dal consumatore) il credito per IVA sia sempre e comunque pagato per intero, a differenza di quanto possibile per gli altri crediti privilegiati, che possono essere falciati nell'ambito dello stesso piano nel limite della capienza dei beni gravati.

Vi sono molti dubbi (ad avviso di questo giudice insuperabili) che l'assetto normativo attuale sia compatibile con la Costituzione.

In primo luogo con l'art. 3.

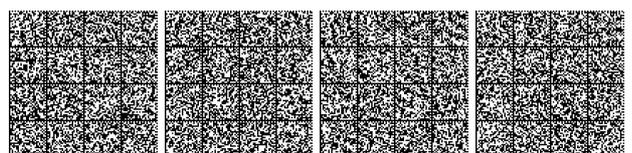
Come detto, in sede di concordato preventivo, procedura concorsuale di tipo negoziale accessibile agli imprenditori commerciali che abbiano i requisiti dimensionali previsti dall'art. 1, secondo comma, legge fallimentare ma anche alle imprese soggette a L.C.A. con esclusione del fallimento (art. 3, legge fallimentare), è oggi consentito prevedere una soddisfazione non integrale dei creditori privilegiati, purché ci si mantenga nei limiti del valore ricavabile dalla vendita forzata dei beni su cui la prelazione di esercita, avuto riguardo al valore ad essi attribuibile sulla scorta di una valutazione di un esperto indipendente. Nessuna prescrizione particolare sussiste circa la misura di tale soddisfazione, ed il carattere tributario o meno del credito non comporta deviazioni rispetto a tale principio.

La stessa regola vale, espressamente, anche per la transazione fiscale che si intenda raggiungere nell'ambito di un accordo di ristrutturazione *ex art. 182-bis*, legge fallimentare: l'amministrazione è legittimata ad aderire ad una proposta del debitore che preveda un pagamento parziale dei crediti privilegiati che gestisce, se sono rispettate le consuete regole della falcidia nel limite della capienza dei beni gravati (art. 182-ter, comma quinto, legge fallimentare). A tale procedura, peraltro, può accedere oggi anche l'imprenditore agricolo, per effetto dell'art. 23, comma 43, del decreto-legge n. 98/2011, convertito in legge n. 111/2011.

Viceversa, qualsiasi debitore insolvente non soggetto alle procedure di cui alla legge fallimentare (tra cui ad esempio l'imprenditore commerciale per qualsiasi motivo sottratto al fallimento, o l'imprenditore agricolo - articoli 6, comma 1 e 7, commi 2, lettera A e 2-bis, legge n. 3/2012), qualora intenda gestire il proprio sovraindebitamento con strumenti ugualmente concorsuali ed a base negoziale sotto il controllo del tribunale (accordo di ristrutturazione; piano del consumatore), può bensì prevedere un trattamento dei creditori privilegiati con falcidia nel limite della capienza dei beni gravati; ma, con deroga assoluta ed imperativa, deve sempre prevedere il pagamento per intero del credito per IVA, a pena di inammissibilità della proposta.

In sostanza: la regola della falcidiabilità dei crediti privilegiati, purché pagati in misura corrispondente al valore ricavabile in via di esecuzione forzata dai beni destinati per legge alla loro soddisfazione, è ormai comune in tutte le procedure concorsuali che consentano una soluzione negoziata di un'insolvenza qualsiasi, riguardi essa imprenditori commerciali grandi e piccoli, ovvero imprenditori agricoli di ogni tipo, oppure operatori economici sottratti a fallimento ma non a L.C.A., ovvero infine esenti a vario titolo dall'applicazione della legge fallimentare (professionisti, enti non pubblici, start up, cittadini comuni, consumatori).

Tuttavia coloro che hanno a disposizione solo le procedure concorsuali negoziate previste dalla legge n. 3/2012 devono pagare sempre e per intero quella particolare categoria di crediti privilegiati rappresentata dal credito IVA; tutti gli altri possono invece gestire il medesimo credito con falcidia (nei limiti indicati), al pari di tutti gli altri muniti di causa di prelazione.



Una tale soluzione non pare compatibile con l'art. 3 della Costituzione, che esige dalla legge uguaglianza di trattamento nei confronti di tutti i soggetti (persone fisiche, giuridiche, enti collettivi in generale) che si trovino nelle medesime condizioni.

Condizioni che nella fattispecie consistono in uno stato di crisi economica, comune a tutti i debitori posti in rassegna, coinvolgente anche un debito per IVA.

Né risulta sufficiente giustificazione per un trattamento simile il fatto che i soggetti che possono accedere solo a quanto stabilito dalla legge n. 3/2012 hanno in genere dimensioni economiche meno rilevanti (e dunque un impatto della loro insolvenza sull'economia generale inferiore, compresa la probabilità di sussistenza di crediti IVA) rispetto a coloro cui è applicabile la legge fallimentare: a parte la considerazione per cui si danno nella prassi casi di insolvenze di imprenditori agricoli di carattere imponente e destabilizzante, e che esistono anche imprenditori commerciali di rilevante dimensione ma non fallibili per i più vari motivi (*cf.* art. 10, legge fallimentare), pare che in tal caso sarebbe più razionale un trattamento di maggior favore per i debitori «non commerciali e piccoli», e non invece deteriore come nei fatti accade.

A ben vedere, poi, simile trattamento pare attuare anche una discriminazione su base censitaria fra gli stessi imprenditori commerciali: chi ha dimensioni limitate può accedere a procedure concordatarie *ex* legge n. 3/2012 per risolvere la propria insolvenza, e falciando i crediti privilegiati incapienti, ma a costo di versare per intero l'IVA; gli altri invece possono prescindere da tale ultima imposizione, procedendo ad una falciatura generalizzata. La dimensione dell'impresa commerciale in tal caso non pare essere criterio discretivo sufficiente, anche perché essa è mutevole nel tempo ed un soggetto, nel corso della sua attività economica, potrebbe o meno essere soggetta alle disposizioni della legge fallimentare a seconda di mere contingenze.

Lo stesso può dirsi per gli imprenditori agricoli, che possono trattare con l'Erario per farsi approvare una falciatura del credito IVA nell'ambito di un accordo di ristrutturazione *ex* articoli 182-*bis* e 182-*ter*, legge fallimentare, ma non possono ottenere lo stesso risultato se accedono ad una procedura di accordo di ristrutturazione *ex* legge n. 3/2012. E ciò, per giunta, a prescindere dalle loro dimensioni, sicché lo stesso soggetto paradossalmente può ottenere o meno tale risultato a seconda dello strumento (pur omologo) che egli stesso scelga di impiegare.

Eppure tutte le procedure in esame, pur a base negoziale, hanno natura concorsuale non solo per legge (per il concordato preventivo nessuno lo dubita; sempre più interpreti sostengono tale esito per gli accordi *ex* articoli 182-*bis*, legge fallimentare; per l'accordo di ristrutturazione ed il piano del consumatore v. l'art. 6, comma 1, legge n. 3/2012 ed il Reg. UE 2015/848, all. A, nonché Cassazione n. 1896/16 in motivazione), ma anche perché sono tutte sottoposte al controllo giurisdizionale con l'assistenza di valutazioni espresse da esperti indipendenti, ritualmente contestabili dagli interessati.

E sono proprio tali caratteristiche, rinvenibili nel concordato preventivo tanto quanto nelle procedure negoziate per la gestione del sovraindebitamento, che hanno indotto la C.G.U.E., nella sentenza Degano Trasporti, a ritenere che il pagamento parziale di un credito IVA in tal caso non contrasta con l'ordinamento dell'U.E.

Per concludere, si può ritenere che l'art. 7, comma 1, terzo periodo, legge n. 3/2012 (limitatamente alle parole «all'imposta sul valore aggiunto») disciplina in modo irragionevolmente diverse situazioni simili, qualora dedotte in procedure concorsuali regolate dalle medesime scadenze di massima e dalle stesse finalità. Tramite l'ablazione di tale norma dall'ordinamento potrebbe riespandersi, in tutte le ipotesi di procedura concorsuale negoziata, il principio generale e razionale, per ciascuna di esse già vigente, per cui anche il credito IVA, come tutti i crediti privilegiati, può essere soddisfatto in misura parziale, purché nei limiti del valore dei beni gravati.

Oltre alla segnalata violazione dell'art. 3 della Costituzione, pare che la norma in esame sia in contrasto anche con l'art. 97 della Costituzione, secondo cui la legge deve organizzare i pubblici uffici in modo da assicurarne il buon andamento.

In tal caso la questione viene sollevata d'ufficio, poiché il ricorso introduttivo non ne tratta. È ben vero che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 225/2014, ha già dichiarato insussistente il contrasto fra la regola dell'infalciabilità dell'IVA (all'epoca in vigore per tutte le procedure concorsuali negoziate) e tale parametro costituzionale.

Il giudice, in quell'occasione, si è mosso dal presupposto che l'obbligo di pagamento integrale dell'IVA, inteso in maniera assoluta e inderogabile, fosse conseguenza dell'indisponibilità, parimenti assoluta, del tributo per effetto dell'ordinamento dell'U.E.

Ora però la Corte lussemburghese ha meglio definito tale principio, ritenendo compatibile con l'ordinamento comunitario la legge fallimentare italiana anche quando prevede un pagamento parziale dell'IVA, se inserita nel quadro di un piano controllato e controllabile che dimostri come tale soluzione porti un beneficio non inferiore a quello che si otterrebbe all'esito di una liquidazione forzata dei beni del debitore. Il ragionamento potrebbe dunque essere ripreso e svolto in termini diversi.



Infatti la previsione criticata, quando rende necessariamente inammissibile la proposta di accordo che non preveda il pagamento integrale dell'IVA, priva la pubblica amministrazione del potere di valutare autonomamente ed in concreto se la proposta (al di là delle attestazioni di corredo e del primo vaglio giudiziale) è davvero in grado di soddisfare tale credito erariale in misura pari o addirittura superiore al ricavato ottenibile nell'alternativa liquidatoria, e dunque di determinarsi nel caso concreto al voto favorevole o contrario (con facoltà di successiva opposizione e reclamo). Ciò non assicura il principio costituzionale del buon andamento, perché preclude in radice alla pubblica amministrazione di condursi secondo criteri di economicità e di massimizzazione delle risorse nel caso concreto, anche quando in realtà ciò sarebbe possibile consentendo ad un pagamento del credito IVA parziale, ma in termini più rapidi ed in misura non inferiore alle alternative meramente liquidatorie.

La stessa situazione, a ben vedere, parrebbe di nuovo confliggere con l'art. 3 della Costituzione.

Non si vede infatti la razionalità del diverso trattamento cui sono sottoposti, dall'art. 7, comma 1, terzo periodo, legge n. 3/2012, la pubblica amministrazione che gestisce il credito IVA ed altri creditori privilegiati. Questi ultimi mantengono la piena possibilità di valutare liberamente di dare assenso ad un piano che, seppur falciando il relativo diritto, in ipotesi ne consenta una realizzazione effettiva e non inferiore rispetto all'alternativa liquidatoria; la pubblica amministrazione invece è espropriata di tale potere, anche in caso di manifesta convenienza. Eppure i crediti privilegiati del primo tipo possono avere un grado anche sensibilmente potiore rispetto a quello accordato all'IVA (art. 2778, n. 19 del codice civile); non è dunque l'importanza della causa del credito a guidare la mano del legislatore, ma un criterio ignoto e non condivisibile.

Il tenore letterale della disposizione in discussione pare cristallino, e la sua *ratio* è stata sopra tratteggiata. La norma può essere ricavata in via diretta ed immediata, come prescrive l'art. 12, comma primo, disp. prel. c.c., e paiono precluse interpretazioni adeguatrici o più conformi a Costituzione del dettato legale, a pena di violare l'obbligo di soggezione del giudice all'ordinamento posto ed oggettivamente voluto dal legislatore (art. 101, secondo comma della Costituzione).

Insomma, quest'ultimo, oggi ed allo stato, vuole che il piano posto alla base di un ricorso per accordo di ristrutturazione dei debiti ai sensi della legge n. 3/2012 preveda sempre e comunque il pagamento integrale del credito per IVA, a pena di inammissibilità. Tale regola è l'unica ricavabile all'esito dell'esegesi condotta.

Una norma siffatta introduce un'eccezione ingiustificata alla regola generale della falciabilità dei crediti privilegiati, vigente nel medesimo settore; ciò è dimostrato dal fatto che nel settore omologo del concordato preventivo la medesima regola generale non prevede eccezione alcuna per il credito IVA.

P.Q.M.

Il Tribunale visti l'art. 23, legge n. 87/1953 e l'art. 1, legge n. 71/1956;

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, terzo periodo, legge n. 3/2012, limitatamente alle parole «all'imposta sul valore aggiunto»;

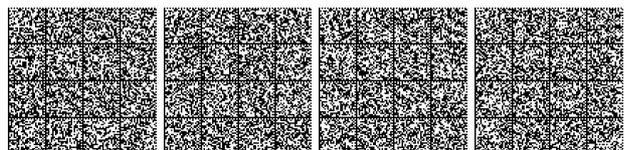
sospende il procedimento fino alla decisione della Corte costituzionale;

dispone che la presente ordinanza sia notificata, a cura della cancelleria, al ricorrente (presso il difensore ed al domicilio eletto) ed al Presidente del Consiglio dei ministri (Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso, per la consulenza giuridica e per i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo - piazza Colonna, 370 - 00187 Roma), e che sia comunicata ai Presidenti del Senato e della Camera dei deputati;

dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, a cura della cancelleria e con la prova dell'esecuzione di tutte le prescritte notificazioni e comunicazioni.

Udine, 14 maggio 2018

Il Giudice: MASSARELLI



N. 172

*Ordinanza dell'8 ottobre 2018 del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia
sul ricorso proposto da Associazione Comunità Islamica Ticinese contro Comune di Sesto Calende.*

Edilizia e urbanistica - Confessioni religiose - Norme della Regione Lombardia - Piano per le attrezzature religiose - Previsione che i Comuni che intendono prevedere nuove attrezzature religiose sono tenuti ad adottare e approvare il piano delle attrezzature religiose entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge regionale n. 2 del 2015 - Previsione che, decorso detto termine, il piano è approvato unitamente al nuovo piano di governo del territorio (PGT).

- Legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), art. 72, comma 5, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge regionale 3 febbraio 2015, n. 2 ("Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) - Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi").

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LOMBARDIA

(SEZIONE SECONDA)

Ha pronunciato la presente sentenza sul ricorso numero di registro generale 2998 del 2016, integrato da motivi aggiunti, proposto da Associazione Comunità Islamica Ticinese, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Aldo Travi, Elena Travi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Contro il Comune di Sesto Calende, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Rossana Colombo e dall'avvocato Angelo Ravizzoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Per l'annullamento con il ricorso principale del provvedimento del Responsabile dei servizi dell'Area tecnica del Comune di Sesto Calende in data 25 ottobre 2016, prot. 24471, con il quale è stata respinta l'istanza presentata dalla ricorrente per l'individuazione di un luogo di culto nel territorio comunale;

nonché di ogni ulteriore atto presupposto e connesso, ivi compreso il preavviso di rigetto in data 5 settembre 2016, prot. 20368.

Con motivi aggiunti del 27 novembre 2017, la delibera del Consiglio del Comune di Sesto Calende, del 20 settembre 2017 n. 39, di rigetto della domanda dell'Associazione Comunità Islamica Ticinese di individuare un luogo di culto islamico nell'ambito del PGT.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Sesto Calende;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 30 maggio 2018 la dott.ssa Silvana Bini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

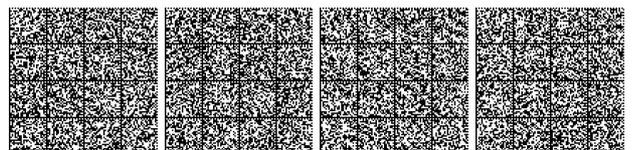
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

L'Associazione Comunità Islamica (da ora anche solo Associazione), è un'associazione costituita nel 2004 e raccoglie circa trecento persone di religione islamica, residenti prevalentemente a Sesto Calende e nei comuni limitrofi.

Già nel luglio 2011, nel corso della formazione del PGT, l'Associazione ha chiesto al comune di prevedere nel proprio strumento urbanistico un'area per il culto islamico.

Il provvedimento di rigetto è stato impugnato con ricorso (r.g. n. 364/2012), accolto con sentenza n. 2485 dell'8 novembre 2013.



Tuttavia, a fronte dell'inerzia del Comune, L'Associazione si vedeva costretta a notificare ricorso per ottemperanza, accolto con sentenza n. 146 del 15 gennaio 2015. L'Amministrazione avviava quindi un procedimento in ottemperanza alla sentenza del Tar; tuttavia, con nota del 22 febbraio 2015, l'Amministrazione comunicava di aver sospeso il procedimento, a seguito della L.R. n. 2 del 3 febbraio 2015.

L'Associazione notificava un nuovo giudizio di ottemperanza, sull'assunto che la nuova legge regionale non potesse costituire ostacolo all'esecuzione delle precedenti statuizioni giurisdizionali. Il ricorso di ottemperanza veniva accolto con sentenza n. 943/2015: il Tribunale amministrativo regionale riteneva infatti che la L.R. 2/2015, ancorché sopravvenuta, dovesse trovare applicazione e incidesse sul dovere di esecuzione del comune.

Al fine di non fare decorrere il termine di 18 mesi per l'approvazione dei piani comunali delle attrezzature religiose, l'Associazione notificava in data 26 luglio 2016 un atto di diffida.

L'Amministrazione avviava il procedimento al fine della valutazione delle osservazioni pervenute e dopo la comunicazione ex art 10-bis, notificava il rigetto della domanda, rilevando l'assenza dei requisiti di ente di confessione religiosa, come richiesti dalla legge n. 1159/1929.

Il diniego veniva impugnato con il presente ricorso, notificato in data 20 dicembre 2016 e depositato il 22 dicembre 2016, per i seguenti motivi:

1) illegittimità del provvedimento 25 ottobre 2016 n. 24471 per eccesso di potere e violazione di legge, in relazione all'art 70, comma 2-ter L.R. 12/2005; violazione della legge n. 1159/1929; in subordine illegittimità derivata per violazione degli articoli 2 e 19 Cost.: secondo l'Amministrazione l'Associazione non avrebbe i poteri di rappresentanza propri degli enti delle altre confessioni religiose e non costituirebbe ente di confessione religiosa. Sostiene la ricorrente che la legge n. 1159/1929 non è applicabile al caso in esame, né può rappresentare una condizione per limitare l'esercizio del diritto di culto, dal momento che la libertà religiosa è un diritto costituzionale. Seguendo l'interpretazione dell'Amministrazione la L.R. risulterebbe in contrasto con gli articoli 2, 8 e 19 Cost., perché si escluderebbe qualsiasi insediamento di edifici di culto islamico nel territorio regionale;

2) illegittimità del provvedimento 25 ottobre 2016, n. 24471 in relazione al vincolo da osservare nell'esecuzione delle sentenze del Tribunale amministrativo regionale Lombardia sez. II n. 2485/2013 e n. 146/2015, difetto di motivazione: l'Amministrazione sostiene che l'Associazione ricorrente non sarebbe «ente di confessione religiosa». Già nelle pregresse sentenze l'Associazione è stata ritenuta come rappresentativa di una comunità di residenti dotata di legittimazione al ricorso;

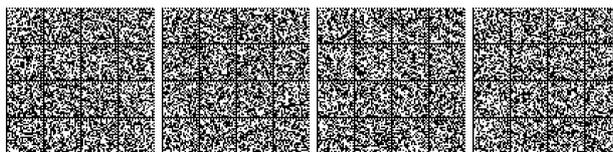
3) illegittimità del provvedimento 25 ottobre 2016, n. 24471 per violazione degli articoli 3 e 8 Cost. e dell'art. 70 L.R. 12/2005: il provvedimento richiede la necessità della sottoscrizione di una convenzione con il comune. L'Associazione è sempre stata disponibile a detta sottoscrizione; in ogni caso si tratta di una condizione in contrasto con i principi costituzionali perché viene introdotta una discriminazione fondata sulla confessione religiosa;

4) illegittimità del provvedimento 25 ottobre 2016, n. 24471 per violazione dell'art. 10 legge n. 241/90: nel provvedimento una ragione di rigetto è indicata nella circostanza che l'associazione non costituirebbe ente di confessione religiosa, motivo non rappresentato nel preavviso di rigetto.

Si è costituito in giudizio il Comune di Sesto Calende, chiedendo il rigetto del ricorso.

Con ordinanza cautelare n. 117 del 20 gennaio 2017 gli effetti del diniego sono stati sospesi, disponendo il riesame, rilevando profili di fondatezza del ricorso, in quanto «la mancanza del riconoscimento ai sensi della legge n. 1159 del 1929 non appare legittimamente invocabile quale causa di esclusione dalla possibilità di ottenere, da parte di una confessione religiosa, l'assegnazione di aree da destinare all'esercizio del culto, considerato che tale possibilità deve essere garantita a tutte le confessioni, e non soltanto a quelle riconosciute (cfr. Corte costituzionale n. 63 del 2016, n. 193 del 1995 e n. 59 del 1958):

appare pure censurabile l'affermazione secondo la quale l'Associazione ricorrente, al di là della mancanza di riconoscimento ai sensi della legge n. 1159 del 1929, non costituirebbe «ente di confessione religiosa», in quanto, a fronte della finalità religiosa dell'organizzazione e della dichiarata volontà di disporre di un luogo per l'esercizio del culto, non sembra consentito al comune richiedere né il possesso di specifici requisiti da parte del soggetto istante (attesa la declaratoria di illegittimità costituzionale che ha colpito la parte del comma 2-bis dell'art. 70 della legge regionale n. 12 del 2005, ove tali requisiti erano stabiliti), né la prova che tale soggetto costituisca articolazione di una confessione organizzata o benefici di un riconoscimento formale della rappresentatività di un certo credo religioso, poiché la libertà di culto è garantita anche a «confessioni religiose strutturate come semplici comunità di fedeli che non abbiano organizzazioni regolate da speciali statuti» (Corte cost. n. 193 del 1995);



conseguentemente, in una lettura costituzionalmente orientata della disciplina regionale, la qualificazione del soggetto richiedente, da parte del Comune, come «ente di confessione religiosa» non sembra potersi basare che sull'idoneità in concreto di tale soggetto a rappresentare un'esigenza di culto riscontrabile a livello locale;

in tale prospettiva, la valutazione che il comune è chiamato a compiere, ai fini all'individuazione di luoghi da destinare all'esercizio del culto, dovrà perciò risultare attinente, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, «all'entità della presenza sul territorio dell'una o dell'altra confessione, alla rispettiva consistenza e incidenza sociale e alle esigenze di culto riscontrate nella popolazione» (Corte cost. n. 63 del 2016); dati, questi, da ponderare in considerazione delle utilità limitate (nel caso di specie: utilizzazione del territorio ed eventuale consumo di suolo) oggetto di assegnazione (*cf.* ancora la sentenza da ultimo richiamata);».

Il comune ha quindi adottato la delibera consiliare del 20 settembre 2017 n. 39, sempre respingendo la domanda, per una pluralità di motivi. In particolare sostiene il comune che:

l'Associazione non avrebbe i requisiti richiesti dalla legge, perché la disciplina sui luoghi di culto non va applicata in funzione della percentuale rispetto alla popolazione totale, ma quando si riscontra la presenza di un gruppo di fedeli e l'esigenza per essi di disporre di un culto;

le aree non sono dotate di parcheggi e in ogni caso non ci sono immobili comunali idonei a questo scopo;

l'Associazione si è trasferita come sede in altro comune.

Con motivi aggiunti depositati in data 22 novembre 2017 è stata impugnata la delibera n. 39/2017, per i seguenti motivi:

1) Violazione dell'art 19 Cost. e dell'art 70 comma 2-*bis* L.R. n. 12/2005; violazione dei principi affermati dal Tribunale amministrativo regionale Lombardia nella sentenza n. 24585/2013: l'Amministrazione non può, in presenza di una comunità religiosa, differire ogni determinazione in ordine alla individuazione di un'area di culto. La presenza di una comunità islamica è ragione sufficiente per accogliere la richiesta;

2) Violazione dell'art 70, comma 2 della L.R. 12/2005 per carenza di istruttoria e difetto di motivazione: il comune afferma:

a) che l'associazione non avrebbe le caratteristiche di consistenza e di incidenza sociale; per consentire l'individuazione di un'area di culto;

b) le aree non sono dotate di parcheggi e non ci sono immobili comunali idonei;

c) l'associazione si è trasferita come sede fuori dal comune resistente;

d) nel 2008 l'Amministrazione ha negato che vi fossero elementi per riconoscere, una consistente presenza sul territorio dell'associazione.

La ricorrente contesta la fondatezza delle motivazioni del rigetto della domanda, in quanto l'Associazione ha come iscritti i nuclei familiari, per cui gli aderenti sono maggiori rispetto a quelli considerati. Inoltre la disciplina sui luoghi di culto non va applicata in funzione della percentuale rispetto alla popolazione totale, ma quando si riscontra la presenza di un gruppo di fedeli e l'esigenza per essi di disporre di un culto.

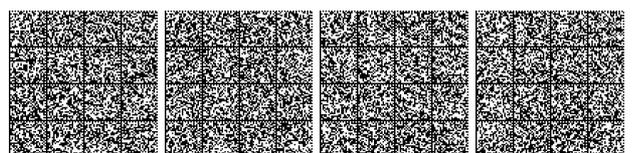
L'affermazione circa l'inidoneità delle aree è in contrasto con il diritto costituzionale alla libertà religiosa. Irrilevante la circostanza che l'associazione abbia cambiato sede e che già nel 2008 l'Amministrazione avesse negato che sussistessero elementi idonei a confermare la consistente presenza dell'associazione sul territorio.

Anche rispetto ai motivi aggiunti si è costituito il Comune, affermando che non vi sarebbe alcun obbligo di trovare un'area, ma solo di valutare l'idoneità dell'area. Ha altresì sollevato l'eccezione di inammissibilità del ricorso, in quanto generico. All'udienza del 30 maggio 2018 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1) Con il ricorso principale l'Associazione ha impugnato, chiedendone la sospensione cautelare, il provvedimento prot. 24471 di data 25 ottobre 2016 a mezzo del quale il Comune di Sesto Calende aveva respinto l'istanza tesa all'individuazione di un luogo di culto del territorio comunale da dedicare al culto islamico.

A seguito dell'accoglimento dell'istanza cautelare con l'ordinanza della Sezione n. 112/2017 e del rigetto dell'appello avverso la stessa decisione con l'ordinanza del Consiglio di Stato n. 1884/2017, il comune si rideterminava a mezzo della deliberazione consiliare n. 39 di data 20 settembre 2017, con la quale respingeva nuovamente l'istanza dell'Associazione.



Ritiene il Collegio che tale decisione di riesame della originaria istanza dell'Associazione abbia natura di provvedimento di secondo grado rispetto a quello di data 25 ottobre 2016.

Di conseguenza, la deliberazione consiliare n. 39 di data 20 settembre 2017 ha definitivamente privato di efficacia il provvedimento di data 25 ottobre 2016, impugnato – quando ancora era efficace – a mezzo del ricorso principale.

In tale situazione, il ricorso principale va dichiarato improcedibile.

2) Con il ricorso per motivi aggiunti l'Associazione chiede l'annullamento della deliberazione consiliare n. 39 di data 20 settembre 2017.

Al riguardo, va rigettata l'eccezione di inammissibilità opposta dalla difesa Comunale, secondo cui i motivi aggiunti avrebbero contenuto generico e non indicherebbero i profili di ritenuta illegittimità del provvedimento impugnato. Osserva infatti il Collegio che, nel primo motivo aggiunto, riguardante l'impianto generale della deliberazione consiliare n. 39/2017, emergono nitidamente le doglianze circa il difetto di motivazione e circa il cattivo esercizio della discrezionalità nella pianificazione urbanistica.

Il secondo motivo aggiunto contesta invece analiticamente i singoli punti della motivazione del provvedimento impugnato.

3) Passando al merito della controversia, rileva il Collegio che la deliberazione consiliare n. 39 di data 20 settembre 2017 costituisce il provvedimento finale del procedimento apertosi a seguito dell'istanza dell'Associazione tesa all'individuazione nel PGT del Comune di Sesto Calende di un luogo del territorio comunale di culto da dedicare al culto islamico, sulla base della sentenza della Sezione n. 2485/2013, passata in giudicato.

Nel giudizio riguardante l'ottemperanza della sentenza appena citata, la Sezione aveva precisato che al procedimento andavano applicate le norme introdotte dalla L.R. Lombardia n. 2/2015 a modifica della L.R. n. 12/2005 rubricata «Legge per il Governo del territorio» (sentenza n. 943/2016).

Il procedimento era quindi retto dall'applicazione dell'art. 72 della L.R. Lombardia n. 12/2005, nella versione risultante dalle modifiche introdotte dalla menzionata L.R. n. 2/2015.

L'Associazione, a mezzo del terzo motivo del ricorso principale, ha eccepito l'illegittimità costituzionale di tale art. 72 sopra citato nella parte in cui condiziona l'esercizio del culto alla discrezionalità riservata al comune nell'individuare o meno nello strumento urbanistico luoghi destinati a servizi religiosi.

L'eccezione è da intendersi estesa anche al provvedimento impugnato con i motivi aggiunti.

Infatti, il ricorso per motivi aggiunti non ha mutato i termini della controversia così come perimetrati nel ricorso principale.

3.1 Ciò premesso, anche il Collegio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 72 della L.R. Lombardia n. 12/2005 nella misura in cui tale norma, avuto riguardo alla tutela costituzionale riservata alla libertà religiosa, non detta alcun limite alla discrezionalità del comune nel decidere quando (comma 5) e in che senso (commi 1 e 2) determinarsi a fronte della richiesta di individuazione di edifici o aree da destinare al culto.

La Sezione ha già rimesso la questione di legittimità costituzionale limitatamente a commi 1 e 2 del menzionato art. 72 della L.R. n. 12/2005 a mezzo della sentenza non definitiva n. 1939/2018, alla quale *infra* il Collegio farà ampio riferimento. Sotto questo profilo, il Collegio reputa opportuno sospendere il giudizio ai sensi dell'art. 79 c.p.a. in attesa della decisione della Corte costituzionale.

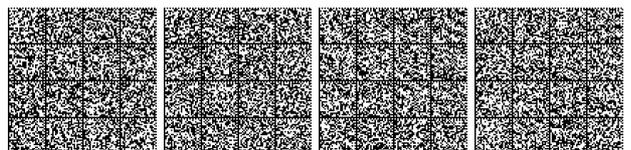
Sotto il profilo della questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 5, ritiene invece il Collegio di dovere sottoporre gli atti alla Corte costituzionale, per un ulteriore profilo di incostituzionalità della norma regionale, non sollevato nella precedente decisione di rinvio.

4) Prima di affrontare compiutamente i temi della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, pare al Collegio opportuno richiamare la ricostruzione del quadro normativo che viene in rilievo, operata a mezzo della menzionata sentenza della Sezione n. 1939/2018:

«9.1 La legge regionale della Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 («Legge per il Governo del territorio») reca, nella Parte II («Gestione del territorio»), un Titolo IV dedicato alle «Attività edilizie specifiche». Nell'ambito di questo Titolo, il Capo III – composto dagli articoli 70-73 della legge – detta «Norme per la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi».

Le previsioni contenute nel suddetto Capo stabiliscono, anzitutto, che le «attrezzature di interesse comune per servizi religiosi», come definite all'art. 71, comma 1, della legge regionale, «costituiscono opere di urbanizzazione secondaria ad ogni effetto» (così il comma 2 dello stesso art. 71, tuttora vigente).

Quanto alla localizzazione sul territorio di tali attrezzature, l'art. 71, comma 1, stabiliva, nel suo tenore originario, prima delle modifiche apportate dalla legge regionale 3 febbraio 2015, n. 2, che il Piano dei Servizi – che è uno degli



atti di cui si compone il Piano di Governo del Territorio – dovesse specificamente individuare, dimensionare e disciplinare «le aree che accolgono attrezzature religiose, o che sono destinate alle attrezzature stesse», e ciò «sulla base delle esigenze locali, valutate le istanze avanzate dagli enti delle confessioni religiose di cui all'art. 70».

Tali ultimi soggetti erano individuabili, in particolare, negli «enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa Cattolica» (art. 70, comma 1) e negli «enti delle altre confessioni religiose come tali qualificate in base a criteri desumibili dall'ordinamento ed aventi una presenza diffusa, organizzata e stabile nell'ambito del comune (...), ed i cui statuti esprimano il carattere religioso delle loro finalità istituzionali e previa stipulazione di convenzione tra il comune e le confessioni interessate» (art. 70, comma 2).

Era, inoltre, stabilito che, indipendentemente dalla dotazione di attrezzature religiose esistenti, «nelle aree in cui siano previsti nuovi insediamenti residenziali, il piano dei servizi, e relative varianti, assicura nuove aree per attrezzature religiose, tenendo conto delle esigenze rappresentate dagli enti delle confessioni religiose di cui all'art. 70» (art. 72, comma 2).

Apposite previsioni erano pure dettate per la realizzazione di attrezzature religiose di interesse sovracomunale (art. 71, comma 3).

Quanto alla ripartizione delle attrezzature tra gli enti interessati, questa doveva essere operata «in base alla consistenza ed incidenza sociale delle rispettive confessioni» (art. 71, comma 4).

Era, inoltre, stabilito che, fino all'approvazione del Piano dei Servizi, la realizzazione di nuove attrezzature per i servizi religiosi fosse «ammessa unicamente su aree classificate a standard nei vigenti strumenti urbanistici generali e specificamente destinate ad attrezzature per interesse comune» (così il comma 4-bis dell'art. 71, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *hhh*), della legge regionale 14 marzo 2008, n. 4).

Infine, l'art. 73 dettava (e detta tuttora) disposizioni relative alle modalità di finanziamento della realizzazione di attrezzature religiose da parte di ciascun comune.

9.2 – La suddetta disciplina ha subito incisive modifiche a seguito dell'entrata in vigore della legge regionale 3 febbraio 2015, n. 2; modifiche che – si anticipa sin d'ora – sono state in parte colpite da una dichiarazione di incostituzionalità, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 63 del 2016.

9.2.1 – La nuova legge ha, anzitutto, innovato in modo significativo la disciplina dettata dall'art. 70, in tema di individuazione degli enti delle confessioni religiose deputati a realizzare attrezzature religiose sul territorio comunale. Tali soggetti sono stati, infatti, individuati, oltre che negli enti della Chiesa cattolica, anche negli «enti delle altre confessioni religiose con le quali lo Stato ha già approvato con legge la relativa intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione» (nuovo art. 70, comma 2) e negli enti delle ulteriori confessioni religiose, non firmatarie di intesa, in presenza di determinati requisiti specifici (art. 70, comma 2-bis).

Per gli enti diversi da quelli della Chiesa cattolica è stato, peraltro, previsto che l'applicazione delle previsioni in materia di attrezzature di interesse religioso sia subordinata alla stipulazione di «una convenzione a fini urbanistici con il comune interessato» (art. 70, comma 2-ter).

È stata, ancora, prevista l'istituzione di una Consulta regionale, nominata con provvedimento della Giunta regionale, deputata al «rilascio di parere preventivo e obbligatorio sulla sussistenza dei requisiti» per l'accreditamento presso i comuni degli enti di confessioni religiose che non abbiano stipulato intese con lo Stato, al fine della realizzazione di attrezzature religiose (art. 70, comma 2-quater).

9.2.2 – È stata, inoltre, radicalmente modificata la disciplina relativa alla localizzazione delle attrezzature religiose, contenuta all'art. 72.

Sotto questo profilo, si è stabilito, anzitutto, che «Le aree che accolgono attrezzature religiose o che sono destinate alle attrezzature stesse sono specificamente individuate nel piano delle attrezzature religiose, atto separato facente parte del piano dei servizi, dove vengono dimensionate e disciplinate sulla base delle esigenze locali, valutate le istanze avanzate dagli enti delle confessioni religiose di cui all'art. 70» (art. 72, comma 1). Il Piano delle attrezzature religiose è «sottoposto alla medesima procedura di approvazione dei piani componenti il PGT» (art. 72, comma 3) e deve prevedere una serie di contenuti specifici (art. 72, comma 7), consistenti in prescrizioni di dotazioni di servizi (lett. *a*), *b*) e *d*), del comma 7), caratteristiche costruttive delle attrezzature religiose (lett. *e*), *J*) e *g*) del comma 7) e apposite distanze tra le strutture da destinare alle diverse confessioni religiose, sulla base delle distanze minime stabilite dalla Giunta regionale (lett. *c*) del comma 7).

È, poi, stabilito che «L'installazione di nuove attrezzature religiose presuppone il piano di cui al comma 1; senza il suddetto piano non può essere installata nessuna, nuova attrezzatura religiosa da confessioni di cui all'art. 70» (art. 72, comma 2). E, in questa prospettiva, la legge regionale dispone pure che «I comuni che intendono prevedere nuove attrezzature religiose sono tenuti ad adottare e approvare il piano delle attrezzature religiose entro diciotto mesi dalla



data di entrata in vigore della legge regionale recante «Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il Governo del territorio) – Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi», ossia la stessa legge n. 2 del 2015; «Decorso detto termine il piano è approvato unitamente al nuovo PGT» (art. 72, comma 5).

9.3 Le previsioni in materia di attrezzature religiose introdotte dalla legge regionale n. 2 del 2015 sono state in parte dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 63 del 2016, in esito al giudizio in via d'azione promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri contro la predetta legge.

Più in dettaglio, la Corte ha dichiarato fondate, per violazione degli articoli 3, 8, 19 e 117, secondo comma, lettera c), della Costituzione, le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto:

l'art. 70, comma 2-bis, ove erano stabiliti i requisiti che gli enti delle confessioni religiose che non hanno stipulato un'intesa con lo Stato avrebbero dovuto possedere al fine di accedere alla possibilità di realizzare attrezzature religiose;

l'art. 70, comma 2-quater, che sottoponeva al vaglio di un'apposita Consulta regionale lo scrutinio in ordine al possesso di tali requisiti.

La Corte ha, inoltre, riscontrato la fondatezza delle questioni con le quali si prospettava la violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione ad opera delle previsioni contenute:

all'art. 72, comma 4, primo periodo, della legge regionale, ove si prevedeva che, nel corso del procedimento per la predisposizione del Piano delle attrezzature religiose, venissero acquisiti «i pareri di organizzazioni, comitati di cittadini, esponenti e rappresentanti delle forze dell'ordine oltre agli uffici provinciali di questura e prefettura al fine di valutare possibili profili di sicurezza pubblica, fatta salva l'autonomia degli organi statali»;

all'art. 72, comma 7, lettera e), ove si prescriveva che il Piano dovesse prevedere, per le attrezzature religiose, «la realizzazione di un impianto di videosorveglianza esterno all'edificio, con onere a carico dei richiedenti, che ne monitori ogni punto di ingresso, collegato con gli uffici della polizia locale o forze dell'ordine».

9.4 – L'intervento della Corte non ha, invece, toccato – in quanto non sottoposta allo scrutinio di legittimità costituzionale – l'architettura del sistema prefigurato dalla legge regionale n. 2 del 2015 al fine dell'insediamento sul territorio delle attrezzature religiose e, in particolare, la necessaria subordinazione della realizzazione di tali attrezzature all'approvazione di un apposito Piano.

La Corte ha, infatti, espressamente evidenziato che non formava oggetto del giudizio «l'art. 72, comma 1, della stessa legge regionale n. 12 del 2005, il quale ricollega alla valutazione delle «esigenze locali», previo esame delle diverse istanze confessionali, la programmazione urbanistica delle attrezzature religiose». Per quanto qui rileva, la Corte ha, inoltre, dichiarato manifestamente inammissibile, per inconferenza del parametro evocato – ossia l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione – la questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 5, della legge regionale n. 12 del 2005, ove si stabilisce che i comuni che intendano prevedere nuove attrezzature religiose debbano approvare il relativo Piano entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge e che, in mancanza, si provveda unitamente al nuovo Piano di Governo del Territorio.».

La ricostruzione normativa deve essere completata in considerazione dell'avvenuta abrogazione della L.R. Lombardia n. 2/2015 a mezzo della L.R. n. 5/2018, recante «Razionalizzazione dell'ordinamento regionale. Abrogazione di disposizioni di legge.».

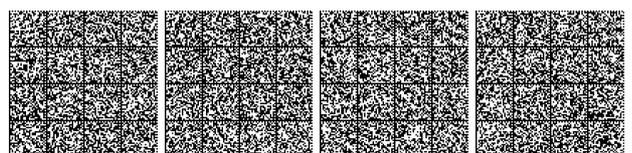
Sulla portata della L.R. Lombardia n. 5/2018 ritiene il Collegio di confermare il proprio orientamento espresso nella più volte menzionata sentenza della Sezione n. 1939/2018:

«Sempre in punto di rilevanza, il Collegio deve prendere in considerazione la portata della legge regionale 25 gennaio 2018, n. 5, recante «Razionalizzazione dell'ordinamento regionale. Abrogazione di disposizioni di legge.», pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia del 29 gennaio 2018, Supplemento n. 5.

La suddetta legge reca, all'art. 2 – dedicato alla «Abrogazione di leggi» – la previsione secondo la quale «A decorrere dall'entrata in vigore della presente legge sono o restano abrogate. ...b) le seguenti leggi o disposizioni operanti modifiche alla legislazione regionale... 69) L.R. 3 febbraio 2015, n. 2 (Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il Governo del territorio) – Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi);».

È stata, dunque, disposta l'abrogazione della legge regionale n. 2 del 2015, che – come più volte ripetuto – ha novellato la legge regionale n. 12 del 2005, dettando la disciplina applicata dal provvedimento impugnato nel presente giudizio.

Occorre, dunque, domandarsi se tale previsione possa influire sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale che si intendono rimettere alla Corte costituzionale.



21.1 Il Collegio rileva, anzitutto, che il provvedimento impugnato nel presente giudizio è precedente alla legge regionale n. 5 del 2018, per cui la sua legittimità va valutata in base al quadro normativo vigente al tempo della sua adozione. Conseguentemente, la norma regionale abrogatrice sopravvenuta non potrebbe comunque far venire meno la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale relative al testo della legge n. 12 del 2005, nella formulazione in vigore quando è stato rilasciato il permesso di costruire annullato, e anche al tempo della determinazione di autotutela qui censurata.

21.2 In ogni caso, è pure da escludere che la legge regionale n. 5 del 2018 abbia modificato l'art. 72 della legge regionale n. 12 del 2005, il quale è da ritenere a tutt'oggi vigente nel tenore risultante dalle modificazioni apportate dalla legge regionale n. 2 del 2015.

L'operazione disposta dal legislatore regionale è stata, infatti, di mero riordino legislativo, come risulta chiaramente dall'art. 1 della legge regionale n. 5 del 2018, ove, nell'indicare le finalità dell'intervento normativo, si enuncia che «La presente legge opera interventi di manutenzione e razionalizzazione tecnica dell'ordinamento regionale attraverso interventi abrogativi di leggi o di disposizioni di legge. Per tutte le disposizioni oggetto di abrogazione sono fatti salvi gli effetti secondo quanto previsto dall'art. 4.».

Il richiamato art. 4 stabilisce, a sua volta, che «Sono fatti salvi gli effetti prodotti o comunque derivanti dalle leggi e dalle disposizioni abrogate dalla presente legge, comprese le modifiche apportate ad altre leggi. Restano pertanto confermate, in particolare, le autorizzazioni, le variazioni, i rifinanziamenti e ogni altro effetto giuridico, economico o finanziario prodotto o comunque derivante dalle disposizioni in materia di bilancio, nonché le variazioni testuali apportate alla legislazione vigente dalle leggi abrogate dalla presente legge, ove non superate da integrazioni, modificazioni o abrogazioni disposte da leggi intervenute successivamente. Trova inoltre applicazione, per le leggi di cui all'art. 3, anche quanto previsto dall'art. 24, comma 2, della L.R. 29/2006».

Il legislatore regionale ha, cioè, inteso eliminare le leggi enumerate – tra le quali la legge n. 2 del 2015 – intese esclusivamente quali atti fonte, ossia quali «veicoli» delle modificazioni apportate ad altre leggi; «veicoli» che hanno sostanzialmente esaurito i loro effetti con l'introduzione stessa delle novelle. Le leggi modificate non sono state, invece, toccate dall'intervento di riordino, il quale non ha inteso apportare alcuna variazione sostanziale al corpus legislativo regionale.»

5) Alla luce della ricostruzione normativa e della precedente decisione, viene sollevato in questo giudizio l'ulteriore profilo di incostituzionalità dell'art. 72 L.R. Lombardia n. 12/2005, in quanto questione rilevante al fine della definizione dei motivi aggiunti.

Infatti, entrambe le censure proposte con i motivi aggiunti riguardano la violazione dell'art. 70, comma 2-bis, della L.R. Lombardia n. 12/2005, secondo cui «le disposizioni del presente capo si applicano altresì agli enti delle altre confessioni religiose». Al riguardo, viene in rilievo il «Capo III», intitolato «Norme per la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi» della Parte II, Titolo IV, della legge regionale in argomento.

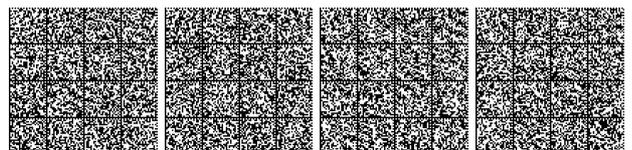
Lamentando la violazione di tale norma, l'Associazione ricorrente si duole quindi del modo in cui il comune ha applicato le norme del Capo III, tra le quali è compreso l'art. 72, che, come detto nella precedente decisione, si deve ritenere in vigore.

In particolare, con il primo motivo aggiunto, l'Associazione lamenta che «l'Amministrazione comunale non può legittimamente negare la sussistenza dei presupposti ad una individuazione di area di culto da assegnare a fedeli della religione islamica, né tanto meno [il che particolarmente rileva ai fini della questione di legittimità costituzionale – n. d.r.] può legittimamente differire ogni determinazione in tal senso ad una successiva ed ulteriore verifica in sede di futuro aggiornamento del PGT».

L'Associazione ricorrente ha avuto cura di precisare che la censura di cui al primo motivo aggiunto «ha carattere assorbente» rispetto a quella contenuta nel motivo successivo, a mezzo del quale la ricorrente lamenta che il comune avrebbe errato: (a) nell'esprimere il giudizio di significatività della presenza di una comunità islamica sul proprio territorio; (b) nel qualificare l'istanza dell'Associazione come tesa a fruire di un immobile comunale; (c) nell'affermare che l'Associazione avrebbe minai trovato sede in un comune contermino; (d) nel dare rilevanza che già nell'anno 2008 il comune medesimo non aveva ravvisato in capo all'Associazione una consistenza e una incidenza sociale apprezzabili sul territorio.

Ritiene quindi il Collegio di poter affrontare la seconda censura dei motivi aggiunti solo dopo avere deciso sulla prima censura.

Senonché, come detto, la decisione sulla prima censura passa necessariamente attraverso l'applicazione dell'art. 72, comma 5, della L.R. Lombardia n. 12/2005, secondo cui - lo si ripete - «I comuni che intendono prevedere nuove attrezzature religiose sono tenuti ad adottare e approvare il piano delle attrezzature religiose entro diciotto



mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale recante «Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il Governo del territorio) - Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi». Decorso detto termine il piano è approvato unitamente al nuovo PGT..»

Al riguardo, osserva il Collegio che il termine di diciotto mesi menzionato al primo periodo ha iniziato a decorrere dal 6 febbraio 2015, giorno successivo alla data di pubblicazione della legge sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia, ed è spirato il 6 agosto 2016.

Nel caso di specie, il Comune di Sesto Calende ha adottato il provvedimento impugnato in data 20 settembre 2017, con la conseguenza che viene in rilievo l'applicazione del secondo periodo dell'art. 72, comma 5, a mente del quale la previsione di nuove attrezzature religiose sul territorio comunale presuppone la previa redazione di un apposito piano, che i comuni lombardi possono adottare in uno con il nuovo PGT.

Senza l'avvio del nuovo Piano del Governo del Territorio rimane senza tutela la posizione dell'Associazione: in tal senso è quindi innegabile la rilevanza della questione nel caso di specie.

6) Il Collegio sospetta l'art. 72, comma 5, della L.R. Lombardia n. 12/2005 di illegittimità costituzionale per le seguenti ragioni.

6.1. Sotto un primo profilo, al Collegio pare che l'art. 72, comma 5, della L.R. Lombardia n. 12/2005 contrasti con l'art. 2 Cost., con l'art. 3 Cost., e con l'art. 19 Cost..

Al riguardo, con la sentenza n. 1939/2018 la Sezione ha già avuto modo di osservare che la programmazione urbanistica comunale interviene con cadenze periodiche pluriennali, non fissate a priori.

Di conseguenza, atteso il tenore letterale dell'art. 72, comma 5 della L.R. n. 12/2005, i fedeli di una confessione che intendono trovare una sede per esercitare il proprio culto devono attendere per un tempo indeterminato la decisione del comune di individuare o meno un'area da destinare ad attrezzatura religiosa: infatti se decorre inutilmente il termine dei 18 mesi (come nel caso in esame), l'Amministrazione non ha alcun obbligo di avviare il procedimento di revisione del PGT, per individuare le aree destinate a luogo di culto.

Al decorso dei 18 mesi non è infatti prevista alcuna disposizione «sanzionatoria», quale la sostituzione commissariale per l'adozione del piano *de quo*.

Ora, resta fuori discussione il potere del Comune di decidere, all'esito di un istruttoria adeguata, se accogliere o respingere la domanda degli interessati. Tuttavia, la perdurante situazione di attesa e di incertezza nella quale, in ragione di quanto disposto dall'art. 72 comma 5 della L.R. Lombardia n. 12/2005, versano i fedeli, i quali aspirano a che il comune individui un luogo per il culto da essi professato, non è compatibile con il rango costituzionale del diritto di libertà religiosa.

Ritiene infatti il Collegio che la domanda di spazi da dedicare all'esercizio di tale libertà debba trovare una risposta - in un senso positivo o in senso negativo - in tempi certi, ed entro un termine ragionevole, avuto riguardo sia ai tempi connessi alla valutazione di impatto sul tessuto urbanistico, a volte indiscutibilmente complessa, sia avuto riguardo alla particolare importanza del bene della vita al quale aspirano i fedeli interessati.

Al riguardo, il Collegio ritiene utile e opportuno fare riferimento a quanto affermato dalla Corte costituzionale 24 marzo 2016 n. 63, secondo cui «Non è, invece, consentito al legislatore regionale, all'interno di una legge sul Governo del territorio, introdurre disposizioni che ostacolano o compromettano la libertà di religione.»

Infatti, ad avviso del Collegio, la richiamata condizione di attesa a tempo indeterminato e di incertezza rileva quale ostacolo all'esplicazione del diritto di libertà religiosa.

Ne consegue una non giustificata compressione dei diritti di cui all'art. 19 Cost., e più in generale un ostacolo non giustificato all'esplicazione dei diritti inviolabili della persona, sia come singolo sia nelle formazioni sociali, in violazione dell'art. 2 Cost..

Il fatto che tale compressione della posizione soggettiva degli interessati non appaia giustificata pare altresì contrastare con il criterio della ragionevolezza del quale è espressione l'art. 3 Cost..

In sintesi la norma contrasta con i principi costituzionali richiamati, laddove prevede un termine - di 18 mesi - per l'adozione del piano delle attrezzature religiose, decorso il quale non viene previsto alcun intervento sostitutivo, ma viene demandato all'Amministrazione Comunale la facoltà di introdurre il piano in sede di revisione o adozione del PGT, senza alcun ulteriore termine.

In tal modo viene vanificato il diritto alla libertà religiosa, sotto il profilo del diritto di trovare spazi da dedicare all'esercizio di tale libertà.



6.2 La norma pare violare altresì l'art. 97 Cost. e dell'art. 117 comma 2 lettera *m*), il fatto che l'art. 72 comma 5 della L.R. Lombardia n. 12/2005 rinvii a tempo indeterminato la risposta a un'esigenza riguardante l'esercizio di un diritto fondamentale della persona.

La mancata previsione, da parte della norma regionale, di tempi certi di risposta alle istanze dei fedeli interessati sembra infatti in contrasto con il principio di buon andamento che deve presiedere l'attività della pubblica amministrazione.

A bene vedere, la mancata di previsione di tempi certi da parte dell'art. 72 comma 5 della L.R. Lombardia n. 12/2005 pare inoltre esprimere uno sfavore dell'Amministrazione nei confronti del fenomeno religioso, il che contrasta con principio di imparzialità dell'azione amministrativa di cui al menzionato art. 97 Cost..

Sotto connesso profilo, nella prospettiva dell'art. 117 comma 2 lettera *m*) Cost. appare violato il livello minimo delle prestazioni concernenti i diritti civili, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Al riguardo, osserva il Collegio che, ai sensi dell'art. 29 della legge n. 241/1990 attiene ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117 secondo comma lettera *m*), della Costituzione l'aspetto riguardante la predeterminazione della durata massima dei procedimenti.

Ovviamente, va da sé che una norma che si esprima in termini di sfavore verso il fenomeno religioso contrasta anche con gli articoli 2, 3 e 19 Cost., ai quali si è già fatto riferimento.

In sintesi il quadro normativo che, una volta decorso il primo termine di 18 mesi dall'entrata in vigore della L.R. 12/2010, non ha previsto ulteriori termini per imporre l'adozione del piano delle attrezzature religiose, si pone in contrasto con la disciplina in materia di procedimento amministrativo e di certezza dei termini di conclusione del procedimento, quindi con i principi costituzionali dell'art. 97 Cost. e dell'art. 117 comma 2 lettera *m*) Cost.

6.3. Sotto un ulteriore profilo, ritiene il Collegio che l'art. 72 comma 5 della L.R. Lombardia n. 12/2005 contrasti con l'art. 5 Cost., con l'art. 114 comma 2 Cost., con l'art. 117 comma 6 - terzo periodo, Cost., con l'art. 118, comma 1 Cost..

Ad avviso del Collegio, la norma regionale condiziona l'adozione del Piano delle attrezzature religiose alla revisione complessiva del piano di Governo del territorio. Infatti, solo nei primi diciotto mesi dall'entrata in vigore della norma le Amministrazioni potevano predisporre il Piano delle attrezzature religiose senza mettere mano all'intera disciplina del Governo del territorio.

Da che è maturata la scadenza dei diciotto mesi, la legge regionale non lo permette più.

In altri termini, l'art. 72, comma 5 della L.R. Lombardia n. 12/2005 impedisce ai comuni di dotarsi di un Piano delle attrezzature religiose senza contestualmente revisionare l'intera disciplina del Governo del territorio.

Ad avviso del Collegio, viene in rilievo una ingiustificata compressione delle prerogative dei comuni da parte della Regione.

Infatti, non si comprende quale ragione possa giustificare il sostanziale divieto gravante sui comuni lombardi di adottare il Piano delle attrezzature religiose in un momento distinto rispetto alla revisione generale del Piano di Governo del territorio.

Da un primo punto di vista, la norma sembra integrare una violazione dell'art. 5 Cost., atteso che essa frustra l'autonomia dei Comuni, quali autonomie locali.

Sotto connesso profilo, appaiono violati l'art. 114 comma 2 Cost. e l'art. 117 comma 6-terzo periodo Cost..

In particolare, nella prospettiva dell'art. 114 comma 2 Cost. appare violato sotto un profilo generale l'autonomia riservata ai comuni in relazione all'esercizio dei poteri e delle funzioni di loro competenza.

Nella più particolare prospettiva dell'art. 117 comma 6 - terzo periodo Cost. appare violata l'autonomia degli Enti Locali sotto il profilo della potestà regolamentare in ordine alle funzioni attribuite ai Comuni.

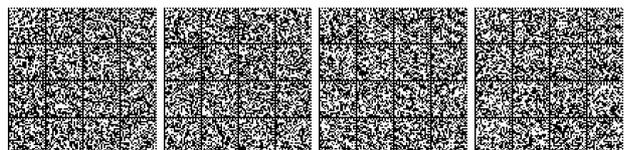
Come anticipato, la limitazione imposta dalla Regione all'autonomia dei comuni non appare giustificata.

Da questo punto di vista sembra venire in rilievo la violazione del principio di sussidiarietà verticale di cui all'art. 118, comma 1 Cost..

In sintesi la disposizione regionale, laddove fa divieto ai comuni di adottare il piano delle attrezzature religiose dopo il termine dei 18 mesi, ma necessariamente solo contestualmente alla revisione del PGT, viola il principio di autonomia riservata ai comuni in relazione all'esercizio dei poteri e delle funzioni di loro competenza.

7) In conclusione, il ricorso principale va dichiarato improcedibile.

Rispetto ai motivi aggiunti, va rimessa alla Corte costituzionale la questione di legittimità dell'art. 72, comma 5 della L.R. n. 12/2005 in relazione all'art. 2 Cost., all'art. 3 Cost., all'art. 5 Cost., all'art. 19 Cost., all'art. 114 Cost., all'art. 117, comma 2, lettera *m*) Cost., all'art. 117, comma 6 - terzo periodo, Cost. e all'art. 118 Cost..



Va di conseguenza disposta la sospensione del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda), non definitivamente pronunciando sul ricorso principale e su quello per motivi aggiunti:

dichiara improcedibile il ricorso principale;

rimette alla Corte costituzionale le questioni di legittimità costituzionale illustrate in motivazione, relative all'art. 72 comma 5 della legge regionale della Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 1, comma 1, lettera c) della legge regionale 3 febbraio 2015 n. 2, per contrasto con l'art. 2 Cost., con l'art. 3 Cost., con l'art. 5 Cost., con l'art. 19 Cost., con l'art. 114 Cost., con l'art. 117, comma 2 lettera m) Cost., con l'art. 117, comma 6 terzo periodo Cost. e con l'art. 118 Cost.;

dispone, la sospensione del giudizio sino all'esito della decisione della Corte costituzionale sulla questione rimessa tramite il presente provvedimento e sino alla decisione sulla questione di legittimità Costituzionale sollevata dal Tribunale a mezzo della sentenza non definitiva n. 1939/2018;

riserva alla sentenza definitiva la pronuncia in ordine ai motivi aggiunti, nonché in ordine alla complessiva regolazione delle spese del giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Manda alla segreteria della Sezione tutti gli adempimenti di competenza, e in particolare la notifica della presente sentenza non definitiva alle parti in causa e al Presidente della Giunta regionale della Lombardia, nonché la comunicazione al Presidente del Consiglio regionale della Lombardia.

Così deciso in Milano nella Camera di consiglio del giorno 30 maggio 2018 e 13 settembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Silvana Bini, Presidente FF, estensore;

Antonio De Vita, consigliere;

Lorenzo Cordì, referendario.

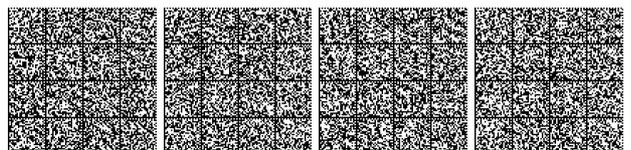
Il Presidente, estensore: BINI

18C00255

LEONARDO CIRCELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2018-GUR-048) Roma, 2018 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)

validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, 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**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

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

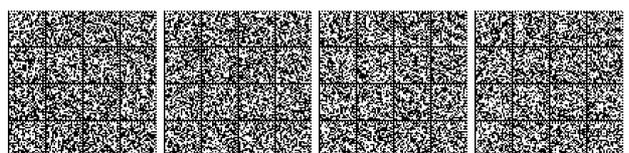
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

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

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

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

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





€ 4,00

