

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 159° - Numero 18

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 2 maggio 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. **87.** Sentenza 20 marzo - 26 aprile 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Diritto allo studio - Istituzione da parte della Regione, di un unico ente erogatore dei servizi per il diritto allo studio - Attribuzione al bilancio di detto ente delle risorse del fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio - Determinazione del fabbisogno finanziario regionale con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, previo parere della Conferenza Stato-Regioni - Attribuzione alla «Fondazione Articolo 34», sentita la Conferenza Stato-Regioni, dell'erogazione di borse di studio nazionali a studenti meritevoli e privi di mezzi.

- Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), art. 1, commi 269, 270, 271, 272 e 275.....

Pag. 1

N. **88.** Sentenza 21 marzo - 26 aprile 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Proponibilità della domanda in pendenza del procedimento presupposto.

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

Pag. 12

N. **89.** Sentenza 22 marzo - 26 aprile 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Cave - Modificazione dei criteri di determinazione del canone annuo dovuto dal titolare dell'attività estrattiva - Applicazione retroattiva.

- Legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale), art. 83, nella parte in cui modifica l'art. 12, commi 1 e 8, della legge della Regione Siciliana 15 maggio 2013, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013. Legge di stabilità regionale).

Pag. 18

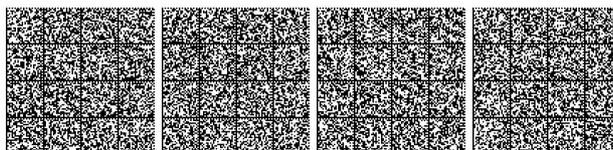
N. **90.** Sentenza 21 marzo - 26 aprile 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

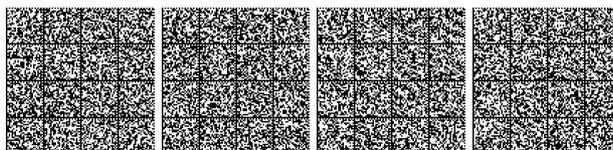
Imposte e tasse - Scissione parziale di società - Responsabilità per i debiti tributari e per le pene pecuniarie per violazioni fiscali della società scissa, anteriori alla data dell'operazione di scissione - Solidarietà illimitata delle società beneficiarie.

- Decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), art. 173, comma 13; decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 (Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, a norma dell'articolo 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662), art. 15, comma 2.

Pag. 29



- N. **91.** Sentenza 21 febbraio - 27 aprile 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato - Provvedimento del giudice ed effetti della pronuncia - Potere del giudice dibattimentale di acquisire e valutare gli atti delle indagini preliminari ai fini delle pertinenti decisioni - Disciplina del trattamento dell'imputato.
 – Codice di procedura penale, artt. 464-*quater* e 464-*quinquies*; codice penale, art. 168-*bis*, commi secondo e terzo..... Pag. 37
- N. **92.** Sentenza 21 febbraio - 27 aprile 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Processo penale - Incidente probatorio - Assunzione della testimonianza di minorenni - Mancata comparizione dovuta a situazioni di disagio del minore che ne compromettono il benessere.
 – Codice di procedura penale, artt. 398, comma 5, e 133..... Pag. 48
- N. **93.** Sentenza 21 marzo - 27 aprile 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Processo civile - Impugnazione per revocazione - Sentenza definitiva contrastante con statuizioni vincolanti della Corte EDU.
 – Codice di procedura civile, artt. 395 e 396. Pag. 55
- ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE**
- N. **25.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 marzo 2018 (della Regione Toscana)
Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2018 - Razionalizzazione della spesa sanitaria - Verifica del conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa per il personale sanitario.
 – Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, comma 454. Pag. 61
- N. **26.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 marzo 2018 (della Regione autonoma della Sardegna)
Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2018 - Contributo alla Regione Sardegna.
 – Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, comma 581 (*recte*: comma 851). Pag. 63
- N. **66.** Ordinanza del Giudice dell'esecuzione di Trieste del 13 giugno 2011
Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Esecuzione esattoriale - Opposizione di terzo (non legato al debitore da rapporti di coniugio, parentela o affinità) - Prova dell'appartenenza del bene - Limiti.
 – Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), art. 63, come sostituito dall'art. 16 del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46 (Riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo, a norma dell'articolo 1 della legge 28 settembre 1998, n. 337). Pag. 74



- N. 67. Ordinanza del Tribunale di Torino del 6 febbraio 2018
Circolazione stradale - Patente di guida - Requisiti morali per ottenere il rilascio - Applicazione dei commi 1 e 2 dell'art. 120 del decreto legislativo n. 285 del 1992 nei confronti delle persone condannate per reati commessi prima dell'entrata in vigore della legge n. 94 del 2009 - Applicazione delle misure del diniego e della revoca della patente di guida quale conseguenza automatica di una condanna per i reati di cui agli artt. 73 e 74 del d.P.R. n. 309 del 1990.
- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 120, come sostituito dalla legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica)..... Pag. 78
- N. 68. Ordinanza della Corte di cassazione del 16 marzo 2018
Processo penale - Domanda di equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Omesso deposito, da parte dell'imputato, dell'istanza di accelerazione del processo nei trenta giorni successivi al superamento dei termini cui all'art. 2-bis della legge n. 89 del 2001 - Esclusione del riconoscimento dell'indennizzo.
- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 2, comma 2-*quinquies*, lett. *e*), come introdotto dall'art. 55, comma 1, lett. *a*), n. 2 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134..... Pag. 83





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 87

Sentenza 20 marzo - 26 aprile 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Diritto allo studio - Istituzione da parte della Regione, di un unico ente erogatore dei servizi per il diritto allo studio - Attribuzione al bilancio di detto ente delle risorse del fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio - Determinazione del fabbisogno finanziario regionale con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, previo parere della Conferenza Stato-Regioni - Attribuzione alla «Fondazione Articolo 34», sentita la Conferenza Stato-Regioni, dell'erogazione di borse di studio nazionali a studenti meritevoli e privi di mezzi.

- Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), art. 1, commi 269, 270, 271, 272 e 275.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 269, 270, 271, 272 e 275, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), promosso con ricorso della Regione Veneto, notificato il 16 febbraio 2017, depositato in cancelleria il 23 febbraio 2017 ed iscritto al n. 19 del registro ricorsi 2017.

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

udito nell'udienza pubblica del 20 marzo 2018 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati Luca Antonini e Andrea Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 16 febbraio 2017 e depositato il 23 febbraio 2017, la Regione Veneto ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 269, 270, 271, 272 e 275, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019).

1.1.- In primo luogo, la Regione Veneto impugna i commi 269, 270 e 272 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016, i quali statuiscono:

«269. Ai fini della gestione delle risorse del fondo di cui all'articolo 18 del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 68, ciascuna regione razionalizza l'organizzazione degli enti erogatori dei servizi per il diritto allo studio mediante l'istituzione, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, di un unico ente erogatore dei medesimi servizi, prevedendo comunque una rappresentanza degli studenti nei relativi organi direttivi. Sono comunque fatti salvi i modelli sperimentali di gestione degli interventi di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 68.

270. La norma del comma 269 costituisce principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

272. Le risorse del fondo di cui all'articolo 18, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 68, sono direttamente attribuite al bilancio dell'ente regionale erogatore dei servizi per il diritto allo studio, a norma del comma 269 del presente articolo, entro il 30 settembre di ciascun anno. Nelle more della razionalizzazione di cui al medesimo comma 269, tali risorse sono comunque trasferite direttamente agli enti regionali erogatori, previa indicazione da parte di ciascuna regione della quota da trasferire a ciascuno di essi.»

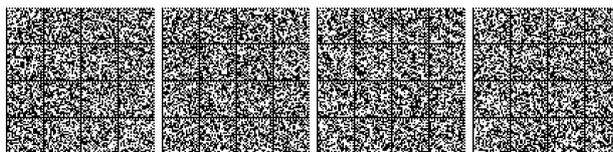
Tale disciplina sarebbe lesiva degli artt. 3, 5, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 Cost.

1.1.1.- La Regione Veneto sottolinea che la qualificazione di principio di coordinamento della finanza pubblica della disposizione di cui al comma 269, operata dal comma 270, non assumerebbe alcun valore prescrittivo. Infatti, come più volte affermato da questa Corte, al fine d'individuare la materia a cui ascrivere le disposizioni impugnate, non rileva la definizione data dallo stesso legislatore, dovendosi invece fare riferimento all'oggetto della disciplina in questione (*ex plurimis*, sono richiamate le sentenze n. 203, n. 200 e n. 164 del 2012, n. 182 del 2011, n. 247 del 2010 e n. 237 del 2009).

La disposizione di cui al comma 269, alla luce della ormai costante giurisprudenza costituzionale (tra le tante, vengono richiamate le sentenze n. 64 e n. 43 del 2016, n. 79 e n. 44 del 2014, n. 236, n. 205 e n. 36 del 2013, n. 262, n. 211 e n. 139 del 2012, n. 182 del 2011, n. 207 e n. 128 del 2010, n. 297, n. 237 e n. 139 del 2009, n. 289, n. 159 e n. 120 del 2008 e n. 169 del 2007), non potrebbe comunque essere inquadrata all'interno del «coordinamento della finanza pubblica». Infatti, i limiti posti dal legislatore statale al fine di garantire l'equilibrio complessivo dei conti pubblici possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali solo qualora stabiliscano un limite complessivo, che lasci agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa, nonché quando abbiano il carattere della transitorietà. Sarebbe necessario, quindi, che il legislatore renda comunque possibile l'estrapolazione dalle disposizioni statali di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale, non prevedendo in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa. In caso contrario, la norma statale non potrebbe essere ritenuta di principio, a prescindere dall'auto-qualificazione operata dal legislatore.

A conferma di ciò, vengono ricordate le misure previste dall'art. 9, commi da 1 a 6, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, ove si prevedeva la soppressione o l'accorpamento di enti, agenzie o organismi degli enti territoriali. Tali disposizioni sono state ricondotte all'interno dei principi fondamentali di coordinamento finanziario, ma soltanto perché limitate all'inderogabile risultato di una riduzione del 20 per cento dei costi del funzionamento degli enti strumentali degli enti locali (così la sentenza n. 236 del 2013). L'accorpamento o la soppressione di taluni di questi enti, pertanto, poteva essere uno strumento per ottenere tale riduzione, ma non l'unico strumento.

Le disposizioni impugnate, in violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., invece, non indicherebbero alcun obiettivo di contenimento della spesa regionale, limitandosi ad una generica affermazione circa l'esigenza di razionalizzare l'organizzazione degli enti erogatori dei servizi per il diritto allo studio. Inoltre, le stesse non avrebbero carattere transitorio, imponendo una modifica definitiva all'assetto organizzativo di tali enti, senza lasciare uno spazio di libertà alle scelte delle Regioni, in virtù del contenuto strettamente vincolante dell'obbligo di creare un unico ente erogatore.



1.1.2.- La disciplina statale sarebbe altresì in contrasto con i principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'azione amministrativa, di cui agli artt. 3 e 97 Cost., incidendo direttamente sulle competenze residuali delle Regioni in materia di «organizzazione amministrativa regionale» e di «diritto allo studio» e ledendo così gli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost.

Non tenendo conto delle peculiarità territoriali e delle diverse modalità di erogazione dei servizi, infatti, verrebbero compromesse l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'attuale modello organizzativo regionale, basato sulla necessità di assicurare, in una realtà regionale policentrica, una distribuzione capillare dei servizi di diritto allo studio all'interno del territorio. Per tali ragioni, la Regione Veneto sottolinea di aver già manifestato, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (da qui: Conferenza Stato-Regioni), la propria contrarietà alla creazione di un unico ente, come risulta dal parere sul disegno di legge di bilancio del 17 novembre 2016.

1.1.3.- Le disposizioni censurate, infine, sarebbero illegittime in quanto non recherebbero alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni, in violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Infatti, in ambiti caratterizzati da una pluralità di competenze, qualora non risulti possibile comporre il concorso di competenze statali e regionali mediante un criterio di prevalenza, l'intervento del legislatore statale deve avvenire nel rispetto del principio di leale collaborazione, da ritenersi congruamente attuato mediante la previsione dell'intesa (*ex plurimis*, sono richiamate le sentenze n. 21 e n. 1 del 2016, n. 44 del 2014, n. 237 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008). Un'esigenza di coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali riconosciuta, nella forma dell'intesa, anche nella diversa ipotesi della «attrazione in sussidiarietà» della funzione legislativa allo Stato (vengono richiamate in particolare la sentenza n. 303 del 2003, nonché, tra le più recenti, le sentenze n. 251 e n. 7 del 2016).

1.2.- In secondo luogo, la ricorrente impugna l'art. 1, comma 271, della legge n. 232 del 2016, che così dispone:

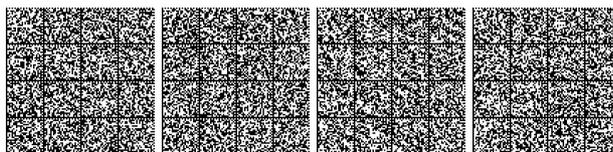
«271. Nelle more dell'emanazione del decreto di cui all'articolo 7, comma 7, del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 68, e allo scopo di consentire che l'assegnazione delle risorse del fondo di cui al comma 268 del presente articolo avvenga, in attuazione dell'articolo 18, commi 1, lettera a), e 3, del medesimo decreto legislativo n. 68 del 2012, in misura proporzionale al fabbisogno finanziario delle regioni, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con decreto emanato entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, che si esprime entro sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale [sic] il decreto può essere comunque adottato, determina i fabbisogni finanziari regionali.»

La disposizione sarebbe lesiva dell'art. 117, quarto comma, Cost., e del principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost., prevedendo un semplice parere, anziché un'apposita intesa, riguardo al decreto che determina i fabbisogni finanziari regionali in una competenza regionale residuale, quale il «diritto allo studio».

1.2.1.- Premette la parte ricorrente che, riguardo a tale materia, questa Corte, pur non avendo avuto l'occasione di esprimersi direttamente sul relativo inquadramento, ne avrebbe riconosciuto la pertinenza alla competenza regionale residuale in diversi obiter dicta (sono richiamate le sentenze n. 61 del 2011, n. 299 e n. 134 del 2010). Ciò sarebbe stato confermato anche dallo stesso legislatore statale con il decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 68, recante «Revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio e valorizzazione dei collegi universitari legalmente riconosciuti, in attuazione della delega prevista dall'articolo 5, comma 1, lettere a), secondo periodo, e d), della legge 30 dicembre 2010, n. 240, e secondo i principi e i criteri direttivi stabiliti al comma 3, lettera f), e al comma 6», che ha definito un sistema integrato di strumenti e servizi in cui allo Stato spetta la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, mentre le Regioni hanno la competenza in materia di diritto allo studio (in particolare, art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 68 del 2012).

Le Regioni, d'altronde, insieme alle università, avrebbero svolto funzioni attive in tale ambito già a partire dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382). In base a tale assetto normativo, quindi, la legge della Regione Veneto 7 aprile 1998, n. 8 (Norme per l'attuazione del diritto allo studio universitario), ha disposto che gli interventi finalizzati all'attuazione del diritto allo studio sono gestiti dalle tre aziende regionali per il diritto allo studio universitario, prevedendo che l'erogazione delle borse di studio possa essere affidata alle università, previa stipula di apposita convenzione con la Regione.

1.2.2.- Ciò premesso, il fondo vincolato statale a cui si riferisce la disposizione impugnata è disciplinato dall'art. 18, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 68 del 2012 e concorre, assieme al gettito derivante dall'importo della tassa regionale per il diritto allo studio e alle risorse proprie delle Regioni, alla copertura del fabbisogno finanziario necessario affinché queste ultime possano garantire l'erogazione delle borse di studio agli studenti universitari in possesso dei relativi requisiti. I criteri e le modalità di riparto di tale fondo sono definiti con un decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza



Stato-Regioni, sentito il Consiglio nazionale degli studenti universitari. Il medesimo decreto interministeriale (aggiornato con cadenza triennale) individua anche l'importo delle borse di studio, nonché i requisiti di eleggibilità per l'accesso alle stesse.

Siffatto decreto, nondimeno, non risulterebbe ad oggi emanato e l'ultimo riparto delle risorse del fondo, relativo alle risorse disponibili nel 2015, sarebbe stato operato con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 24 ottobre 2016, sulla base dei criteri di cui all'art. 16 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 9 aprile 2001 e dei dati trasmessi dalle Regioni.

Il comma 271 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016, dunque, introdurrebbe una disposizione di fatto elusiva e contraddittoria del coerente percorso previsto dal d.lgs. n. 68 del 2012, il quale, per giungere ad una definizione del fabbisogno finanziario delle Regioni rispettosa della relativa autonomia, aveva previsto la necessaria intesa per la definizione dell'importo della borsa e dei criteri e delle modalità di riparto del fondo integrativo statale.

Questa Corte, del resto, avrebbe più volte dichiarato costituzionalmente illegittime disposizioni che disciplinavano il riparto o la riduzione di fondi e trasferimenti destinati ad enti territoriali, nella misura in cui, rinviando a fonti secondarie di attuazione, non prevedevano "a monte" lo strumento dell'intesa, sia nei casi d'intreccio di materie riconducibili alla potestà legislativa statale e regionale, sia in quelli d'interferenza con la potestà legislativa regionale residuale (tra le tante, sono richiamate le sentenze n. 211 e n. 147 del 2016, n. 273, n. 182 e n. 117 del 2013, n. 27 del 2010, n. 168 del 2008 e n. 222 del 2005). Inoltre, come recentemente statuito nella sentenza n. 251 del 2016 «[i]l parere come strumento di coinvolgimento delle autonomie regionali e locali non può non misurarsi con la giurisprudenza di questa Corte che, nel corso degli anni, ha sempre più valorizzato la leale collaborazione quale principio guida nell'evenienza, rivelatasi molto frequente, di uno stretto intreccio fra materie e competenze e ha ravvisato nell'intesa la soluzione che meglio incarna la collaborazione (di recente, sentenze n. 21 e n. 1 del 2016)».

1.3.- Da ultimo, la Regione Veneto ha impugnato il comma 275 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016, ove si prevede:

«275. Entro il 30 aprile di ogni anno, la "Fondazione Articolo 34", sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, bandisce almeno 400 borse di studio nazionali, ciascuna del valore di 15.000 euro annuali, destinate a studenti capaci, meritevoli e privi di mezzi, al fine di favorire l'immatricolazione e la frequenza a corsi di laurea o di laurea magistrale a ciclo unico, nelle università statali, o a corsi di diploma accademico di I livello, nelle istituzioni statali dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, aventi sedi anche differenti dalla residenza anagrafica del nucleo familiare dello studente.».

La disposizione impugnata introduce forme di sostegno al diritto allo studio, affidando l'erogazione di borse di studio nazionali alla «Fondazione Articolo 34», prevista dal precedente comma 273 - già «Fondazione per il Merito», di cui all'art. 9, comma 3, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106 - istituita per la realizzazione degli obiettivi di interesse pubblico del Fondo per il merito di cui all'art. 4, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), nonché allo scopo di promuovere la cultura del merito e della qualità degli apprendimenti nel sistema scolastico e nel sistema universitario.

1.3.1.- Secondo la ricorrente, indicando che sia solamente sentita la Conferenza Stato-Regioni, la disposizione censurata violerebbe gli artt. 117, quarto comma, e 119, Cost., nonché il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. Trattandosi di un intervento rientrante nella materia di competenza residuale regionale concernente il «diritto allo studio», infatti, la disciplina delle relative modalità di erogazione dovrebbe necessariamente stabilire una sede adeguata di coinvolgimento delle Regioni, segnatamente nella forma dell'intesa. D'altronde, misure di questo tipo sarebbero già state adottate dal legislatore, prevedendo appunto lo strumento dell'intesa (come per il Piano nazionale per il merito di cui all'art. 59 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, recante «Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia», convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98).

La lesione delle attribuzioni regionali, peraltro, sarebbe aggravata da quanto previsto dal successivo comma 283, secondo cui gli studenti percettori di tale borsa nazionale sono esonerati dal pagamento della tassa regionale per il diritto allo studio. Il gettito derivante dalla riscossione di tale tassa, infatti, è interamente devoluto all'erogazione delle borse di studio regionali (art. 3, comma 23, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica»). La previsione di qualsiasi forma di esonero inciderebbe, quindi, sulla copertura del fabbisogno finanziario delle Regioni necessario per garantire l'erogazione delle borse stesse, comportando di conseguenza un aggravio sul bilancio regionale. A maggior ragione, pertanto, la disposizione impugnata dovrebbe prevedere il coinvolgimento delle Regioni nella forma dell'intesa.



2.- Con atto depositato il 28 marzo 2017, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che il ricorso promosso dalla Regione Veneto sia dichiarato infondato. Le relative argomentazioni, per gli aspetti qui in esame, sono state illustrate soltanto nella successiva memoria depositata in prossimità dell'udienza.

2.1.- Con riferimento alla prima questione promossa dalla parte ricorrente, la creazione di un unico ente regionale risponderebbe a diverse esigenze, non solo di coordinamento della finanza pubblica e di contenimento e razionalizzazione della spesa, essendo finalizzata a garantire l'effettiva erogazione delle borse e a tutelare il diritto allo studio in maniera uniforme sull'intero territorio nazionale, salvaguardando gli studenti capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, nel rispetto dell'art. 34 Cost.

2.1.1.- Nel dettaglio, dovrebbe ritenersi infondata la censura relativa alla violazione del riparto di competenze in materia di «organizzazione amministrativa regionale». Infatti, l'ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione, pur essendo materia riconducibile al novero delle competenze regionali residuali, incontrerebbe il limite dell'esercizio della potestà legislativa statale sul «coordinamento della finanza pubblica», dal momento che lo Stato potrebbe imporre alle Regioni prescrizioni organizzative connesse ad esigenze di equilibrio complessivo della finanza pubblica e al rispetto del patto di stabilità interno e comunitario.

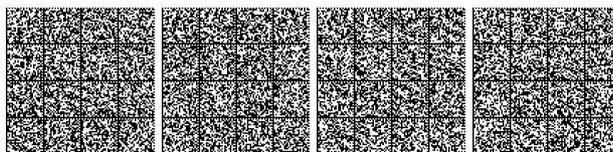
La giurisprudenza costituzionale, anche in considerazione della situazione di eccezionale gravità del contesto finanziario, avrebbe fornito una lettura estensiva delle norme di principio di coordinamento finanziario, che potrebbero recare anche vincoli specifici per il contenimento della spesa delle Regioni e degli enti locali (sono richiamate le sentenze n. 52 del 2010, n. 237 del 2009 e n. 417 del 2005). Così, ad esempio, per le riduzioni di spesa per incarichi di studio e consulenza (è richiamata la sentenza n. 262 del 2012), per l'obbligo di soppressione o accorpamento da parte degli enti locali di agenzie ed enti che esercitano funzioni fondamentali e funzioni loro conferite (è richiamata la sentenza n. 236 del 2013), per la determinazione del numero massimo di consiglieri e assessori regionali e per la riduzione degli emolumenti dei consiglieri (sono citate le sentenze n. 23 del 2014 e n. 198 del 2012). Inoltre, la specificità delle prescrizioni, di per sé, non farebbe escludere il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione (sono richiamate le sentenze n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007). Infine, nella dinamica dei rapporti tra Stato e Regioni, la stessa nozione di principio fondamentale non potrebbe essere cristallizzata in una formula valida in ogni circostanza, dovendo tenere conto del contesto e del momento congiunturale in relazione ai quali l'accertamento va compiuto e della peculiarità della materia (è citata la sentenza n. 16 del 2010).

2.1.2.- Quanto alla violazione della competenza regionale sul «diritto allo studio universitario», la difesa statale precisa che tale materia non compare né tra quelle di esclusiva competenza statale, né tra quelle di competenza concorrente; la qual cosa, com'è noto, non ne comporterebbe però l'attribuzione alla potestà residuale delle Regioni.

Il diritto allo studio, previsto dai commi terzo e quarto dell'art. 34 Cost., sarebbe un diritto sociale, di cui dovrebbe essere garantito un determinato livello di tutela su tutto il territorio nazionale. Esso rappresenterebbe, dunque, un settore sul quale s'innesta, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., quel limite alle competenze regionali rappresentato dalla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». E, a tal proposito, proprio il d.lgs. n. 68 del 2012 prevede, all'art. 3, comma 2, che «[f]erma restando la competenza esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei LEP, al fine di garantirne l'uniformità e l'esigibilità su tutto il territorio nazionale, le regioni esercitano la competenza esclusiva in materia di diritto allo studio, disciplinando e attivando gli interventi volti a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale per il concreto esercizio di tale diritto. Le regioni, nei limiti delle proprie disponibilità di bilancio, possono integrare la gamma degli strumenti e dei servizi di cui all'articolo 6.»

L'intervento del legislatore statale, dunque, potrebbe anche essere ricondotto alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, di esclusiva competenza dello Stato, provvedendo a garantire livelli minimi di uniformità di trattamento ed omogeneità di una serie di strutture che rivestono carattere assolutamente primario sul piano dei diritti dell'individuo e, in particolare del diritto allo studio universitario. In relazione a tale potestà, quindi, sarebbe irrilevante l'invocazione di competenze regionali.

2.2.- Riguardo alla questione relativa all'art. 1, comma 271, della legge n. 232 del 2016, la difesa statale asserisce che tale disposizione non recherebbe alcuna violazione delle competenze regionali, essendo la definizione dei fabbisogni finanziari delle Regioni strettamente connessa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, materia rientrante nella competenza legislativa statale. Pertanto, la previsione del parere della Conferenza Stato-Regioni costituirebbe un sufficiente strumento di raccordo tra lo Stato e la Regione.



2.3.- Infine, con riferimento all'art. 1, comma 275, della legge n. 232 del 2016, la parte resistente afferma che, riconducendosi la disposizione impugnata anche in tal caso alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, la previsione del parere della Conferenza Stato-Regioni dovrebbe ritenersi un'ideale forma di coinvolgimento delle Regioni.

3.- Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Veneto ha ribadito le argomentazioni del ricorso introduttivo, nonché replicato alle difese dell'Avvocatura generale dello Stato, anche alla luce dei più recenti sviluppi normativi.

3.1.- Riguardo alla prima questione, la ricorrente ribadisce l'illegittimità della previsione in capo alla Regione dell'obbligo di istituire un unico ente regionale per l'erogazione del diritto allo studio.

3.1.1.- In primo luogo, infatti, non potrebbe ritenersi, come sostiene la difesa statale, che la misura sia finalizzata, o comunque idonea, a garantire livelli essenziali delle prestazioni, poiché non vi sarebbe alcun rapporto di consequenzialità tra l'obbligo di accorpamento regionale e la determinazione dei livelli delle prestazioni. L'individuazione degli standard strutturali organizzativi e qualitativi degli enti operanti nel campo dei servizi educativi e di istruzione - quali quelli di cui alle disposizioni impugnate - sarebbe, invece, di esclusiva competenza del legislatore regionale, limitandosi ad incidere sull'assetto organizzativo e gestorio di tali enti (sono richiamate le sentenze n. 284 del 2016 e n. 120 del 2005).

3.1.2.- In secondo luogo, il modello organizzativo sarebbe strategicamente speculare alla conformazione delle Università del Veneto - a cui è attribuita la gestione delle borse di studio regionali per gli studenti iscritti alle stesse - poiché ogni Azienda regionale per il diritto allo studio universitario (ESU) è ubicata in corrispondenza della sede universitaria di riferimento (Padova, Venezia e Verona).

L'istituzione di un unico ente per il diritto allo studio a livello regionale, pertanto, rischierebbe di travolgere tale impostazione e di dissipare il know-how di gestione aziendale del Veneto, nonché di compromettere la presenza degli studenti negli organi di governo in un numero significativo, come attualmente previsto nei consigli di amministrazione degli enti erogatori.

L'irragionevolezza dell'accorpamento, inoltre, sarebbe rafforzata dal fatto che gli enti attualmente operanti presenterebbero caratteristiche ottimali sotto il profilo organizzativo, gestorio e finanziario, mantenendo un elevatissimo livello qualitativo dei servizi di diritto allo studio in tutto il territorio regionale, nonché l'equilibrio di bilancio, nonostante i vincoli imposti dal legislatore statale (fra cui quello relativo al blocco delle assunzioni) e la riduzione del 20 per cento del contributo regionale di funzionamento, di cui all'art. 20 della legge della Regione Veneto 21 dicembre 2012, n. 47 (Disposizioni per la riduzione e il controllo delle spese per il funzionamento delle istituzioni regionali, in recepimento e attuazione del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012", convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e istituzione e disciplina del Collegio dei revisori dei conti della Regione del Veneto).

Andrebbe altresì considerato che neppure si avrebbero significativi risparmi di spesa. La necessità di mantenere un'elevata qualità dei servizi in tutto il territorio regionale, infatti, farebbe sì che le principali voci di costo relative al funzionamento di tali enti - personale, patrimonio, approvvigionamenti - rimarrebbero sostanzialmente invariate. L'unica eventuale e limitata riduzione di costi potrebbe derivare dalla creazione di un'unica direzione regionale, che sarebbe almeno in parte compensata dall'aumento del trattamento economico associato ai ruoli apicali, necessario in considerazione del maggiore carico di responsabilità sugli stessi gravante. Inoltre, la creazione di un unico ente comporterebbe la necessità d'individuare una nuova struttura dedicata, al momento non disponibile, con le relative spese per gli uffici istituzionali, che andrebbero a sommarsi a quelle degli attuali uffici periferici facenti capo agli enti preesistenti.

3.1.3.- Da ultimo, con riferimento alla lesione del principio di leale collaborazione, la parte ricorrente richiama la recente sentenza n. 261 del 2017, che ha ritenuto l'intervento del legislatore statale volto a ridurre il numero delle camere di commercio, mediante l'accorpamento di quelle preesistenti, giustificato dalla finalità di realizzare una razionalizzazione organizzativa di tali enti e di perseguire una maggiore efficienza nello svolgimento della loro attività. Tuttavia, incidendo anche su competenze regionali, si è ivi affermata la necessità della previsione di strumenti tesi al rispetto del principio di leale collaborazione, da individuarsi nell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

3.2.- Per quanto concerne la questione relativa all'art. 1, comma 271, della legge n. 232 del 2016, in via preliminare, la Regione Veneto ricorda che, in data 11 ottobre 2017, il decreto interministeriale previsto dalla disposizione impugnata è stato adottato, previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni (sancita il 27 luglio 2017). Intesa che, come risulta dal preambolo del decreto, è stata ritenuta comunque "opportuna".



L'attuazione della disposizione mediante intesa non escluderebbe la permanenza dell'interesse a ricorrere (e, anzi, confermerebbe ulteriormente i dubbi di legittimità), poiché il comma 271, pur avendo natura transitoria (intervendendo nelle more dell'adozione del decreto di cui all'art. 7, comma 7, del d.lgs. n. 68 del 2012), non avrebbe effetti limitati nel tempo (e lo stesso decreto interministeriale ha vigenza triennale). Pertanto, sino alla piena attuazione del d.lgs. n. 68 del 2012, la disposizione impugnata potrebbe ancora produrre effetti. Inoltre, come più volte ribadito da questa Corte, «l'intesa in Conferenza unificata non provoca la cessazione della materia del contendere, poiché un'eventuale pronuncia di accoglimento potrebbe comunque "reintegrare l'ordine costituzionale asseritamente violato, venendo a cadere sulla previsione normativa che ha costituito la causa dell'intesa stessa" (sentenza n. 40 del 2010; nello stesso senso, sentenza n. 98 del 2007; nonché, nel senso della persistenza dell'interesse a ricorrere a seguito di intesa, sentenza n. 141 del 2016)» (sentenza n. 125 del 2017).

Nel merito, non potrebbe accogliersi la tesi, prospettata dalla difesa statale, secondo cui la definizione dei fabbisogni finanziari regionali sarebbe strettamente connessa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, di competenza esclusiva statale.

Tale titolo di legittimazione, infatti, atterrebbe alla fissazione del livello strutturale e qualitativo delle prestazioni (sentenza n. 192 del 2017), rappresentando degli standard minimi da assicurare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. Con specifico riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni in sanità (LEA), questa Corte ha affermato che la deroga alla competenza legislativa delle Regioni «è ammessa solo nei limiti necessari ad evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato (sentenza n. 207 del 2010)» (sentenza n. 125 del 2015). Inoltre, anche se la determinazione dei LEA è un obbligo del legislatore statale, la sua proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolgerebbe necessariamente le Regioni «per cui la fisiologica dialettica tra questi soggetti deve essere improntata alla leale collaborazione» (sentenza n. 169 del 2017). E lo strumento che meglio garantirebbe il coinvolgimento delle Regioni sarebbe l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni (*ex multis*, sono richiamate le sentenze n. 297 del 2012 e n. 134 del 2006).

3.3.- Infine, riguardo all'art. 1, comma 275, della legge n. 232 del 2016, la parte ricorrente sottolinea che il procedimento di attuazione di tale disposizione non sarebbe nemmeno iniziato. Il comma 288 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016, infatti, in attesa del raggiungimento della piena operatività della «Fondazione Articolo 34», prevedeva l'istituzione, mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di una «cabina di regia», incaricata di attivare le procedure relative all'emanazione del bando per l'assegnazione delle borse. Tale atto non sarebbe stato adottato e la stessa fondazione non risulterebbe ancora costituita.

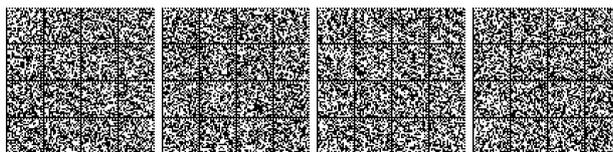
Ciò, tuttavia, non farebbe venir meno l'interesse a ricorrere della Regione, in quanto la disposizione censurata non avrebbe un'applicazione limitata nel tempo.

Considerato in diritto

1.- La Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale di diverse disposizioni della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019).

L'esame di questa Corte è qui limitato alle questioni relative all'art. 1, commi 269, 270, 271, 272 e 275, della suddetta legge, promosse in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione, restando riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dalla ricorrente.

1.1.- Un primo gruppo di questioni concerne l'art. 1, commi 269, 270 e 272, della legge n. 232 del 2016, ove si stabilisce che, per finalità di «coordinamento della finanza pubblica», le Regioni provvedano a creare, entro sei mesi dall'entrata in vigore della stessa legge, un unico ente adibito all'erogazione dei servizi per il diritto allo studio, al bilancio del quale vengano direttamente attribuite le risorse del fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio di cui all'art. 18 del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 68, recante «Revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio e valorizzazione dei collegi universitari legalmente riconosciuti, in attuazione della delega prevista dall'articolo 5, comma 1, lettere a), secondo periodo, e d), della legge 30 dicembre 2010, n. 240, e secondo i principi e i criteri direttivi stabiliti al comma 3, lettera f), e al comma 6».



Secondo la Regione Veneto, le disposizioni impugnate violerebbero gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., poiché non si limiterebbero a fissare un limite complessivo di spesa né obiettivi generali di risparmio, ma introdurrebbero una precisa norma di dettaglio. Le disposizioni sarebbero altresì in contrasto con i principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'azione amministrativa, di cui agli artt. 3 e 97 Cost., incidendo direttamente sulle competenze residuali delle Regioni in materia di «organizzazione amministrativa regionale» e di «diritto allo studio», violando così anche gli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost. Da ultimo, verrebbe altresì lesa il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost, non essendo prevista alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni.

1.2.- Una seconda questione riguarda l'art. 1, comma 271, della legge n. 232 del 2016, che, ai fini del riparto delle risorse del fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio, prevede che i fabbisogni finanziari regionali siano determinati con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (da qui: Conferenza Stato-Regioni).

Asserisce la parte ricorrente che la disposizione sarebbe lesiva dell'art. 117, quarto comma, Cost. e del principio di leale collaborazione, poiché, pur intervenendo su una competenza regionale residuale, quale il «diritto allo studio», prevedrebbe un semplice parere, anziché un'apposita intesa, sul decreto interministeriale che determina i fabbisogni finanziari regionali.

1.3.- Un'ultima questione è promossa in relazione all'art. 1, comma 275, della legge n. 232 del 2016, che affida l'erogazione di borse di studio nazionali alla «Fondazione Articolo 34», prevista al precedente comma 273, già «Fondazione per il merito», di cui all'art. 9, comma 3, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106.

La disposizione censurata lederebbe gli artt. 117, quarto comma, e 119 Cost., nonché il principio di leale collaborazione, poiché, la disciplina delle modalità di erogazione dovrebbe necessariamente prevedere un adeguato coinvolgimento delle Regioni, segnatamente nella forma dell'intesa.

2.- Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha concluso per la non fondatezza del ricorso.

2.1.- In particolare, con riferimento alla prima questione, la creazione di un unico ente regionale di erogazione dei servizi per il diritto allo studio risponderebbe ad esigenze di coordinamento della finanza pubblica e di contenimento e razionalizzazione della spesa, in conformità agli artt. 117, terzo comma, e 119, Cost., nonché alla necessità di garantire l'effettiva erogazione delle borse e a tutelare il diritto allo studio in maniera uniforme sull'intero territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

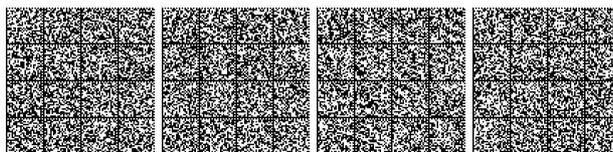
2.2.- Riguardo alla seconda questione, invece, la previsione del parere della Conferenza Stato-Regioni costituirebbe un sufficiente strumento di raccordo, tenuto conto che la definizione dei fabbisogni finanziari delle Regioni sarebbe strettamente connessa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, materia ascritta alla competenza legislativa esclusiva statale.

2.3.- Infine, in relazione alla terza questione, rientrando l'erogazione di borse di studio nazionali nella definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, la previsione del parere della Conferenza Stato-Regioni dovrebbe ritenersi un sufficiente strumento di raccordo tra lo Stato e le Regioni.

3.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 269, 270 e 272, della legge n. 232 del 2016, sono fondate.

3.1.- Le disposizioni impugnate pongono un obbligo assai puntuale in capo alle Regioni, tenute ad organizzare il sistema di erogazione dei servizi di diritto allo studio attraverso un unico ente, salvo poter accedere ai modelli sperimentali di gestione previsti dall'art. 12 del d.lgs. n. 68 del 2012. L'intervento legislativo incide, pertanto, su ambiti in cui può esercitarsi la competenza legislativa regionale, quali l'«organizzazione amministrativa della Regione» (sentenze n. 293 del 2012, n. 95 del 2008 e n. 387 del 2007) e il «diritto allo studio» (sentenze n. 2 del 2013, n. 61 del 2011, n. 299 e n. 134 del 2010, n. 50 del 2008, n. 300 e n. 33 del 2005).

Il comma 270 definisce il vincolo posto dal legislatore statale quale principio di coordinamento della finanza pubblica, idoneo a giustificare la compressione dell'autonomia regionale. Come questa Corte ha già avuto modo di affermare, tuttavia, l'autoqualificazione legislativa non è vincolante e, quindi, al fine d'individuare l'ambito di competenza su cui incidono le disposizioni «occorre fare riferimento all'oggetto e alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro *ratio* e tralasciando gli effetti marginali e riflessi, in guisa da identificare correttamente anche l'interesse tutelato» (sentenza n. 203 del 2012; nello stesso senso, tra le tante, sentenze n. 125 del 2017, n. 188 e n. 39 del 2014, n. 182 del 2011, n. 207 del 2010, n. 237 del 2009 e n. 169 del 2007).



Secondo tale giurisprudenza, inoltre, lo Stato può imporre limitazioni all'autonomia di spesa degli enti, purché preveda solo un limite complessivo, anche se non generale, della spesa corrente - lasciando alle Regioni libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa - e le suddette limitazioni abbiano il carattere della transitorietà (*ex plurimis*, sentenze n. 43 del 2016, n. 156 del 2015, n. 23 del 2014, n. 236 del 2013, n. 139 del 2012, n. 159 del 2008, n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004).

È ben vero che questa Corte ha talvolta dato una lettura estensiva dei principi di coordinamento finanziario, a cui sono state ricondotte anche talune misure recanti vincoli specifici per il contenimento della spesa delle Regioni e degli enti locali, sovente in virtù del rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione con i principi fondamentali. È il caso, ad esempio, delle misure di razionalizzazione, anche mediante soppressione o accorpamento, di enti e agenzie (sentenza n. 236 del 2013) o degli interventi per la riduzione delle Comunità montane (sentenza n. 237 del 2009). Tuttavia, si trattava pur sempre di misure che, sebbene potessero portare anche alla soppressione o fusione di enti, non stabilivano direttamente il mezzo attraverso cui conseguire il risultato, limitandosi a fissare soglie ed obiettivi di riduzione di costi, nonché a prevedere indicatori in base a cui adottare interventi di riordino. Inoltre, anche quando le competenze statali prevedevano interventi tesi alla razionalizzazione mediante soppressione di enti, come nel caso delle camere di commercio, l'intreccio con le competenze regionali comportava che tali interventi fossero realizzati mediante procedure concertate con le Regioni (sentenza n. 261 del 2017).

Nel caso di specie, invece, richiamando generiche esigenze di razionalizzazione organizzativa, lo Stato ha previsto (e non in via transitoria) direttamente il modello organizzativo e gestorio a cui le Regioni sono tenute ad adeguarsi, cioè l'erogazione dei servizi di diritto allo studio attraverso un unico ente. Si tratta di una previsione puntuale e specifica, che non lascia alcun margine di attuazione alle stesse Regioni (se non riguardo alla struttura organizzativa dell'ente), né si presenta coesenziale all'esigenza di razionalizzare l'erogazione dei servizi per il diritto allo studio, esulando in tal modo dalla competenza statale attinente ai principi di coordinamento della finanza pubblica.

3.2.- Con particolare riferimento al diritto allo studio, trattandosi di un diritto sociale, non c'è dubbio che esso costituisca uno degli ambiti in cui lo Stato può esercitare la competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*). Lo stesso d.lgs. n. 68 del 2012, d'altronde, prevede un sistema integrato di strumenti e servizi, in cui allo Stato spetta la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, mentre alle Regioni competono la disciplina e l'attivazione degli interventi volti a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale per il concreto esercizio di tale diritto, tra cui l'erogazione delle borse di studio.

Tuttavia, a differenza di quanto asserito dalla difesa statale, deve escludersi che le disposizioni impugnate siano ascrivibili alla potestà di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*). Siffatto parametro costituzionale, infatti, può essere invocato solo in relazione a specifiche prestazioni delle quali le norme statali definiscono il livello essenziale di erogazione (*ex plurimis*, sentenze n. 10 del 2010, n. 328 del 2006, n. 285 e n. 120 del 2005 e n. 423 del 2004). In particolare, non possono ricondursi a tale titolo di legittimazione quelle disposizioni che non determinano alcun livello di prestazione, ma incidono direttamente sull'assetto organizzativo e gestorio demandato alla potestà legislativa delle Regioni, alle quali compete l'individuazione degli standard organizzativi e qualitativi degli enti operanti nel campo dei servizi educativi e di istruzione (sentenze n. 284 del 2016 e n. 120 del 2005).

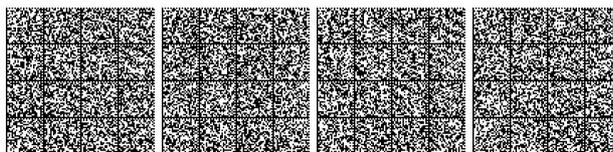
Nel caso di specie, le disposizioni impugnate non provvedono a fissare alcun livello o standard delle prestazioni, stabilendo, invece, una determinata forma organizzativa per l'erogazione di un diritto sociale. La qual cosa, come sottolineato, esula dalla potestà esclusiva statale in esame.

3.3.- Deve pertanto dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 269, 270 e 272, della legge n. 232 del 2016, per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., con assorbimento delle ulteriori censure.

4.- È altresì fondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 1, comma 271, della legge n. 232 del 2016.

4.1.- In via preliminare, va precisato che il decreto interministeriale di cui al comma 271 è stato adottato in data 11 ottobre 2017, previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni (sancita il 27 luglio 2017), sebbene la disposizione di legge impugnata preveda il mero parere. Come risulta dalle premesse di tale atto, infatti, l'intesa è stata ritenuta comunque "opportuna". Ciò, tuttavia, non fa venir meno l'interesse a ricorrere della Regione Veneto, né incide sulla materia del contendere, poiché la disposizione impugnata, sebbene di natura transitoria, può trovare applicazione sino all'adozione del decreto di cui all'art. 7, comma 7, del d.lgs. n. 68 del 2012.

4.2.- La disciplina in esame individua le modalità per la determinazione dei fabbisogni regionali al fine del riparto delle risorse del fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio, che, ai sensi dell'art. 18 del d.lgs. n. 68 del 2012, concorre, assieme al gettito della tassa regionale per il diritto allo studio e alle risorse proprie delle Regioni, al finanziamento degli interventi a sostegno di tale diritto.



Si tratta, in altri termini, di un fondo in materia di competenza regionale teso a garantire l'effettività del diritto allo studio. E la disciplina di un fondo siffatto, com'è noto, può sì intervenire anche in materie di competenza delle Regioni (sentenze n. 273 del 2013 e n. 232 del 2011), ma con il pieno coinvolgimento delle stesse nelle relative modalità di gestione (tra le tante, sentenze n. 211 e n. 147 del 2016, n. 168 e n. 94 del 2008 e n. 222 del 2005). L'art. 7, comma 7, del d.lgs. n. 68 del 2012, pertanto, prevede che il riparto di tale fondo è effettuato, in misura proporzionale al fabbisogno finanziario delle Regioni, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, sentito il Consiglio nazionale degli studenti universitari. In via transitoria, sino all'adozione di siffatto decreto, ad oggi non ancora avvenuta, al riparto si è provveduto sulla base dei criteri di cui all'art. 16 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 9 aprile 2001, da ultimo con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 7 agosto 2017, adottato previa intesa con le Regioni.

Ebbene, la determinazione dei fabbisogni regionali è strettamente collegata e prodromica al riparto delle risorse del fondo statale, ma l'art. 1, comma 271, della legge n. 232 del 2016 prevede che sia effettuata con il mero parere della Conferenza Stato-Regioni, discostandosi così da quanto previsto per il riparto del fondo stesso.

Ciò, tuttavia, non può giustificarsi, come dedotto dall'Avvocatura generale dello Stato, ascrivendo la disciplina in esame alla competenza esclusiva statale in materia di determinazione di livelli essenziali delle prestazioni, sebbene sia evidente che la disposizione impugnata persegue anche il fine di assicurare gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di un diritto sociale. Come già sottolineato, infatti, il titolo di legittimazione invocato dalla difesa statale è circoscritto a quanto necessario ad evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti siano assoggettati ad un regime di assistenza inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato (sentenze n. 192 del 2017 e n. 125 del 2015).

D'altronde, come già sottolineato da questa Corte riguardo ai livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA), se la determinazione degli stessi è un obbligo del legislatore statale, la sua proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni. La dialettica tra Stato e Regioni, dunque, «dovrebbe consistere in un leale confronto sui fabbisogni e sui costi che incidono sulla spesa costituzionalmente necessaria, tenendo conto della disciplina e della dimensione della fiscalità territoriale nonché dell'intreccio di competenze statali e regionali in questo delicato ambito materiale» (sentenza n. 169 del 2017).

Tale intreccio di competenze non può non risolversi, nel rispetto dei canoni della leale collaborazione (tra le tante, sentenze n. 192 del 2017, n. 251, n. 63, n. 21 e n. 1 del 2016, n. 273 del 2013, n. 27 del 2010, n. 168, n. 94 e n. 50 del 2008, n. 222 del 2005 e n. 423 del 2004), attraverso l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni (*ex multis*, sentenze n. 169 del 2017, n. 297 del 2012 e n. 134 del 2006).

4.3.- Pertanto, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 271, della legge n. 232 del 2016, nella parte in cui prevede che il decreto interministeriale che determina i fabbisogni finanziari regionali è adottato previo parere della Conferenza Stato-Regioni, anziché previa intesa con detta Conferenza.

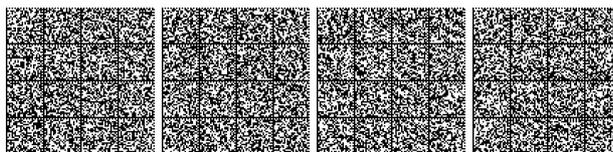
5.- Anche la questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 1, comma 275, della legge n. 232 del 2016, è fondata.

5.1.- Va premesso che la disposizione impugnata è stata sinora disapplicata e, inoltre, sostanzialmente svuotata dai successivi interventi del legislatore statale.

In primo luogo, la «Fondazione Articolo 34» non risulta ancora costituita e neppure è stato adottato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che, ai sensi del successivo comma 288, avrebbe dovuto istituire la «cabina di regia» incaricata, sino alla piena operatività della Fondazione, di attivare le procedure relative all'emanazione del bando. In secondo luogo, l'art. 1, comma 636, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), ha previsto l'incremento del fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio per 20 milioni di euro a decorrere dal 2018, utilizzando a tal fine parte delle risorse stanziati dall'art. 1, comma 286, della legge n. 232 del 2016 per l'attuazione della disposizione impugnata, risorse che a decorrere dal 2020 saranno del tutto cancellate.

Siffatti sviluppi, tuttavia, non fanno venir meno l'interesse a ricorrere della Regione Veneto, in quanto il comma 275 potrebbe trovare comunque una, seppur limitata, applicazione, qualora il legislatore statale provveda a darvi attuazione.

5.2.- Neppure in questo caso l'intervento legislativo può ritenersi espressione del titolo di legittimazione di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., come asserito dalla difesa statale. La disposizione impugnata, infatti, prevede direttamente l'erogazione di una determinata prestazione relativa al diritto allo studio in favore dei singoli, individuando l'ente deputato ad adottare il relativo bando, sebbene con il parere della Conferenza Stato-Regioni.



Come affermato dalla costante giurisprudenza costituzionale, solo in circostanze eccezionali, quando ricorrano imperiose necessità sociali, la potestà statale in questione può consentire l'erogazione di provvidenze ai cittadini o la gestione di sovvenzioni direttamente da parte dello Stato in materie di competenza regionale (sentenze n. 192 del 2017, n. 273 e n. 62 del 2013, n. 203 del 2012, n. 121 e n. 10 del 2010). In particolare, ha scritto questa Corte, quando ciò «[...] risulti necessario allo scopo di assicurare effettivamente la tutela di soggetti i quali, versando in condizioni di estremo bisogno, vantino un diritto fondamentale che, in quanto strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana, soprattutto in presenza delle peculiari situazioni sopra accennate, deve potere essere garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo, mediante una regolamentazione coerente e congrua rispetto a tale scopo» (sentenza n. 10 del 2010).

Tali circostanze eccezionali non ricorrono nel caso di specie, come conferma, d'altronde, il successivo svuotamento dell'intervento legislativo.

La disposizione impugnata incide direttamente su competenze regionali e configura una "chiamata in sussidiarietà", giustificata dall'esigenza di rafforzare, in modo uniforme sul territorio nazionale, l'effettività del diritto allo studio. Tuttavia, la fase amministrativa che, sulla base dei criteri individuati dalla legge, si conclude con l'erogazione delle borse di studio, limita il coinvolgimento delle Regioni alla mera audizione della Conferenza Stato-Regioni. Non sono correttamente rispettati, quindi, i canoni di leale collaborazione richiesti per la "chiamata in sussidiarietà", individuati da costante giurisprudenza di questa Corte nello strumento dell'intesa (*ex multis*, sentenze n. 105 del 2017, n. 7 del 2016, n. 33 del 2011, n. 278 del 2010, n. 383 del 2005, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003).

5.3.- Pertanto, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 275, della legge n. 232 del 2016, nella parte in cui prevede che, entro il 30 aprile di ogni anno, la «Fondazione Articolo 34» bandisce almeno 400 borse di studio nazionali, sentita la Conferenza Stato-Regioni, anziché d'intesa con detta Conferenza.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 269, 270 e 272, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 271, della legge n. 232 del 2016, nella parte in cui prevede che il decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca che determina i fabbisogni finanziari regionali è adottato «previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, che si esprime entro sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto può essere comunque adottato», anziché «previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano»;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 275, della legge n. 232 del 2016, nella parte in cui prevede che la «Fondazione Articolo 34», entro il 30 aprile di ogni anno, bandisce almeno 400 borse di studio nazionali «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», anziché «d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 marzo 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 aprile 2018.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



n. 88

Sentenza 21 marzo - 26 aprile 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Proponibilità della domanda in pendenza del procedimento presupposto.

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

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, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile) - come sostituito dall'art. 55, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134 - promossi dalla Corte di cassazione, sezione sesta civile, con due ordinanze del 20 dicembre 2016, e con ordinanze del 16 febbraio e del 23 gennaio 2017, iscritte rispettivamente ai nn. 68, 69, 73 e 148 del registro ordinanze 2017 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 20, 21 e 43, prima serie speciale, dell'anno 2017.

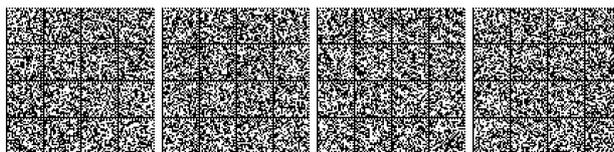
Visti gli atti di costituzione di G. D. e altri e di G.A. F., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella udienza pubblica del 20 marzo e nella camera di consiglio del 21 marzo 2018 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi gli avvocati Stefano Viti per G. D. e altri, Andrea Saccucci per G.A. F. e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 10 dicembre 2016 (reg. ord. n. 68 del 2017) la Corte di cassazione, sezione sesta civile, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile) - come sostituito dall'art. 55, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134 - in riferimento agli artt. 3, 24, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848.



L'art. 4 della legge n. 89 del 2001 (cosiddetta legge Pinto), nella versione censurata, prevede che «[l]a domanda di riparazione può essere proposta, a pena di decadenza, entro sei mesi dal momento in cui la decisione che conclude il procedimento è divenuta definitiva».

Il rimettente riferisce di alcuni ricorrenti che si erano rivolti alla Corte d'appello di Perugia per ottenere l'equa riparazione del danno non patrimoniale loro derivato dall'irragionevole durata del giudizio instaurato dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio in data 13 marzo 1997 e definito con decreto di perenzione del 14 gennaio 2013. L'adita Corte d'appello aveva dichiarato la domanda inammissibile, pronuncia confermata dalla medesima Corte d'appello in sede di opposizione, atteso che il decreto di perenzione non era ancora divenuto definitivo.

Adito per la cassazione del decreto che aveva deciso sull'opposizione, il giudice *a quo* condivide l'interpretazione dell'art. 4 della legge n. 89 del 2011 seguita dalla Corte d'appello e ormai assunta a "diritto vivente", che esclude la proponibilità della domanda di equa riparazione durante la pendenza del giudizio presupposto, nondimeno dubita della sua legittimità costituzionale, così come sarebbe stato ritenuto, ma non dichiarato, da questa Corte nella sentenza n. 30 del 2014, laddove ha ravvisato nel differimento dell'esperibilità del rimedio all'esito del giudizio presupposto un pregiudizio alla sua effettività, sollecitando l'intervento del legislatore.

Poiché il vulnus costituzionale riscontrato non sarebbe stato ovviato dai rimedi preventivi introdotti dall'art. 1, comma 777, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)» - volti a prevenire l'irragionevole durata del processo ma non incidenti sull'effettività della tutela indennitaria una volta che la soglia dell'eccessiva durata sia stata oltrepassata - sarebbe rimasto inascoltato il monito impartito da questa Corte e irrisolto il problema del differimento, perdurando i profili di illegittimità in riferimento agli artt. 3, 24, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., aggravati dalla non reiterabilità della domanda di equa riparazione prematuramente proposta, sebbene, frattanto, il giudizio presupposto sia stato irretrattabilmente definito.

La questione sarebbe rilevante in quanto i ricorrenti hanno proposto domanda di equa riparazione prima che divenisse definitivo il decreto di perenzione e, perciò, si sono visti precludere l'accesso alla tutela indennitaria.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità o, comunque, la manifesta infondatezza della questione.

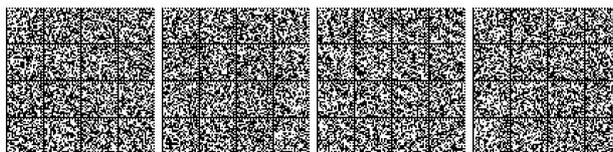
Ad avviso dell'interveniente, il rimettente si sarebbe limitato a evocare i parametri costituzionali asseritamente violati, senza indicare i motivi del preteso contrasto. Né sarebbe sufficiente richiamare gli argomenti sviluppati nell'ambito del precedente giudizio di costituzionalità conclusosi con la sentenza n. 30 del 2014, stante il divieto di motivazione per relationem. Peraltro, la questione di legittimità costituzionale sollevata divergerebbe da quella precedentemente scrutinata, rendendo inevitabilmente necessario chiarire le ragioni delle censure.

Inoltre, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, il rimettente avrebbe erroneamente identificato la norma da censurare, atteso che il divieto di riproposizione della domanda respinta sarebbe previsto dall'art. 3, comma 6, della legge n. 89 del 2001, e, comunque, non avrebbe esperito un tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata del combinato disposto degli artt. 3, comma 6, e 4 della legge Pinto, tale da limitare il divieto di riproposizione della domanda alla sola ipotesi di reiezione nel merito e non per ragioni processuali, che di principio non sarebbero suscettibili di giudicato.

Ancora, l'interveniente sostiene che il giudice *a quo* non avrebbe indicato la ragione ostativa all'esame nel merito della domanda di equa riparazione nel caso in cui la condizione della definizione del giudizio presupposto fosse sopravvenuta nelle more, né avrebbe motivato sulla legittimità costituzionale dell'imputazione alla parte degli effetti della mancata diligenza professionale del difensore nell'accertare la sussistenza del requisito previsto.

In ultimo, l'intervento additivo richiesto rivestirebbe connotati di manipolatività in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata, sconfinando inevitabilmente nella discrezionalità del legislatore, così come già ritenuto dalla sentenza n. 30 del 2014.

Nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato evidenzia, anzitutto, che, in ossequio alla sollecitazione contenuta nella sentenza n. 30 del 2014, la legge n. 208 del 2015 avrebbe introdotto una serie di ulteriori rimedi volti a prevenire l'irragionevole durata del processo nell'ottica di effettività della tutela richiesta dalla Corte EDU. Inoltre, esclude che l'attuale disciplina, connotata dalla combinazione di strumenti di snellimento e accelerazione del procedimento con il riconoscimento dell'indennizzo, violi gli artt. 6 e 13 CEDU solo perché la domanda di equa riparazione non può essere proposta prima della definitività del provvedimento di chiusura del giudizio presupposto. Infine, gli artt. 3, comma 6, e 4, della legge n. 89 del 2001 ben potrebbero essere intesi nel senso di non precludere definitivamente la riproposizione della domanda respinta per motivi meramente processuali.



3.- Si sono costituiti alcuni dei ricorrenti nel giudizio *a quo*, invocando una pronuncia additiva che consenta l'esperibilità del rimedio indennitario anche in pendenza del giudizio presupposto, attesa l'irragionevole compressione del diritto di azione nel caso in cui, benché ancora non concluso, esso si sia protratto oltre ogni limite di ragionevolezza, in violazione degli artt. 3, 24 e 111 (espressivo del principio del giusto processo) Cost., nonché degli artt. 6 e 13 CEDU, come interpretati dalla Corte di Strasburgo (si cita la sentenza 21 luglio 2009, Lesjak contro Slovenia).

I ricorrenti costituiti hanno depositato memoria illustrativa in prossimità dell'udienza di discussione, replicando alle difese svolte dal Presidente del Consiglio dei ministri e ulteriormente argomentando in merito alla fondatezza della questione.

4.- Con ordinanza del 20 dicembre 2016 (reg. ord. n. 69 del 2017) la Corte di cassazione, sezione sesta civile, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 89 del 2001 - come sostituito dall'art. 55, comma 1, lettera *d*), del d.l. n. 83 del 2012 convertito nella legge n. 134 del 2012 - in riferimento agli artt. 3, 24, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 CEDU.

Il rimettente riferisce di essere stato adito da un ricorrente che si era rivolto alla Corte d'appello di Lecce per ottenere l'equa riparazione del danno non patrimoniale derivatogli dall'irragionevole durata del giudizio iniziato dinanzi al TAR della Puglia in data 17 ottobre 2001 e definito con sentenza del Consiglio di Stato del 16 maggio 2013. L'adita Corte d'appello aveva dichiarato la domanda inammissibile, pronuncia confermata dalla medesima Corte d'appello in sede di opposizione, atteso che la sentenza non era ancora passata in giudicato.

In punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza, il rimettente svolge argomenti del tutto coincidenti con quelli sviluppati nell'ordinanza iscritta al n. 68 del reg. ord. 2017.

5.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità o, comunque, la manifesta infondatezza della questione per i medesimi motivi illustrati nell'atto di intervento afferente all'ordinanza iscritta al n. 68 del reg. ord. dell'anno 2017.

6.- Si è costituito il ricorrente nel giudizio *a quo*, invocando una pronuncia additiva che consenta l'esperibilità del rimedio indennitario in pendenza del giudizio presupposto o la valutazione della sua definitività al momento della decisione sulla domanda di equa riparazione anziché a quello del deposito del ricorso.

Il ricorrente ha depositato memoria illustrativa in prossimità dell'udienza di discussione, replicando alle difese svolte dal Presidente del Consiglio dei ministri e ulteriormente argomentando in merito alla fondatezza della questione.

7.- Con ordinanza del 16 febbraio 2017 (reg. ord. n. 73 del 2017) la Corte di cassazione, sezione sesta civile, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 89 del 2001 - come sostituito dall'art. 55, comma 1, lettera *d*), del d.l. n. 83 del 2012 convertito nella legge n. 134 del 2012 - in riferimento agli artt. 3, 24, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 CEDU.

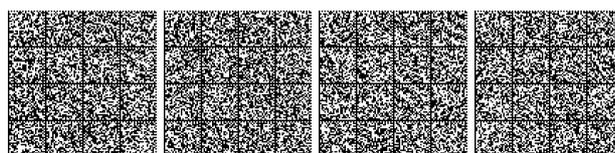
Il rimettente riferisce di essere stato adito da un ricorrente che si era rivolto alla Corte d'appello di Perugia per ottenere l'equa riparazione del danno non patrimoniale derivatogli dall'irragionevole durata del giudizio svoltosi dinanzi al Giudice di pace e, successivamente, davanti al Tribunale di Civitavecchia dal 29 aprile 2006 al 23 ottobre 2014, allorché il giudizio d'appello era stato cancellato dal ruolo e contestualmente dichiarato estinto. L'adita Corte d'appello aveva dichiarato la domanda di equa riparazione improponibile, pronuncia confermata dalla medesima Corte d'appello in sede di opposizione, atteso che, in virtù dell'art. 181 codice di procedura civile nella versione applicabile *ratione temporis*, la dichiarazione di estinzione non poteva ritenersi avvenuta contestualmente alla cancellazione dal ruolo, ma solo all'esito del decorso del termine stabilito dall'art. 307 cod. proc. civ. per l'eventuale riassunzione.

Il rimettente ritiene che la decisione impugnata debba essere confermata, seppur correggendone la motivazione, e solleva la descritta questione di legittimità costituzionale, svolgendo argomenti, in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza, del tutto coincidenti con quelli sviluppati nelle ordinanze iscritte ai nn. 68 e 69 del reg. ord. dell'anno 2017 e chiedendo che la norma sia dichiarata illegittima «nella parte in cui condiziona la proponibilità della domanda di equa riparazione alla previa definizione del procedimento presupposto».

8.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità o, comunque, la manifesta infondatezza della questione per i medesimi motivi illustrati negli atti di intervento afferenti alle ordinanze iscritte ai nn. 68 e 69 del reg. ord. 2017.

9.- Con ordinanza del 23 gennaio 2017 (reg. ord. n. 148 del 2017) la Corte di cassazione, sezione sesta civile, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 89 del 2001 - come sostituito dall'art. 55, comma 1, lettera *d*), del d.l. n. 83 del 2012 convertito nella legge n. 134 del 2012 - in riferimento agli artt. 3, 24, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 CEDU.

Il rimettente riferisce di essere stato adito da una ricorrente che si era rivolta alla Corte d'appello di Perugia per ottenere l'equa riparazione del danno non patrimoniale derivatole dall'irragionevole durata del giudizio svoltosi dinanzi



al Tribunale di Roma. L'adita Corte d'appello aveva dichiarato la domanda di equa riparazione improponibile, pronuncia confermata dalla medesima Corte d'appello in sede di opposizione, atteso che la sentenza non risultava notificata e dunque occorreva attendere il decorso del termine "lungo" di cui all'art. 327 cod. proc. civ. perché passasse in giudicato, a nulla rilevando la transazione intervenuta con una delle controparti.

Il rimettente, condividendo l'irrilevanza della transazione non rifluita nel processo, a seguito di quanto dedotto dalla ricorrente in ordine all'incostituzionalità dell'art. 4 della legge n. 89 del 2001, solleva la descritta questione di legittimità, svolgendo argomenti, in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza, del tutto coincidenti con quelli sviluppati nelle ordinanze iscritte ai nn. 68, 69 e 73 del reg. ord. 2017 e chiedendo che la norma sia dichiarata illegittima «nella parte in cui subordina al passaggio in giudicato del provvedimento che ha definito il procedimento presupposto la proponibilità della domanda di equo indennizzo».

10.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità o, comunque, la manifesta infondatezza della questione per i medesimi motivi illustrati negli atti di intervento afferenti alle ordinanze iscritte ai nn. 68, 69 e 73 del reg. ord. 2017.

Considerato in diritto

1.- Con quattro ordinanze di analogo tenore, la Corte di cassazione, sezione sesta civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile) - come sostituito dall'art. 55, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134 - in riferimento agli artt. 3, 24, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848.

La disposizione censurata, nel significato ormai assunto a "diritto vivente", preclude la proposizione della domanda di equa riparazione in pendenza del procedimento nel cui ambito la violazione della ragionevole durata si assume essersi verificata (sentenza n. 30 del 2014; Corte di cassazione, sesta sezione civile, sentenze 1° luglio 2016, n. 13556, 12 ottobre 2015, n. 20463, 2 settembre 2014, n. 18539; seconda sezione civile, sentenza 16 settembre 2014, n. 19479).

In sostanza, la Corte di cassazione censura la norma proprio nella parte in cui condiziona la proponibilità della domanda di equa riparazione alla previa definizione del procedimento presupposto.

Il rimettente evidenzia come già la sentenza n. 30 del 2014 di questa Corte, nello scrutinare analoga questione di legittimità costituzionale, abbia ravvisato nel differimento dell'esperibilità del rimedio un pregiudizio alla sua effettività, sollecitando l'intervento correttivo del legislatore. Il vulnus costituzionale riscontrato, tuttavia, non sarebbe stato ovviato dai rimedi preventivi frattanto introdotti dall'art. 1, comma 777, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», volti a prevenire l'irragionevole durata del processo ma non incidenti sull'effettività della tutela indennitaria una volta che essa sia maturata; pertanto, il monito allora impartito sarebbe rimasto inascoltato, perdurando l'illegittimità costituzionale del differimento aggravata dalla definitiva improponibilità della domanda di equa riparazione prematuramente avanzata.

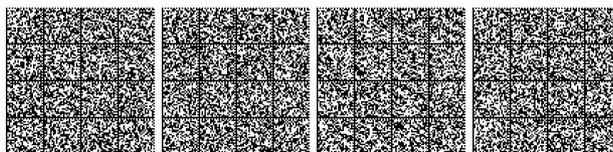
2.- I giudizi vanno riuniti per essere definiti con un'unica pronuncia, avendo a oggetto questioni relative alla medesima norma, censurata in riferimento a parametri coincidenti.

3.- Prima di affrontare il merito delle questioni proposte occorre esaminare le eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato.

3.1.- La difesa statale assume che i rimettenti si sarebbero limitati a evocare i parametri asseritamente violati, senza indicare i motivi di contrasto, se non per relationem.

L'eccezione è fondata limitatamente all'art. 24 Cost., la cui violazione non è argomentata.

Viceversa, con riguardo ai residui parametri, coincidenti con quelli alla cui stregua la norma è stata scrutinata da questa Corte nella precedente occasione, le ordinanze di rimessione riproducono per sintesi, riportandone ampi stralci, il contenuto della sentenza n. 30 del 2014, dimostrando di aderirvi. Inoltre, confrontandosi con la normativa sopravvenuta e giudicandola idonea a emendare il vizio precedentemente riscontrato e a prestare ossequio al monito all'epoca impartito, i rimettenti individuano in maniera sufficientemente chiara e adeguata le ragioni che lo inducono a dubitare della legittimità costituzionale della norma oggetto del presente giudizio.



Alla stregua delle considerazioni che precedono, si deve escludere che si tratti di un caso di motivazione per relationem, «essendo pienamente ottemperato l'obbligo che questa Corte ritiene incombere sul rimettente di “rendere espliciti, facendoli propri, i motivi della non manifesta infondatezza” (ex plurimis, sentenze n. 7 del 2014, n. 234 del 2011 e n. 143 del 2010; ordinanze n. 175 del 2013, n. 239 e n. 65 del 2012)» (sentenza n. 10 del 2015).

3.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta altresì che il rimettente abbia erroneamente individuato nel solo art. 4 della legge n. 89 del 2001 la disposizione da censurare, considerato che il divieto di riproposizione della domanda respinta, che la precluderebbe definitivamente, sarebbe previsto dall'art. 3, comma 6, della medesima legge, del quale, peraltro, sarebbe possibile un'interpretazione adeguatrice che restringa la preclusione alla sola reiezione nel merito e non per ragioni processuali.

Nella fattispecie, tuttavia, alla luce delle vicende descritte dalle ordinanze di rimessione, la Corte di cassazione è chiamata a fare applicazione esclusivamente della norma denunciata, atteso che si troverebbe a confermare la reiezione di domande di equa riparazione improponibili per la pendenza del giudizio presupposto e non perché reiterate, sebbene in tutto o in parte respinte, in spregio al divieto previsto dall'art. 3, comma 6, della legge n. 89 del 2001.

Correttamente, pertanto, i rimettenti non hanno incluso nella denuncia di incostituzionalità una norma che non doveva applicare, neppure in combinato disposto con quella della cui legittimità dubita.

3.3.- L'Avvocatura generale dello Stato rimprovera ai rimettenti di non aver valutato la possibilità di ritenere che, se sopravvenuta in corso di causa - come nei giudizi a quibus - la conclusione del giudizio presupposto consenta di sindacare nel merito la domanda di indennizzo, trattandosi di una condizione dell'azione la cui sussistenza andrebbe valutata al momento della decisione. Ne conseguirebbe l'irrilevanza delle questioni proposte.

L'eccezione non è fondata.

L'impostazione dei giudici rimettenti trova conforto tanto sul piano del diritto vivente - visto che, per come viene intesa, la disposizione preclude «la proposizione della domanda» (sentenza n. 30 del 2014) di equa riparazione - quanto su quello letterale, laddove, sia nella rubrica che nel precepto, l'art. 4 della legge n. 89 del 2001 fa richiamo alla sua “proponibilità”.

Inoltre, la definizione del giudizio presupposto non attiene al contenuto intrinseco della domanda, ma risulta a esso esterna, con ciò dovendosi escludere che si tratti di una condizione dell'azione.

Né, secondo la giurisprudenza di questa Corte, il giudice *a quo* è tenuto a motivare l'impraticabilità dell'interpretazione adeguatrice prospettata dall'Avvocatura, incompatibile con il diritto vivente (sentenza n. 203 del 2016).

4.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 89 del 2011, in riferimento agli artt. 3, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 CEDU, è fondata.

Scrutinando la stessa questione di legittimità costituzionale, questa Corte aveva già riscontrato la lesione dei citati parametri, evidenziando «la necessità che l'ordinamento si doti di un rimedio effettivo a fronte della violazione della ragionevole durata del processo, [...] la “priorità di valutazione da parte del legislatore sulla congruità dei mezzi per raggiungere un fine costituzionalmente necessario” [...] che non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al problema individuato nella presente pronuncia» (sentenza n. 30 del 2014).

L'art. 1, commi 777, 781 e 782, della legge n. 208 del 2015 ha modificato la legge n. 89 del 2001, tra l'altro introducendo una serie di rimedi preventivi il cui mancato esperimento rende inammissibile la domanda di equa riparazione (art. 2, comma 1, della legge Pinto, come modificata) - per i processi che al 31 ottobre 2016 non abbiano ancora raggiunto una durata irragionevole né siano stati assunti in decisione (art. 6, comma 2-bis, della legge Pinto come modificata) - e che, in relazione alle diverse tipologie processuali, consistono o nell'impiego di riti semplificati già previsti dall'ordinamento (art. 1-ter, comma 1, della legge Pinto come modificata) o nella formulazione di istanze acceleratorie (art. 1-ter, commi 2, 3, 4, 5 e 6, della legge Pinto come modificata).

Secondo la costante giurisprudenza della Corte EDU, i rimedi preventivi sono non solo ammissibili, eventualmente in combinazione con quelli indennitari, ma addirittura preferibili, in quanto volti a evitare che il procedimento diventi eccessivamente lungo; tuttavia, per i paesi dove esistono già violazioni legate alla sua durata, per quanto auspicabili per l'avvenire, possono rivelarsi inadeguati (Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza 29 marzo 2006, Scordino c. Italia).

Già tale rilievo mina in radice l'idoneità dell'iniziativa assunta dal legislatore a sopperire alla carenza di effettività precedentemente riscontrata, posto che i rimedi introdotti non sono destinati a operare in tutte le ipotesi - tra cui quelle al vaglio nei giudizi a quibus - nelle quali, al 31 ottobre 2016, la durata del processo abbia superato la soglia della ragionevolezza.



A ciò si aggiunga che la Corte EDU «ha riconosciuto in numerose occasioni che questo tipo di mezzo di ricorso è “effettivo” nella misura in cui esso velocizza la decisione da parte del giudice competente» (Corte europea dei diritti dell’uomo, Grande Camera, sentenza 29 marzo 2006, Scordino c. Italia).

Nella fattispecie, da un lato, tutti i rimedi preventivi introdotti, alla luce della loro disciplina processuale, non vincolano il giudice a quanto richiestogli e, dall’altro, per espressa previsione normativa, «[r]estano ferme le disposizioni che determinano l’ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti» (art. 1-ter, comma 7, della legge Pinto come modificata).

Tali rilievi, evidentemente, ne pregiudicano la concreta efficacia acceleratoria.

La conclusione trova conforto in quanto recentemente affermato dalla Corte EDU (sentenza 22 febbraio 2016, Olivieri e altri c. Italia), pronunciando in ordine all’istanza di prelievo alla cui formulazione l’art. 54 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, subordinava la proponibilità della domanda di equa riparazione per l’irragionevole durata del processo amministrativo. Tale istanza, che costituisce l’archetipo di gran parte dei rimedi preventivi di nuova introduzione, è stata ritenuta dalla Corte EDU priva di effettività.

Alla stregua delle considerazioni che precedono si deve concludere che, nonostante l’invito rivolto da questa Corte con la sentenza n. 30 del 2014, il legislatore non ha rimediato al vulnus costituzionale precedentemente riscontrato e che, pertanto, l’art. 4 della legge n. 89 del 2001 va dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che la domanda di equa riparazione, una volta maturato il ritardo, possa essere proposta in pendenza del procedimento presupposto (analogamente, sentenza n. 3 del 1997).

D’altronde, se i parametri evocati presidiano l’interesse a veder definite in un tempo ragionevole le proprie istanze di giustizia, rinviare alla conclusione del procedimento presupposto l’attivazione dello strumento - l’unico disponibile, fino all’introduzione di quelli preventivi di cui s’è detto - volto a rimediare alla sua lesione, seppur a posteriori e per equivalente, significa inevitabilmente sovvertire la *ratio* per la quale è concepito, connotando di irragionevolezza la relativa disciplina.

L’invocata pronuncia additiva non può essere impedita dalle peculiarità con cui la legge Pinto conforma il diritto all’equa riparazione, collegandolo, nell’an e nel quantum, all’esito del giudizio in cui l’eccessivo ritardo è maturato (sentenza n. 30 del 2014).

Infatti, «[p]osta di fronte a un vulnus costituzionale, non sanabile in via interpretativa - tanto più se attinente a diritti fondamentali - la Corte è tenuta comunque a porvi rimedio: e ciò, indipendentemente dal fatto che la lesione dipenda da quello che la norma prevede o, al contrario, da quanto la norma [...] omette di prevedere. [...] Spetterà, infatti, da un lato, ai giudici comuni trarre dalla decisione i necessari corollari sul piano applicativo, avvalendosi degli strumenti ermeneutici a loro disposizione; e, dall’altro, al legislatore provvedere eventualmente a disciplinare, nel modo più sollecito e opportuno, gli aspetti che apparissero bisognevoli di apposita regolamentazione» (sentenza n. 113 del 2011).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 4 della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell’articolo 375 del codice di procedura civile) - come sostituito dall’art. 55, comma 1, lettera d), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134 - nella parte in cui non prevede che la domanda di equa riparazione possa essere proposta in pendenza del procedimento presupposto.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

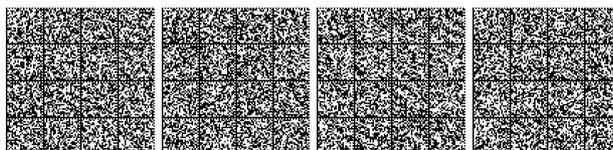
Aldo CAROSI, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 aprile 2018.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



n. 89

Sentenza 22 marzo - 26 aprile 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Cave - Modificazione dei criteri di determinazione del canone annuo dovuto dal titolare dell'attività estrattiva - Applicazione retroattiva.

- Legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale), art. 83, nella parte in cui modifica l'art. 12, commi 1 e 8, della legge della Regione Siciliana 15 maggio 2013, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013. Legge di stabilità regionale).

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, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 83 della legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale), nella parte in cui modifica l'art. 12, commi 1 e 8, della legge della Regione Siciliana 15 maggio 2013, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013. Legge di stabilità regionale), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, con due ordinanze del 9 gennaio 2017, iscritte rispettivamente ai numeri 177 e 139 del registro ordinanze 2017 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49 e n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2017.

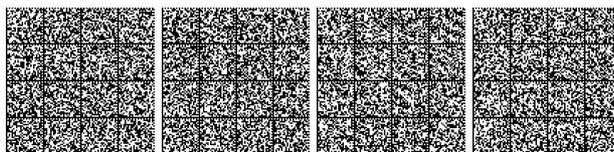
Visti gli atti di costituzione di Anzalone Gessi srl e altri, di CA.VE. srl e altri, del Consorzio Siciliano Cavatori, nonché gli atti di intervento della Regione Siciliana;

udito nella udienza pubblica del 20 marzo e nella camera di consiglio del 21 marzo 2018 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi gli avvocati Ester Daina per Anzalone Gessi srl e altri, Giuseppe Ribaudò per CA.VE. srl e altri, Monica Di Giorgio per il Consorzio Siciliano Cavatori e Marina Valli per la Regione Siciliana.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione terza (di seguito, anche *TAR*), con due distinte ordinanze emesse il 9 gennaio 2017 in altrettanti giudizi, rispettivamente iscritte ai numeri 139 e 177 del registro ordinanze 2017, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 53 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952 e ratificato con la legge 4 agosto 1955, n. 848, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 83 della legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale), nella parte in cui ha modificato il comma 1 e introdotto il comma 8 dell'art. 12 della legge della Regione Siciliana 15 maggio 2013, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013. Legge di stabilità regionale).



2.- Premette il tribunale rimettente che in entrambi i giudizi principali risultano impugnati, da soggetti esercenti l'attività di estrazione da cava, sia il decreto dell'assessore della Regione Siciliana per l'energia e i servizi di pubblica utilità del 12 agosto 2015, adottato in esecuzione dell'art. 83 della citata legge reg. n. 9 del 2015, a mezzo del quale sono state definite le modalità applicative del canone di produzione annuo dovuto dai titolari di concessioni per lo sfruttamento di giacimenti minerari di cave, per gli anni dal 2014 in poi; sia i provvedimenti con cui i Distretti minerari territorialmente competenti, in forza delle modifiche apportate dalle disposizioni impuginate, hanno rideterminato i canoni dovuti a tale titolo, relativi al 2014, intimandone il pagamento ai singoli esercenti.

2.1.- In entrambi i giudizi i ricorrenti evidenziano che, tramite le disposizioni censurate, manipolando il contenuto del comma 1 del previgente art. 12 della legge reg. n. 9 del 2013, sono stati modificati i criteri di determinazione della base imponibile della prestazione imposta agli esercenti l'attività di estrazione. In precedenza, il quantum veniva computato in ragione della quantità e qualità di minerale estratto, mentre, in forza della novella, la relativa prestazione risulta commisurata alla dimensione della superficie dell'area coltivabile nonché ai volumi di estrazione autorizzati. Il tutto con effetti retroattivi, dovendosi applicare i nuovi criteri sin dal 2014 (come disposto dal comma 8 del citato art. 12, introdotto dalla novella), così da provocare una notevole maggiorazione del canone annuo dovuto (da 7 a 17 volte superiore rispetto a quello precedente).

2.2.- Evidenzia, ancora, il TAR, che, nell'assunto dei ricorrenti, esposto con argomentazioni sovrapponibili in entrambi i giudizi principali, si contesta la legittimità degli atti impugnati, resi in pedissequa attuazione del nuovo disposto normativo, prospettando diverse eccezioni di illegittimità costituzionale nei confronti delle modifiche apportate, *in parte qua*, dall'art. 83 della legge reg. n. 9 del 2015, ritenute in contrasto con gli artt. 53, 3, 23, 41, 97 e 117, primo comma, Cost., nonché in relazione agli artt. 14, 20, 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, proclamata a Nizza il 7 Dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2017.

Di qui il rivendicato annullamento degli atti impugnati, previa rimessione delle questioni di illegittimità costituzionale prospettate in riferimento ai citati parametri e in relazione alle indicate disposizioni dell'art. 83 della legge reg. n. 9 del 2015, poste a fondamento delle pretese indebitamente veicolate dalle amministrazioni resistenti.

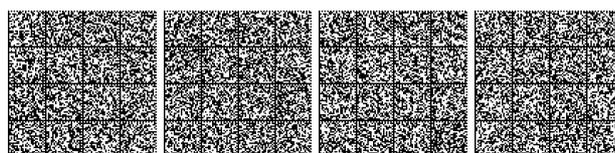
2.3.- Nei giudizi principali, per quanto evidenziato dal rimettente, si è costituito l'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità; in quello poi sfociato nel giudizio incidentale iscritto al r.o. n. 139 del 2017 si è anche costituito il Comune di Castelvetrano, amministrazione intimante, mentre in quello inerente al giudizio costituzionale iscritto al r.o. n. 177 del 2017 sono intervenuti altri esercenti l'attività di gestione cave nonché il Consorzio Siciliano Cavatori, aderendo alle prospettazioni dei ricorrenti.

3.- Il TAR, con le due ordinanze di rimessione, ha delimitato il giudizio di non manifesta infondatezza solo alle questioni prospettate in riferimento agli artt. 53 e 3 Cost., con riguardo alle modifiche che il censurato art. 83 ha apportato al disposto del comma 1 dell'art. 12 della legge reg. n. 9 del 2013; ancora, ha ritenuto non manifestamente infondata l'eccezione inerente l'affermato conflitto tra l'innovazione apportata dal medesimo art. 83, introducendo, nell'impianto del citato art. 12 della legge novellata, il comma 8, e gli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

3.1.- Sul versante della rilevanza, ad avviso del rimettente, non potrebbe dubitarsi dell'ammissibilità delle questioni: le norme impuginate rappresenterebbero, infatti, il fondamento normativo degli atti impugnati, così da influire radicalmente sulla definizione delle due fattispecie poste al suo giudizio.

3.2.- Secondo il TAR, ancora, deve ritenersi non manifestamente infondata l'eccezione sollevata in riferimento alla addotta violazione dell'art. 53 Cost., riferita al primo comma dell'art. 12 della legge reg. n. 9 del 2013 così come modificato dal censurato art. 83. Ciò in considerazione della ritenuta natura tributaria della prestazione imposta, dalla normativa in contestazione, ai soggetti che esercitano l'attività di gestione delle cave.

Militerebbero in tal senso sia il fatto che l'obbligo del pagamento trova la sua fonte esclusiva nella legge regionale, senza costituire remunerazione dell'uso di beni pubblici, così da risultare estraneo ad un rapporto sinallagmatico; sia la destinazione del ricavato da tale esazione, giacché, con i relativi fondi, i Comuni e la Regione vengono dotati dei mezzi finanziari necessari ad assolvere le funzioni di cura concreta degli interessi generali. La disposizione censurata, infatti, consentirebbe alla Regione di utilizzare liberamente la quota parte di gettito che la legge riserva al detto ente (50 per cento dell'intero), mentre i Comuni, per la quota residua loro assegnata, devono destinare le somme al finanziamento non solo di interventi infrastrutturali di recupero, riqualificazione e valorizzazione del territorio, del tessuto urbano e degli edifici scolastici e ad uso istituzionale, ma anche di manutenzione e valorizzazione ambientale ed infrastrutturale connessi all'attività estrattiva o su beni immobili confiscati alla mafia ed alle organizzazioni criminali. Tale connotazione funzionale, congiunta al fatto che il prelievo si collega all'attività economica di gestione dei giacimenti, ad avviso del rimettente, porta a ritenere il canone in questione uno strumento di riparto, ai sensi dell'art. 53 Cost., del carico della spesa pubblica in ragione della capacità economica manifestata dai soggetti interessati.



3.3.- Muovendo da tale presupposto, il rimettente rimarca che, in virtù di quanto previsto dalla disposizione censurata, il corrispettivo per l'uso del giacimento non sarebbe più commisurato alla sua resa, destinata a diminuire nel tempo in ragione del relativo sfruttamento, ma risulta ora rapportato alla superficie del terreno sul quale si svolge l'attività di estrazione, la quale rimane, invece, immutata anche quando la stessa è quasi esaurita. Poiché si tratta di un canone dovuto non una tantum, ma annualmente, sarebbe in conseguenza venuto meno il collegamento con la capacità contributiva. Non assume più rilievo il guadagno che deriva dal giacimento; si applica, piuttosto, un tributo fisso indipendente dallo stesso.

3.4.- Sempre con riferimento alle modifiche apportate al primo comma dell'art. 12 della legge reg. n. 9 del 2013, il rimettente ritiene non manifestamente infondati i dubbi prospettati con riguardo all'addotta violazione del principio di uguaglianza.

La disposizione censurata determinerebbe, infatti, immotivate discriminazioni all'interno della medesima categoria dei titolari di giacimenti minerari, distinguendo tra quelli che gestiscono cave di piccola dimensione, ma ad elevata resa, e quelli titolari di cave di grande estensione, ma a bassa resa. Sui primi graverebbe un peso identico a quello dei secondi, a parità di superficie interessata, con prospettive di rendimento, tuttavia, del tutto diverse. Ai fini della quantificazione del canone, la remuneratività dell'attività viene, dunque, irrazionalmente sopraffatta dal riferimento alla superficie dell'area coltivabile ed ai volumi autorizzati della cava.

Ad avviso del rimettente, pertanto, a situazioni differenti viene applicato il medesimo trattamento in maniera irragionevole.

3.5.- Il TAR dubita anche della legittimità costituzionale del comma 8 dell'art. 12 della legge reg. n. 9 del 2013, così come introdotto dall'impugnato art. 83 della legge reg. n. 9 del 2015; norma, questa, in forza della quale le nuove previsioni di determinazione dei canoni sono state estese anche all'anno 2014, così da giustificare le intimazioni di pagamento impugnate nei due giudizi principali dai rispettivi ricorrenti in uno con l'atto amministrativo generale che le ha supportate.

Tale disposizione, ad avviso del rimettente, sarebbe in contrasto con gli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

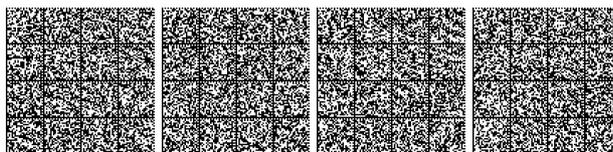
3.5.1.- Con riferimento al primo dei parametri evocati, ad avviso del TAR, risulterebbe vulnerato il legittimo affidamento ingenerato, negli esercenti l'attività di estrazione, dalle previsioni previgenti in punto di determinazione del canone, considerata l'irragionevolezza e l'arbitrarietà della scelta operata nel far retroagire gli effetti delle modifiche apportate al primo comma del più volte evocato art. 12 della stessa legge.

Secondo il rimettente, l'applicazione dei nuovi criteri di determinazione dei canoni espone i titolari di giacimenti minerari ad un inaspettato e considerevole esborso economico, così da non metterli nelle condizioni di valutare ex ante, nell'organizzazione della propria attività imprenditoriale, le conseguenze delle innovazioni introdotte. Così, se per il periodo successivo all'entrata in vigore delle nuove disposizioni i detti esercenti hanno avuto la possibilità di decidere se aumentare il corrispettivo richiesto ai propri clienti o, addirittura, sospendere o non esercitare più l'attività estrattiva, tale scelta risulterebbe loro preclusa per l'anno antecedente tanto da ledere irragionevolmente l'affidamento riposto nella quantificazione del canone secondo i criteri all'epoca vigenti e mettere in crisi le rispettive strategie imprenditoriali.

4.- Nel giudizio di costituzionalità iscritto al r. o. n. 177 del 2017 si sono costituiti alcuni dei ricorrenti del processo *a quo*, ribadendo la fondatezza delle argomentazioni spese dal rimettente a sostegno dei prospettati dubbi di illegittimità costituzionale. Ciò in ragione dell'addotta violazione dell'art. 53 Cost., perché i nuovi indici di determinazione dei canoni non si sostanziano in fatti o situazioni idonei ad esprimere una potenzialità economica, nonché in funzione del rilevato contrasto con l'art. 3 Cost., avuto riguardo alla disposta retroattività delle disposizioni impuginate, irragionevolmente strumentali a coprire esclusivamente il disavanzo regionale, come comprovato dal fatto che se ne è estesa l'efficacia ad un ambito temporale (l'anno 2014) non compreso nelle disposizioni programmatiche e correttive dettate dalla legge che le conteneva (destinata ad operare per il 2015).

4.1.- Nel medesimo giudizio incidentale si sono costituiti, con memoria depositata il 17 novembre 2017, i soggetti intervenuti ad adiuvandum nel relativo giudizio principale. Con la medesima memoria si è pure costituita la Fratelli Calamaio di Calamaio Ettore & C. snc, non indicata tra gli intervenienti nell'ordinanza di rimessione.

Tali parti, nel concludere in linea con le prospettazioni offerte dal rimettente, hanno ribadito l'incidenza quantitativa degli aumenti apportati con le nuove disposizioni; hanno rimarcato la lesività della disposta retroattività avuto riguardo all'affidamento ingenerato nei soggetti interessati dalla normativa pregressa, peraltro di recente introduzione; nell'ottica volta a supportare l'addotta lesione dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU, hanno inoltre segnalato l'assenza del dovuto bilanciamento tra le esigenze di raggiungimento degli obiettivi di bilancio perseguiti dalla Regione e l'intensità del correlativo sacrificio economico imposto ai privati interessati.



4.2.- Sempre nel giudizio incidentale iscritto al r.o. n. 177 del 2017, si è costituito, con memoria depositata il 5 dicembre 2017, il Consorzio Siciliano Cavatori, anch'esso intervenuto ad adiuvandum nel giudizio *a quo*, ribadendo le indicazioni argomentative esposte dal rimettente a sostegno delle questioni, nonché i temi già adottati dalle altre parti ad ulteriore supporto della fondatezza delle questioni. Sul versante della retroattività delle disposizioni impugnate, nell'ottica della paventata lesione dell'affidamento sulla certezza della situazione giuridica garantita dalla previgente disciplina normativa, tale parte ha rimarcato sia l'incidenza dei nuovi criteri su un periodo, l'esercizio relativo al 2014, economicamente esaurito alla data di entrata in vigore della legge impugnata, tanto che erano stati già determinati e corrisposti i canoni relativi all'annualità in questione; sia la non prevedibilità della innovazione retroattiva, ribadendone l'illegittimità costituzionale in ragione della natura tributaria della relativa previsione.

4.3.- In entrambi i giudizi incidentali è intervenuta la Regione Siciliana che ha spiegato difese identiche e concluso per la inammissibilità o comunque per la non fondatezza delle questioni sollevate dal TAR con le due ordinanze di rimessione in esame.

Con riferimento all'addotta violazione dell'art. 53 Cost., ad avviso della Regione, deve escludersi che i canoni legati all'attività di gestione dei giacimenti minerari di cava possano essere considerati come tributi, trattandosi, piuttosto, di un corrispettivo pattuito per l'utilizzo del bene pubblico o in ogni caso, se esercitata su un bene privato, per l'attività di estrazione che incide sul bene ambiente.

Quanto all'addotta, irragionevole, disuguaglianza, determinata dai nuovi criteri di quantificazione introdotti dalla novella censurata, la Regione contesta la fondatezza dell'assunto sotteso alle due ordinanze di rimessione, perché la *ratio* delle modifiche apportate, destinate a dare rilievo decisivo alla superficie ed ai volumi di potenziale estrazione, corrisponde all'esigenza di garantire un efficace ripristino della situazione ambientale incisa da detta attività. Si prescinde, dunque, dall'eventuale pregio dei materiali estratti, così come confermato non solo dalla destinazione vincolata (al recupero, riqualificazione e valorizzazione del territorio del tessuto urbano e dell'ambiente) delle somme all'uopo corrisposte, ma anche dalla prevista sospensione dell'obbligo di contribuzione in caso di temporanea interruzione dei lavori di coltivazione.

In ordine alla retroattività prevista dall'ultimo comma dell'art. 12 della legge reg. n. 9 del 2013, come introdotto dall'art. 83 della legge reg. n. 9 del 2015, la difesa dell'interveniente evidenzia che, con il sistema previgente, il calcolo dei canoni dovuti veniva effettuato l'anno successivo sulla base dei dati relativi all'esercizio precedente, così come comunicati dai gestori delle cave. Coerentemente, dunque, la disposizione impugnata fa retroagire gli effetti delle modifiche sin dall'anno 2014.

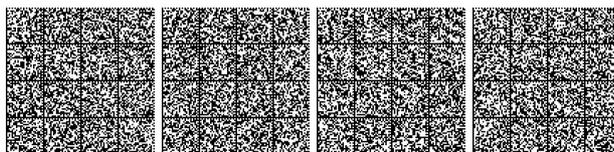
Del resto, la presenza di una causa normativa adeguata, tale da rendere accettabile il sacrificio imposto dall'intervento ablativo attraverso contropartite intrinseche allo stesso progetto normativo, destinate a bilanciare le posizioni delle parti, renderebbe legittima la scelta nel caso operata dal legislatore regionale.

4.4.- Nel corso del giudizio incidentale iscritto al r.o. n. 177 del 2017, la difesa dei ricorrenti del giudizio principale costituiti innanzi a questa Corte ha depositato, in data 8 febbraio 2018, memoria con la quale ha ulteriormente ribadito le ragioni già prospettate a sostegno della fondatezza delle censure.

4.5.- In data 26 febbraio 2018 la difesa della Regione Siciliana ha depositato, nei due giudizi incidentali, distinte memorie dal contenuto identico. Con tali atti l'interveniente ha evidenziato che la disciplina regionale, prima della novella apportata dalla legge reg. n. 9 del 2013, legava la determinazione del canone dovuto dai concessionari alla superficie coinvolta nell'attività estrattiva; criterio di correlazione, questo, peraltro adottato anche in altre Regioni senza dar luogo a dubbi di legittimità costituzionale. L'interveniente ha, inoltre, addotto l'inammissibilità della censura rivolta all'attuale comma 8 dell'art. 12 della legge reg. n. 9 del 2013, prospettata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., integrato dall'art. 1 Prot. addiz. CEDU, perché non argomentata avuto riguardo all'evocato parametro convenzionale.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione terza (di seguito, *TAR*), con due distinte ordinanze rese in altrettanti giudizi, prospettando identiche censure sia per l'oggetto, sia per i parametri evocati, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 83 della legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale), nella parte in cui ha modificato il comma 1 e introdotto il comma 8 dell'art. 12 della legge della Regione Siciliana 15 maggio 2013, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013. Legge di stabilità regionale).



2.- Ad avviso del rimettente, le modifiche apportate al comma 1 dell'art. 12 della legge reg. n. 9 del 2013 si pongono in contrasto con gli artt. 53 e 3 della Costituzione. L'introduzione del comma 8 nell'impianto del citato art. 12 è, invece, ritenuto in conflitto con gli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952 e ratificato con la legge 4 agosto 1955, n. 848.

3.- I due giudizi incidentali hanno contenuti sostanzialmente sovrapponibili. L'oggetto delle questioni sollevate dal rimettente, i parametri evocati e le argomentazioni spese a sostegno delle censure sono identici nelle due ordinanze.

È opportuna, in coerenza, una trattazione e definizione unitaria.

4.- Preliminarmente, va dichiarata l'inammissibilità della costituzione della Fratelli Calamaio di Calamaio Ettore & C. snc, che non risulta tra le parti costituite nel giudizio principale di riferimento (quello legato al giudizio incidentale iscritto al r.o. n. 177 del 2017), per quanto emerge dalla relativa ordinanza.

5.- All'infuori di quanto si dirà con riferimento alla questione prospettata in relazione all'art. 117, primo comma, Cost., l'esame delle due ordinanze di rimessione non pone in evidenza vizi inerenti alla motivazione in ordine alla rilevanza ed alla non manifesta infondatezza delle questioni prospettate.

5.1.- Sotto questo profilo, va evidenziato che il censurato art. 83 della legge reg. n. 9 del 2015, nella parte in cui viene investito dai dubbi prospettati dal rimettente, ha modificato i criteri di determinazione del canone annuo dovuto dai soggetti esercenti l'attività di cava nel territorio siciliano, tema in precedenza disciplinato dal comma 1 dell'art. 12 della legge reg. n. 9 del 2013.

I nuovi criteri sono stati resi applicabili anche al periodo di esercizio relativo all'anno 2014, grazie a quanto previsto dal comma 8 dell'art. 12 della legge regionale da ultimo citata, sempre in forza delle innovazioni apportate dal censurato art. 83 della legge reg. n. 9 del 2015.

5.2.- Nei due giudizi principali risultano impugnati, da alcune imprese esercenti l'attività estrattiva, sia l'atto generale (il decreto dell'assessore della Regione Siciliana per l'energia e i servizi di pubblica utilità del 12 agosto 2015) a mezzo del quale, in attuazione delle norme censurate, sono state definite le modalità applicative del canone di produzione annuo dovuto per lo sfruttamento di giacimenti minerari di cave, per l'anno 2014 e per le annualità successive; sia gli avvisi di pagamento, resi dai relativi Distretti minerari territorialmente competenti, con i quali è stato rideterminato e chiesto il canone dovuto dai diversi ricorrenti relativamente al 2014.

5.3.- In entrambi i giudizi, poi, l'invocato annullamento degli atti impugnati si lega alla illegittimità degli stessi siccome derivata dalla prospettata incostituzionalità delle disposizioni censurate. È dunque evidente, per un verso, che la verifica di legittimità costituzionale rimessa a questa Corte assume rilievo pregiudiziale rispetto all'annullamento degli atti impugnati innanzi al rimettente nei due giudizi principali; per altro verso, che proprio il *petitum* volto all'annullamento degli atti impugnati innanzi al TAR consente di escludere la sovrapponibilità di oggetto tra giudizi principali e incidente di legittimità costituzionale, con conseguente ammissibilità delle questioni (sentenza n. 236 del 2017).

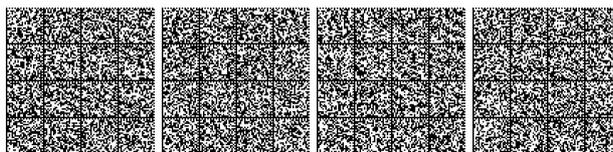
6.- Venendo allo scrutinio delle singole questioni, non sembra superflua una preliminare descrizione della cornice normativa all'interno della quale si collocano le disposizioni impuginate.

6.1.- L'attività di sfruttamento delle cave, ascritta alla competenza legislativa primaria della Regione in forza di quanto previsto dalla lettera *h*) dell'art. 14 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), è disciplinata dalle disposizioni contenute nella legge regionale Siciliana 9 dicembre 1980, n. 127 (Disposizioni per la coltivazione dei giacimenti minerari da cava e provvedimenti per il rilancio e lo sviluppo del comparto lapideo di pregio nel territorio della Regione Siciliana), negli anni integrata da successivi interventi normativi, tra i quali va annoverato quello legato alle disposizioni oggetto di censura.

Sulla falsariga di quanto previsto, per l'intero territorio nazionale, dal regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443 (Norme di carattere legislativo per disciplinare la ricerca e la coltivazione delle miniere del Regno), e in coerenza con quanto previsto, per le cave, dall'art. 826 codice civile, la relativa attività di estrazione è subordinata a concessione (artt. 30 e 31 della citata legge reg. n. 127 del 1980), se il giacimento risulta acquisito al patrimonio indisponibile della Regione; diversamente, laddove la disponibilità del bene rimanga in capo al proprietario, l'attività è subordinata ad un'autorizzazione.

6.2.- Con specifico riferimento al tema del canone dovuto dal titolare dell'attività estrattiva, la citata legge reg. n. 127 del 1980, all'art. 33, prevede il pagamento, in favore della Regione, di un importo commisurato alla superficie coinvolta dalla coltivazione e al tipo di materiale oggetto dell'attività estrattiva; prestazione, questa, legata, dalla lettera della norma, all'ipotesi del solo rapporto concessorio.

Invece, con riferimento alle autorizzazioni, la legge in questione prevede che il rilascio delle stesse venga subordinato al versamento di una somma, stabilita sulla base di apposita tabella predisposta dal Corpo regionale delle miniere,



da utilizzare per l'esecuzione delle opere di sistemazione dei luoghi soggetti all'attività estrattiva in funzione del relativo recupero ambientale (art. 19, commi 1 e 2).

6.3.- Con l'art. 12 della legge reg. n. 9 del 2013, la Regione Siciliana, innovando la precedente disciplina, ha previsto, con generico riferimento all'attività di estrazione inerente «ai giacimenti minerali di cava», il versamento di un canone commisurato alla quantità (comma 1) nonché alla qualità (comma 2) del minerale estratto. La relativa entrata era destinata per il 60 per cento al comune interessato e per il 40 per cento alla Regione; la quota parte destinata ai comuni, inoltre, risultava vincolata funzionalmente «alla realizzazione di opere di recupero e riqualificazione ambientale nonché al recupero dei beni confiscati alla mafia e alle organizzazioni criminali».

6.4.- Tale disciplina è stata modificata, a distanza di due anni, dall'art. 83 della legge reg. n. 9 del 2015, portato, nell'occasione, alla verifica di questa Corte, rideterminando, per quanto già anticipato, i parametri di commisurazione del canone.

Con disposizioni rimaste estranee alle questioni sollevate dal TAR rimettente (commi 4 e 5 del nuovo art. 12 della legge reg. n. 9 del 2013), la novella ha, inoltre, inciso sulla destinazione delle somme percepite a tale titolo dagli enti interessati, con riguardo sia alla ripartizione (alla Regione oggi spetta il 50 per cento dell'intero), sia al vincolo funzionale impresso alle stesse per la quota parte residua assegnata ai Comuni.

In particolare, gli importi in questione devono essere impiegati esclusivamente per interventi infrastrutturali di recupero, riqualificazione e valorizzazione del territorio, del tessuto urbano e degli edifici scolastici e ad uso istituzionale; una quota non inferiore al 50 per cento delle suddette risorse destinate ai Comuni resta, inoltre, riservata agli interventi di manutenzione e valorizzazione ambientale ed infrastrutturale, connessi all'attività estrattiva o su beni immobili confiscati alla mafia ed alle organizzazioni criminali.

6.5.- Va inoltre evidenziato che l'art. 12 della citata legge reg. n. 9 del 2013, prima di subire le modifiche introdotte dalle disposizioni censurate, venne sottoposto, nel 2014, a due tentativi di innovazione, non portati a termine perché le relative disposizioni, approvate dall'assemblea regionale, non furono promulgate in quanto impugnate davanti a questa Corte dal Commissario dello Stato per la Regione Siciliana, per ragioni afferenti alla relativa copertura finanziaria (ricorsi iscritti ai n. 5 e n. 62 del 2014, dichiarati improcedibili rispettivamente con le ordinanze n. 166 e n. 204 del 2015, per il difetto di legittimazione del ricorrente).

Di tali modifiche non compiutamente esitate, la prima (prevista dall'art. 47, comma 8, della delibera legislativa della Regione Siciliana del 15 gennaio 2014, in approvazione del disegno di legge n. 670, recante «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale») riportava la previsione in oggetto all'interno dell'ambito disciplinato dall'art. 19 della legge reg. n. 127 del 1980, incrementando la misura della somma da versare per il ripristino ambientale dell'area immediatamente interessata dall'attività estrattiva; la seconda (dettata dall'art. 75 della delibera legislativa del 1 agosto 2014, in approvazione del disegno di legge n. 782, recante «Assestamento del bilancio della Regione per l'anno finanziario 2014. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014 n. 5. Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale. Disposizioni varie») mirava, invece, all'introduzione di nuovi criteri di determinazione del canone, in termini identici a quelli oggi disposti dalle norme censurate.

6.6.- Va, infine, sottolineato che dai lavori preparatori della novella censurata (segnatamente dall'esame, in commissione, del disegno di legge, di origine assembleare, n. 887 del 2014, poi integralmente trasfuso in un emendamento alla legge di stabilità, sfociato nella censurata modifica dell'art. 12 della legge reg. n. 9 del 2013) emerge che i nuovi criteri di determinazione del canone hanno trovato una giustificazione causale nell'esigenza di individuare modalità applicative tali da garantire un più puntuale accertamento del dovuto, così da rendere effettiva ed efficiente l'esazione della prestazione riducendo l'area di possibile evasione.

Ciò in ragione della riscontrata inadeguatezza del sistema legato alla autocertificazione dei volumi estratti, previsto dalla normativa previgente, negativamente sperimentato in sede di prima applicazione della norma.

7.- Tanto premesso, passando allo scrutinio della prima questione, va rilevato che il rimettente dubita della legittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 12 della citata legge reg. n. 9 del 2013, così come modificato dall'art. 83 della legge reg. n. 9 del 2015, in riferimento all'art. 53 Cost., perché, sul presupposto della natura tributaria del canone in oggetto, la disposizione censurata, a differenza di quanto accadeva nel passato, non ne correla più la quantificazione al rendimento ricavato dall'attività di estrazione, così da recidere il necessario collegamento con la capacità contributiva.

7.1.- È di immediata evidenza che lo snodo logico imprescindibile della censura in questione è offerto dalla ritenuta natura tributaria del canone in esame. Smentita tale premessa interpretativa, perde di consistenza l'intera prospettazione sottesa alla questione.



Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, una fattispecie deve ritenersi «di natura tributaria, indipendentemente dalla qualificazione offerta dal legislatore, laddove si riscontrino tre indefettibili requisiti: la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico; le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, debbono essere destinate a sovvenire pubbliche spese» (*ex plurimis*, da ultimo, sentenze n. 269 e n. 236 del 2017).

Ad avviso del TAR, alla luce di tali indicazioni interpretative, milita in favore della natura tributaria del canone previsto dalla legge in esame, in primo luogo, la fonte legislativa dell'obbligo del pagamento; ancora, rileva l'estraneità della prestazione in questione ad un rapporto sinallagmatico; infine, sarebbe determinante il fatto che il ricavato di tale imposizione risulti destinato a dotare i Comuni e la Regione dei mezzi finanziari necessari ad assolvere le funzioni di cura concreta degli interessi generali.

7.2.- L'argomento del TAR non è condivisibile ed è conseguentemente non fondata la questione che su esso si basa.

7.3.- Questa Corte si è già occupata dei contributi legati all'attività estrattiva da cava (segnatamente quelli previsti dall'art. 20 della legge della Regione Veneto 7 settembre 1982, n. 44, recante «Norme per la disciplina dell'attività di cava»), escludendone, in particolare, la connotazione tributaria (ordinanza n. 387 del 1990). Innanzi ad un dato normativo che, non diversamente da quello sottoposto all'odierno controllo di legittimità costituzionale, risultava finalizzato, nella destinazione delle somme ricavate dal pagamento del dovuto, anche alla realizzazione di interventi e di opere connesse al ripristino ambientale, è stata esclusa la natura tributaria della prestazione non essendo stati rinvenuti «né i presupposti di una indistinta imposizione né quelli di tassazione specifica per un richiesto servizio».

7.4.- Il rimettente non si confronta con tale decisione. Quel che più conta, non offre valide argomentazioni che consentano a questa Corte di distaccarsi dalla relativa valutazione interpretativa.

7.4.1.- Il canone dovuto in forza della disposizione censurata si pone a latere del titolo che legittima l'attività estrattiva. Non è influenzato dalla titolarità, pubblica o privata, del giacimento; si lega, piuttosto, all'insieme di competenze amministrative correlate all'attività estrattiva nonché alle caratteristiche della stessa, tali da incidere sulla salubrità e integrità ambientale del territorio interessato dalla relativa iniziativa imprenditoriale.

Sotto il primo versante, non va trascurato che lo sfruttamento dei giacimenti sollecita diverse competenze amministrative, ripartite tra la Regione e i Comuni interessati dalla localizzazione dell'attività di estrazione.

Tra queste, in via esemplificativa, assume, di certo, importanza primaria l'attività di programmazione e pianificazione territoriale; un ruolo non indifferente va, pure, ascritto all'azione amministrativa inerente alla fase di affidamento del titolo e ai compiti di verifica ispettiva, finalizzati, in particolare, al controllo della conformità della coltivazione esercitata rispetto a quella assentita nonché alla repressione delle iniziative abusive.

Con riguardo, poi, alla incidenza dell'attività di estrazione sulla salubrità e integrità del territorio di riferimento, giova precisare che la prestazione in esame non è strumentale alla ricomposizione ambientale dell'area immediatamente coinvolta dall'attività di estrazione, obiettivo autonomamente coperto dal pagamento della somma prevista dall'art. 19 della legge regionale n. 127 del 1980, destinata a finanziare le opere da realizzare a tal fine nel corso della coltivazione o al termine della stessa, in linea con lo studio di fattibilità previsto dall'art. 12, lettera d, della stessa legge.

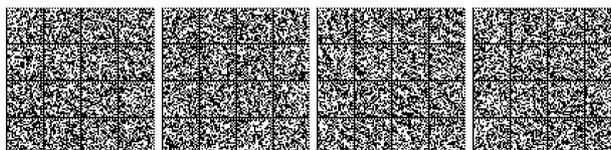
Trova, piuttosto, la sua *ratio* fondante nell'esigenza di indennizzare la collettività per il disagio comunque correlato allo sfruttamento del suolo, essendo certa l'incidenza negativa dell'attività estrattiva sul paesaggio e sull'ambiente inerenti alle zone limitrofe a quelle di collocazione della cava.

Il costo di un siffatto disagio finisce per gravare, coerentemente, su chi lo produce, in linea, del resto, con le indicazioni di principio derivanti, in materia ambientale, dall'art 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, come modificato dall'art 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130.

Vengono così coperti gli oneri finanziari che gli enti interessati devono comunque affrontare per neutralizzare al meglio le conseguenze - nocive ma legittime, perché consentite dalla legge ed assentite dalle amministrazioni interessate - comunque correlate a siffatte iniziative economiche.

7.4.2.- Nel caso, tali considerazioni trovano immediata conferma nella significativa parte degli importi riscossi a tale titolo e devoluti ai comuni interessati per finanziare «interventi di manutenzione e valorizzazione ambientale ed infrastrutturale connessi all'attività estrattiva»; finalizzazione, questa, espressamente prevista dalla disposizione censurata.

Tale rilievo, diversamente da quanto sostenuto dal rimettente, non trova adeguata smentita nell'assegnazione alla Regione del 50 per cento dell'intero ricavato dalla esazione dei canoni in questione, senza che tale destinazione risulti espressamente connotata da altrettante indicazioni funzionali legate al ripristino ambientale.



Sotto questo profilo, il silenzio assunto sul punto dalla lettera della norma in esame non è decisivo. Una tale destinazione del ricavato dall'esazione dei canoni in esame, trova, piuttosto, una coerente giustificazione nella necessità di sostenere, da un punto di vista finanziario, la Regione in considerazione dell'impegno ad essa spettante nel pianificare e controllare l'attività estrattiva; compiti che la disciplina di riferimento riserva primariamente alla Regione stessa.

7.4.3.- Il canone previsto dalla disposizione censurata, si correla, inoltre, a parametri di determinazione che si mostrano estranei ai profili di redditività propri della relativa attività produttiva, così da marcare, sempre di più, le distanze dalla prospettiva tributaria.

Sia il riferimento alla quantità e qualità del materiale estratto, previsto in origine dalla normativa precedente, sia l'odierno riferimento alla estensione della superficie interessata dall'estrazione nonché ai volumi autorizzati, si basano su criteri di determinazione del dovuto che mettono al centro della quantificazione del canone la produzione derivante dalla relativa attività non in quanto indice di ricchezza effettiva desunta dall'attività di sfruttamento del giacimento, bensì come parametro dell'incidenza della stessa sull'ambiente circostante.

7.5.- In definitiva, il canone in esame si correla all'impegno profuso dagli enti interessati nella gestione amministrativa collegata alla relativa attività di impresa e mira ad indennizzare il pregiudizio che la collettività finisce per patire in conseguenza dell'autorizzazione relativa allo sfruttamento delle cave; pregiudizio al quale corrisponde uno specifico onere delle amministrazioni interessate quanto al ripristino delle condizioni ambientali e territoriali pregiudicate dall'attività di estrazione. Non a caso, del resto, i costi legati a siffatto pregiudizio non gravano su chi sfrutta il giacimento, laddove i lavori di coltivazione vengano sospesi e durante il periodo di tale sospensione (ai sensi del comma 7 del più volte citato art. 12 della legge reg. n. 9 del 2013).

7.6.- Una tale ricostruzione si rivela conforme all'orientamento tracciato dalla giurisprudenza, ordinaria e amministrativa, nello scrutinare, in genere per ragioni afferenti alla giurisdizione, alcune disposizioni emanate sul tema in oggetto da altre Regioni, ed aventi un contenuto sostanzialmente analogo alla disciplina offerta dalle norme censurate.

7.6.1.- Assumono, in tal senso, un rilievo paradigmatico le considerazioni interpretative spese in riferimento al disposto dell'art. 15 della legge della Regione Toscana 3 novembre 1998, n. 78 (Disposizioni in materia di miniere), oggi non più vigente perché sostituito da altra disposizione avente un contenuto non dissimile.

Anche tale norma (al comma 3) destinava il contributo in questione alla realizzazione di «interventi infrastrutturali» e di «opere di tutela ambientale» comunque «correlati alle attività estrattive», nonché alle incombenze amministrative legate a tale attività di impresa, ripartendo il riscosso tra i Comuni interessati e la Regione; e ne rapportava la quantificazione ad indici non immediatamente espressivi della redditività della relativa iniziativa economica (comma 2).

Proprio in ragione di tali caratteristiche è stata esclusa la natura tributaria del contributo previsto dalla detta disposizione, il quale, piuttosto, viene descritto in termini di «strumento diretto ad assicurare l'esecuzione di interventi pubblici [...] funzionali alla salvaguardia dei beni collettivi dell'ambiente e del territorio dall'impatto su di essi della localizzazione delle cave e dell'esercizio dell'attività estrattiva, in quanto incidenti in modo rilevante e diffuso sia sul paesaggio e sulla viabilità prossima ed a media distanza e sia sulla salubrità dell'atmosfera, con evidenti ricadute anche sulla sopravvivenza o normale sviluppo della flora e la fauna nelle zone limitrofe» (Corte di Cassazione, sezioni unite, ordinanze 24 dicembre 2009, n. 27347 e 19 dicembre 2009, n. 26815; analogamente, TAR Toscana, sezione seconda, sentenza 3 marzo 2015, n. 344).

7.6.2.- Una tale lettura, del resto, è stata estesa dalla giurisprudenza amministrativa a contributi omologhi previsti da norme di altre leggi regionali (*ex multis*, TAR Campania, Napoli, sezione quarta, sentenza 6 luglio 2016, n. 3402; sezione terza, sentenza 12 gennaio 2015, n. 138). Ne emerge un quadro interpretativo complessivo che, secondo quanto già evidenziato da questa Corte (sentenza n. 52 del 2018), senza assurgere al rango di «diritto vivente» sul tema, per la diversità delle fonti e, in parte, dei contenuti delle relative disposizioni scrutinate, rappresenta tuttavia una chiara conferma della correttezza delle precedenti considerazioni spese nell'escludere natura tributaria alla prestazione patrimoniale in esame.

7.7.- Il canone in oggetto, principalmente caratterizzato da tale peculiare connotazione indennitaria, è dunque privo della funzione genericamente contributiva al bilancio degli enti interessati o commutativa di un servizio, che caratterizza i tributi.

Non ha, pertanto, natura tributaria, difettando i caratteri che lo condizionano, sopra indicati, stabiliti dalla giurisprudenza costituzionale.

Di qui l'infondatezza della prima questione.



8.- Secondo il rimettente, la medesima disposizione sarebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., perché fonte di irragionevoli discriminazioni. A parità di superficie interessata, i nuovi criteri di determinazione mettono, ad avviso del TAR, sullo stesso piano tutti i soggetti che svolgono la relativa attività di estrazione, quale che sia il materiale oggetto della relativa iniziativa imprenditoriale ed a prescindere dalla relativa capacità remunerativa.

Secondo il rimettente, dunque, viene imposto, irrazionalmente, il medesimo trattamento a situazioni differenti.

8.1.- La censura non coglie nel segno perché è legata a presupposti logici non coerenti con la *ratio* della disposizione censurata (sentenza n. 290 del 2010).

Si è già evidenziato che la ragione fondante della prestazione patrimoniale disposta dalla norma in esame si lega sia allo sforzo amministrativo correlato a tale attività di impresa; sia all'esigenza di far gravare il costo del relativo disagio patito dalla collettività sui soggetti, che, ottenuto il titolo legittimante, determinano il pregiudizio ambientale intrinsecamente legato all'attività estrattiva. All'interno di questo più esteso ambito di riferimento, la disposizione in oggetto persegue, anche, l'ulteriore obiettivo della individuazione del metodo applicativo più idoneo a garantire una puntuale esazione del dovuto.

Muovendo da tali presupposti, non appare convincente il cardine logico sul quale riposa la prospettata disegualianza tra le imprese che esercitano l'attività di estrazione.

La diversa possibilità di rendimento dell'attività, in ragione del maggior valore di mercato del materiale estratto, deve ritenersi ininfluenza una volta che si colleghi il canone in esame non ai valori di produzione reddituale della relativa iniziativa imprenditoriale, bensì alla esigenza di compensare il costo amministrativo ed il disagio ambientale conseguenti alla attività di cava. In particolare, i profili di erosione territoriale e ambientale conseguenti all'attività estrattiva, prescindono dalla potenziale redditività della relativa iniziativa economica, che ovviamente troverà, invece, rilievo nella determinazione dell'imponibile ai fini della tassazione sul reddito delle imprese.

Infatti, nei criteri di determinazione del canone introdotti dalla novella, viene data rilevanza essenziale alla deturpazione del paesaggio, certamente correlata alla quantità di superficie interessata dall'attività di scavo; e, nell'ottica indennitaria, si tempera il relativo parametro coniugandolo con il riferimento ai volumi di estrazione autorizzati, ancor più concretamente indicativi dell'effettiva modificazione ambientale assentita.

9.- Il TAR dubita, infine, della legittimità costituzionale del comma 8 della medesima legge reg. n. 9 del 2013, così come introdotto dall'art. 83 della legge reg. n. 9 del 2015, in relazione agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in riferimento all'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

Con la norma censurata, secondo il rimettente, si dispone, in modo arbitrario e irragionevole, l'efficacia retroattiva dei nuovi criteri di determinazione del canone in esame, estendendone l'applicazione anche all'anno 2014, così da ledere il legittimo affidamento riposto, dai titolari dell'attività di estrazione, sul mantenimento delle condizioni di quantificazione del detto corrispettivo garantite dalla previgente normativa.

9.1.- Preliminarmente, in linea con quanto eccepito dalla difesa della Regione, va dichiarata l'inammissibilità della questione con riguardo al parametro convenzionale, evocato per il tramite del primo comma dell'art. 117 Cost.

Tale parametro risulta richiamato solo nominalmente dal rimettente, che non ha argomentato sul punto nelle due ordinanze. Le relative motivazioni, *in parte qua*, risultano, piuttosto, esclusivamente riferite all'asserita lesione dell'art. 3 Cost.

9.2.- Con riguardo al parametro interno, la censura si rivela infondata.

9.3.- Va in primo luogo confermato che la disposizione censurata, rendendo applicabili i nuovi criteri di determinazione del canone anche all'esercizio relativo al 2014, ha natura retroattiva.

I nuovi criteri previsti dalla novella, in vigore dal 15 maggio 2015, finiscono per incidere su una prestazione che, alla data di entrata in vigore della riforma, doveva ritenersi già compiutamente definita.

E infatti, in virtù di quanto previsto dall'art. 5 del decreto dell'assessore regionale per l'energia e i servizi di pubblica utilità dell'11 aprile 2014, reso in attuazione dell'originario tenore dell'art. 12 della legge reg. n. 9 del 2013, il pagamento della prestazione in esame, relativa all'anno 2014, andava effettuato entro il 31 marzo 2015.

9.4.- Va, poi, rimarcato che il presupposto logico dell'intero ragionamento sotteso alla dedotta illegittimità costituzionale attiene alla misura dell'aumento fatto gravare sui soggetti che esercitano l'attività di sfruttamento delle cave, nel passaggio tra quanto originariamente dovuto nel 2014 e gli importi rivendicati dagli enti competenti, per il medesimo periodo di esercizio, in esito alla novella.

L'incidenza quantitativa di siffatto aumento renderebbe arbitraria e irrazionale la disposta retroattività delle modifiche.



9.5.- Ciò precisato, va ribadito che l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica costituisce un «elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto» (sentenze n. 822 del 1988 e n. 349 del 1985) e «trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., ma non già in termini assoluti e inderogabili» (sentenza n. 56 del 2015).

Come chiarito dalla costante giurisprudenza di questa Corte (in consonanza anche con quella della Corte *EDU*), la tutela dell'affidamento non comporta che, nel nostro sistema costituzionale, sia assolutamente interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, e ciò «anche se il loro oggetto sia costituito dai diritti soggettivi perfetti, salvo, qualora si tratti di disposizioni retroattive, il limite costituzionale della materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.)», fermo restando tuttavia che dette disposizioni, «al pari di qualsiasi precetto legislativo, non possono trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l'affidamento del cittadino» (sentenze n. 16 del 2017 e n. 822 del 1988; in senso analogo, *ex plurimis*, sentenze n. 203 del 2016; n. 64 del 2014; n. 1 del 2011; n. 302 del 2010; n. 236, n. 206 e n. 24 del 2009; n. 409 e n. 264 del 2005; n. 446 del 2002; n. 416 del 1999).

L'affidamento da tutelare postula, tuttavia, il consolidamento, nel tempo, della situazione normativa che ha generato la posizione giuridica incisa dal nuovo assetto regolatorio, sia perché protratta per un periodo sufficientemente lungo, sia per essere sorta in un contesto giuridico sostanziale atto a far sorgere nel destinatario una ragionevole fiducia nel suo mantenimento (sentenza n. 56 del 2015).

Se, dunque, interessi pubblici sopravvenuti possono esigere interventi normativi in grado di comprimere posizioni consolidate, è comunque necessario, per un verso, che l'incidenza peggiorativa non sia sproporzionata rispetto all'obiettivo perseguito nell'interesse della collettività; per altro verso, che l'intervento di modifica sia prevedibile, non potendosi tollerare mutamenti retroattivi dell'assetto di interessi relativo a rapporti di durata consolidati nel tempo, del tutto inaspettati (sentenze n. 203 del 2016 e n. 64 del 2014).

9.6.- L'esame della *ratio* e del contenuto della norma impugnata induce ad escludere che questa abbia inciso in modo irragionevole, arbitrario e imprevedibile così da ledere - come denunciano le ordinanze rimettenti - il principio evocato.

9.6.1.- In primo luogo, va considerato che il canone in questione è stato introdotto nel 2013, mentre le modifiche apportate risalgono al 2015.

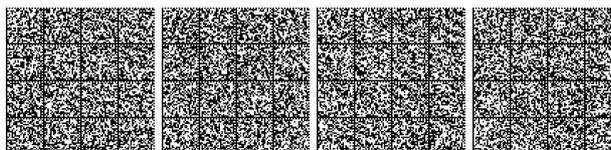
L'ambito temporale sopra descritto rende evidente che nel caso non poteva essersi consolidato un affidamento particolarmente radicato nel tempo quanto al tenore delle disposizioni previgenti, avuto riguardo ai criteri di determinazione della prestazione patrimoniale in esame.

9.6.2.- Il portato di novità che connotava l'introduzione delle norme modificate dalle disposizioni censurate - tramite le quali, per la prima volta, per i titolari di autorizzazione all'attività estrattiva, è stato disposto il pagamento della prestazione in oggetto - rendeva inoltre prevedibile, anche in un breve lasso temporale, una fisiologica instabilità di disciplina, motivata dall'esigenza di individuare non solo e non tanto i criteri di quantificazione del dovuto maggiormente confacenti alla tipologia dei rapporti in esame, ma anche le modalità attraverso le quali pervenire ad una più puntuale escussione della relativa obbligazione.

Siffatta prevedibilità della modifica, del resto, trova una rilevante conferma nel secondo dei già evidenziati tentativi di innovazione posti in essere dalla Regione nel corso del 2014, quello legato al disposto dell'art. 75 della delibera legislativa del 1° agosto 2014, in approvazione del disegno di legge n. 782, il quale anticipava l'introduzione dei criteri di determinazione del canone attualmente vigenti.

Per quanto già segnalato, siffatto tentativo non venne portato a termine per l'impugnazione della delibera legislativa che lo conteneva, all'epoca proposta, innanzi a questa Corte, dal Commissario dello Stato, prospettando minori entrate: motivazioni che si pongono in aperta distonia logica con il contenuto della censura sollevata dalle ordinanze di rinvio (le quali logicamente riposano, piuttosto, su un asserito considerevole aumento di entrate derivante dalla applicazione dei nuovi criteri).

La prevedibilità dell'introduzione dei nuovi criteri trova, inoltre, riscontro nelle ragioni di interesse pubblico - messe in luce dai lavori preparatori - che hanno imposto le modifiche oggetto di censura. Ragioni, emerse già nel primo anno di applicazione del canone in esame (come reso evidente dal tenore dell'art. 75 citato da ultimo), legate alle difficoltà incontrate nella puntuale verifica ed esazione del dovuto; e ciò in considerazione del metodo di accertamento correlato agli originari criteri di determinazione, fondato sull'autocertificazione della quantità di materiale estratto da parte del soggetto passivo della prestazione, tale da rendere non agevole un utile riscontro, quantomeno in termini di tempestività, degli importi da riscuotere da parte degli organi demandati al relativo controllo.



9.6.3.- È di immediata evidenza che la compiutezza dell'accertamento del dovuto e la puntualità nell'escussione del canone rappresentano segmenti imprescindibili del percorso che porta alla utile realizzazione dell'interesse della collettività sotteso alla prestazione patrimoniale prevista dalle disposizioni in esame, altrimenti vanificato. L'obiettivo perseguito con l'introduzione dei nuovi criteri di determinazione si fonde, dunque, inscindibilmente con le ragioni sottese alla previsione del canone dovuto dai soggetti che svolgono l'attività estrattiva; ragioni dotate di primario rilievo, perché correlate alla tutela dei valori ambientali compromessi dalla detta iniziativa imprenditoriale.

9.6.4.- La natura ed il rilievo dell'interesse collettivo perseguito dal legislatore regionale rendono, innanzitutto, non arbitrarie le modifiche introdotte dalla novella censurata, volte a rendere efficiente la fase di accertamento e riscossione del dovuto a tale titolo. Portano, inoltre, ad escludere che l'intervento normativo in esame possa aver arrecato una sproporzionata compressione delle posizioni soggettive coinvolte: sia perché queste ultime riposano su un affidamento tutt'altro che radicato nel tempo (sentenza n. 56 del 2015), ulteriormente messo in discussione dalla già rimarcata prevedibilità della riforma adottata; sia perché è evidentemente modesto l'ambito temporale di retrodatazione degli effetti delle nuove disposizioni, limitato al dovuto per un solo esercizio. Considerazione, quest'ultima, che finisce per privare di effettivo rilievo il profilo legato alle addotte conseguenze economiche che derivano dalla retroattività dei criteri in contestazione, elemento fondante la censura prospettata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi:

1) dichiara inammissibile la costituzione della parte privata Fratelli Calamaio di Calamaio Ettore & C. snc;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 83 della legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale), nella parte in cui ha introdotto il comma 8 dell'art. 12 della legge della Regione Siciliana 15 maggio 2013, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013. Legge di stabilità regionale) sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952 e ratificato con la legge 4 agosto 1955, n. 848, con le ordinanze indicate in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 83 della legge della Regione Siciliana n. 9 del 2015, nella parte in cui ha modificato il comma 1 dell'art. 12 della legge della Regione Siciliana n. 9 del 2013, sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia in riferimento agli artt. 53 e 3 Cost., con le ordinanze indicate in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 83 della legge della Regione Siciliana n. 9 del 2015, nella parte in cui ha introdotto il comma 8 dell'art. 12 della legge della Regione Siciliana n. 9 del 2013, sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia in riferimento all'art. 3 Cost., con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

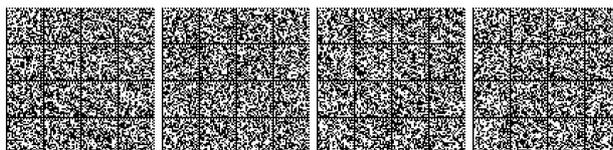
Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 aprile 2018.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



n. 90

Sentenza 21 marzo - 26 aprile 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Scissione parziale di società - Responsabilità per i debiti tributari e per le pene pecuniarie per violazioni fiscali della società scissa, anteriori alla data dell'operazione di scissione - Solidarietà illimitata delle società beneficiarie.

- Decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), art. 173, comma 13; decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 (Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, a norma dell'articolo 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662), art. 15, comma 2.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

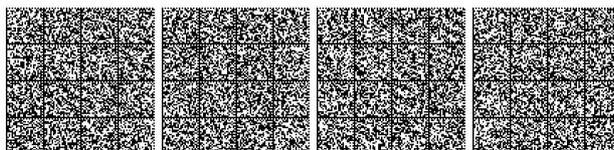
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 173, comma 13, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), e dell'art. 15, comma 2, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 (Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, a norma dell'articolo 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662), promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Pisa nel procedimento vertente tra la SAFE srl e l'Agenzia delle entrate, Direzione provinciale di Pisa, e altre, con ordinanza del 10 settembre 2015, iscritta al n. 99 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2017.

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

udito nella camera di consiglio del 21 marzo 2018 il Giudice relatore Giovanni Amoroso.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 10 settembre 2015, pervenuta alla cancelleria di questa Corte il 9 giugno 2017 (reg. ord. n. 99 del 2017), la Commissione tributaria provinciale di Pisa ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 173, comma 13, del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, recante «Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi» (di seguito anche: TUIR), e dell'art. 15, comma 2, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 (Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, a norma dell'articolo 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662), in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione.



Secondo la rimettente le disposizioni censurate - nella parte in cui prevedono, per i debiti tributari, la responsabilità solidale illimitata delle società beneficiarie di scissione parziale, in luogo di quella, limitata alla quota di patrimonio netto attribuito, prevista dalla disciplina generale per i debiti civilistici - si porrebbero in contrasto con l'art. 3 Cost., per violazione dei principii di uguaglianza e di ragionevolezza, nonché con l'art. 53 Cost., perché l'obbligazione tributaria non sarebbe determinata in ragione della capacità contributiva dell'obbligato.

Riferisce la commissione tributaria di doversi pronunciare sui ricorsi riuniti con cui la SAFE srl, società beneficiaria all'esito della scissione parziale della «SCEAT», ha impugnato quattordici cartelle di pagamento, notificatele in qualità di coobbligata solidale, emesse ai sensi dell'art. 36-*bis* del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), per imposte varie e tasse automobilistiche, relative agli anni 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011.

Il rimettente premette che la società ricorrente ha domandato l'annullamento delle cartelle, previa sospensione dell'esecuzione, proponendo innanzi tutto alcune eccezioni preliminari (erronea indicazione, nelle cartelle, dell'art. 14 del d.lgs. n. 472 del 1997, relativo alla cessione d'azienda e non già alla scissione societaria; difetto di motivazione degli atti impugnati; omessa indicazione del responsabile del procedimento).

Nel merito, la SAFE srl ha contestato la responsabilità solidale illimitata per i debiti tributari, che in particolare si porrebbe in contrasto con l'art. 53 Cost. per violazione del principio di capacità contributiva. La società ha inoltre evidenziato che la disciplina civilistica in materia di scissione societaria prevista dagli artt. 2506-*quater*, terzo comma, e 2506-*bis*, terzo comma, del codice civile prevede che per i debiti imputabili alla società scissa la società beneficiaria della scissione risponde in solido, ma nei limiti del valore effettivo del patrimonio netto ad essa assegnato e a seguito di preventiva escussione. Comunque - ha sostenuto la SAFE srl - la solidarietà illimitata è semmai riferibile solo ai casi di scissione totale.

Si sono costituiti nel giudizio *a quo* l'Equitalia Centro spa, l'Agenzia delle entrate e la Regione Toscana, le quali hanno contestato le ragioni della ricorrente osservando che il debito tributario, stante la sua natura pubblica, è indisponibile; ciò giustifica la diversa disciplina rispetto al debito civilistico.

2.- Nel sollevare le questioni di legittimità costituzionale, la commissione tributaria provinciale esamina innanzi tutto le suddette eccezioni preliminari, ritenendole non fondate.

Rileva che il richiamo contenuto nelle cartelle di pagamento all'art. 14 del d.lgs. n. 472 del 1997, riguardante la cessione d'azienda, piuttosto che all'art. 15, il quale disciplina la scissione societaria, è frutto di un «mero errore materiale».

Quanto al difetto di motivazione, osserva che «nelle cartelle sono indicati gli estremi delle iscrizioni a ruolo, con la menzione dei tributi, l'annualità di riferimento e le targhe dei veicoli, in relazione alle tasse automobilistiche, in modo che il contribuente è stato messo in grado di comprendere a cosa si riferisca la pretesa».

Infine, circa la mancata indicazione del responsabile del procedimento, il rimettente pone in luce che «nelle cartelle sono, invece, indicati i nominativi dei responsabili delle iscrizioni a ruolo nella parte relativa al dettaglio degli addebiti e, nella parte relativa alle comunicazioni dell'Agente della riscossione, è indicato il nominativo e la qualifica del responsabile del procedimento di emissione e notifica delle cartelle».

3.- Passando all'esame del merito, la commissione tributaria pone a confronto il regime della responsabilità solidale della società beneficiaria della scissione parziale delineato dal codice civile e il regime previsto dall'art. 173, commi 12 e 13, TUIR.

Osserva che il riferimento, in queste ultime disposizioni, alla responsabilità solidale senza ulteriori specificazioni rimanda alla nozione generale di solidarietà contenuta nell'art. 1292 cod. civ., in forza della quale ogni condebitore può essere tenuto all'adempimento per la totalità. Tale solidarietà illimitata trova poi conferma, quanto alle sanzioni, nell'art. 15, comma 2, del d.lgs. n. 472 del 1997.

La commissione tributaria, quindi, conclude assumendo «che, nonostante ogni sforzo interpretativo che sia conforme ai principii costituzionali di ragionevolezza e uguaglianza e di imposizione adeguata all'effettiva capacità contributiva, il dettato normativo di cui agli articoli 173, comma 13, TUIR e 15, comma 2, del decreto legislativo n. 472 del 1997 non possa che essere interpretato nella sua formulazione letterale nel senso che, nel caso che ne occupa, ovvero di scissione parziale, la società beneficiaria risponde solidalmente, senza limitazioni, dei debiti pregressi della società scissa, come sostenuto dalla difesa delle parti resistenti».

4.- Quanto alla non manifesta infondatezza della questione e all'asserita violazione dell'art. 3 Cost., la rimettente rileva che la previsione di una solidarietà illimitata, «creando indebiti vantaggi al creditore e altrettanti indubbi svantaggi per situazioni debitorie pregresse rispetto al nuovo assetto organizzativo societario», risulta incompatibile con il principio di neutralità fiscale sancito dai primi tre commi dell'art. 173 TUIR che caratterizza l'operazione di scissione, quale mero strumento di organizzazione societaria. Difetterebbe, quindi, «l'intrinseca razionalità che sta alla base di



ciascuna norma, con l'effetto che detta irrazionalità e le conseguenze che ne derivano violano di per sé l'uguaglianza di trattamento normativo in capo ai destinatari della norma stessa».

In tal senso, secondo il giudice *a quo*, orientano anche le scelte compiute dal legislatore con riferimento alla cessione d'azienda, regolata dall'art. 14 del d.lgs. n. 472 del 1997, e alla trasformazione e alla fusione, regolate dagli artt. 170, 171 e 172 TUIR, fattispecie in cui «la disciplina fiscale si conforma agli elementi strutturali e alle finalità delle relative operazioni che connotano gli istituti». Infatti, in caso di cessione di azienda, il cessionario è responsabile in solido dei debiti fiscali del cedente, fatto salvo il beneficio della preventiva escussione del cedente ed entro i limiti del valore dell'azienda ceduta, mentre in caso di trasformazione e fusione, evidentemente non esistendo più il soggetto originario, rispondono gli enti che ne sono derivati.

Analoghe considerazioni svolge la rimettente con riferimento alla responsabilità degli enti per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato. In particolare, osserva che «l'art. 33 e lo stesso art. 30, comma 2, del decreto legislativo n. 231/2001, dettano una disciplina, che, nel doveroso rispetto dei profili di natura sanzionatoria, è conforme alla struttura civilistica, sia per il caso di cessione di azienda, sia per il caso di scissione parziale».

Circa la disciplina delle sanzioni prevista dall'art. 15 del d.lgs. n. 472 del 1997, la commissione tributaria ritiene contrastante con l'art. 3 Cost. l'equiparazione del trattamento sanzionatorio della società scissa, che è pur sempre l'autrice della violazione, con quello della società beneficiaria, estranea alla commissione dell'illecito.

Quanto, poi, all'asserita violazione dell'art. 53 Cost., la rimettente sostiene che la solidarietà illimitata determina l'insorgenza di un'obbligazione tributaria sganciata dalla verifica circa l'effettiva capacità contributiva del soggetto obbligato.

5.- Nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale non si sono costituite le parti private.

6.- Con atto del 5 settembre 2017, depositato in pari data, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o comunque manifestamente infondate.

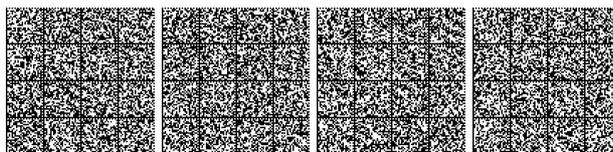
L'interveniente osserva che la responsabilità penale di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300) «risponde ad esigenze e finalità totalmente diverse dalla garanzia del recupero delle imposte». Rileva poi che il regime della cessione d'azienda risente della peculiarità di tale vicenda, caratterizzata dal trasferimento di un complesso di beni per l'esercizio di un'impresa da un soggetto ad un altro, là dove la scissione parziale si configura come una riorganizzazione societaria interna al medesimo soggetto. Pone in evidenza che il regime dei crediti civilistici risponde ad esigenze diverse rispetto al credito tributario che ha copertura costituzionale (art. 53 Cost.) e persegue un interesse pubblico. Non a caso nell'ordinamento si rinven- gono altri casi in cui la natura tributaria del credito comporta un'estensione del regime di solidarietà. Ciò accade, ad esempio, per la responsabilità degli eredi per i debiti tributari del de cuius, prevista dall'art. 65, primo comma, del d.P.R. n. 600 del 1973 o, per la riscossione dell'imposta di registro, secondo quanto stabilito dall'art. 57 del d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del Testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro).

Né vi è violazione del principio di capacità contributiva: l'art. 173, comma 12, del TUIR, infatti, pone gli obblighi tributari a carico della società scissa, che ha realizzato il presupposto dell'imposta, mentre la beneficiaria viene individuata solo come obbligato dipendente, per avere acquistato una parte del patrimonio della società scissa.

L'Avvocatura generale deduce quindi che la disciplina censurata non è irragionevole poiché l'esistenza del credito fiscale, a differenza di quanto si verifica per il credito civilistico, può emergere a notevole distanza di tempo, tenuto conto dei termini di decadenza dell'azione di accertamento da parte del fisco previsti dall'art. 43, primo comma, del d.P.R. n. 600 del 1973. Tale intervallo temporale rende, rispetto agli altri creditori, assai meno utile per l'amministrazione l'eventuale ricorso all'opposizione alla scissione, ai sensi dell'art. 2503 cod. civ. (applicabile per via del richiamo operato dall'ultimo comma dell'art. 2506-ter cod. civ.).

Considerato in diritto

1.- La Commissione tributaria provinciale di Pisa, con ordinanza del 15 giugno 2015, pervenuta il 9 giugno 2017, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, questioni incidentali di legittimità costituzionale dell'art. 173, comma 13, del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, recante «Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi» (di seguito anche: TUIR), nella parte in cui prevede, in caso di scissione parziale di una società, la responsabilità solidale e illimitata della società beneficiaria per i debiti tributari riferibili a periodi di imposta anteriori alla data dalla quale l'operazione ha effetto, e dell'art. 15, comma 2, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 (Dispo-



sizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, a norma dell'articolo 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662), nella parte in cui prevede, in caso di scissione parziale, che ciascuna società beneficiaria è obbligata in solido al pagamento delle somme dovute a titolo di sanzione per le violazioni commesse anteriormente alla data dalla quale la scissione produce effetto.

Ritiene la commissione tributaria rimettente che sia violato l'art. 3 Cost., con riferimento ai principi di uguaglianza e di ragionevolezza, in quanto le disposizioni censurate disciplinano, in caso di scissione societaria, i debiti tributari in modo diverso rispetto ai debiti civilistici per i quali gli artt. 2506-*bis*, terzo comma, e 2506-*quater*, terzo comma, del codice civile prevedono una responsabilità limitata alla quota di patrimonio netto attribuita alla società beneficiaria.

Inoltre sarebbe violato anche l'art. 53 Cost., in quanto le disposizioni censurate prevedono una solidarietà per i debiti tributari che prescinde dalla valutazione della capacità contributiva del soggetto obbligato.

2.- Le sollevate questioni di legittimità costituzionale sono ammissibili avendo la commissione tributaria rimettente superato, con motivazione plausibile, le eccezioni preliminari della società ricorrente riguardanti l'esatta identificazione della disposizione alla quale hanno fatto riferimento le impugnate cartelle esattoriali, la motivazione delle stesse e l'indicazione del responsabile del procedimento di emissione e notifica delle cartelle.

Le questioni sono altresì rilevanti perché nel giudizio *a quo* deve certamente farsi applicazione delle disposizioni censurate.

3.- Nel merito le questioni non sono fondate.

4.- I crediti tributari - quali quelli oggetto della controversia che la rimettente è chiamata a decidere - hanno una marcata connotazione di specialità in ragione dello stretto rapporto di derivazione dal precetto dell'art. 53, primo comma, Cost., secondo cui tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in proporzione alla loro capacità contributiva. Tali crediti vanno ad alimentare la finanza pubblica perché sia assicurato il prescritto equilibrio di bilancio tra entrate e spese, elevato a vincolo costituzionale dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale). La sostenibilità della finanza pubblica e la stabilità finanziaria costituiscono altresì vincoli europei a seguito del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria, fatto a Bruxelles il 2 marzo 2012.

Da tale vincolo deriva un'esigenza superiore di regolare l'adempimento delle obbligazioni tributarie, sul quale deve poter fare affidamento l'amministrazione finanziaria al fine di conseguire l'equilibrio di bilancio e rispettare i parametri europei del debito pubblico.

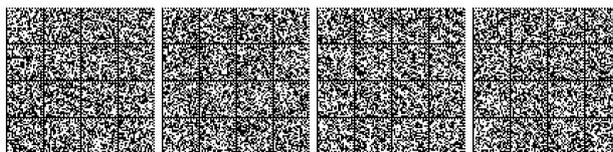
Tale connotazione peculiare dei crediti tributari emerge in modo evidente sotto vari profili, quali - oltre in generale alla specialità del giudice che ha giurisdizione sulle controversie per il loro accertamento nel processo tributario -, tra gli altri, il sistema della riscossione fiscale che si discosta dal regime ordinario dell'espropriazione forzata regolata dal codice di rito proprio al fine di meglio assicurare l'adempimento delle obbligazioni tributarie. Come più volte affermato da questa Corte, «la disciplina speciale della riscossione coattiva delle imposte non pagate risponde all'esigenza della pronta realizzazione del credito fiscale a garanzia del regolare svolgimento della vita finanziaria dello Stato» (*ex plurimis*, sentenza n. 281 del 2011). Ove poi si tratti di tributi armonizzati secondo il diritto europeo, maggiore è l'esigenza di effettività del sistema di riscossione fiscale (sentenza n. 225 del 2014).

Il corretto adempimento degli obblighi tributari è altresì presidiato da una garanzia reale di ampia portata - il privilegio generale sui mobili del debitore in favore dei crediti per tributi diretti dello Stato, per imposta sul valore aggiunto e per tributi degli enti locali (art. 2752 cod. civ.) - e da più specifiche tutele cautelari, quali l'ipoteca e il sequestro conservativo, previste a favore del fisco dall'art. 22 del d.lgs. n. 472 del 1997.

Inoltre, si ha che le operazioni negoziali che costituiscano atti dolosamente preordinati a pregiudicare la garanzia dell'adempimento delle obbligazioni tributarie hanno un rilievo finanche penale ex art. 11 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'art. 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), quale tutela ulteriore per l'amministrazione finanziaria rispetto al generale rimedio civilistico dell'azione revocatoria ex art. 2901 cod. civ.

In generale, questa Corte, ponendo in comparazione le obbligazioni civili e quelle tributarie, ha precisato che «non è possibile una piena equiparazione tra l'inadempimento delle stesse e quello delle obbligazioni tributarie, oggetto, per la particolarità dei presupposti e dei fini, di disciplina diversa da quella civilistica» (sentenza n. 291 del 1997; nello stesso senso, sentenza n. 157 del 1996).

5.- Anche con riguardo al diritto societario - nel cui contesto normativo vanno inquadrare le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla commissione tributaria rimettente - si registrano parimenti elementi di specialità a tutela dei crediti tributari.



Affinché l'amministrazione finanziaria possa contare sulla responsabilità patrimoniale (ex art. 2740 cod. civ.) della società debitrice, sono previste varie disposizioni orientate a preservare la garanzia dell'adempimento delle obbligazioni tributarie; disposizioni che segnano lo scostamento dalla disciplina ordinaria quale condizione di maggior favore per l'amministrazione finanziaria.

Tale è in generale la disciplina della cancellazione delle società dal registro delle imprese, i cui effetti, ai fini della validità e dell'efficacia degli atti di liquidazione, accertamento, contenzioso e riscossione dei tributi, sono differiti di cinque anni, come previsto dall'art. 28, comma 4, del decreto legislativo 21 novembre 2014, n. 175 (Semplificazione fiscale e dichiarazione dei redditi precompilata), rispetto all'ordinario regime dei crediti sociali di cui all'art. 2495, secondo comma, cod. civ., proprio al fine di favorire l'adempimento dell'obbligazione tributaria e la riscossione fiscale su quello che era il patrimonio della società cancellata.

Misure antielusivo speciali a tutela dei crediti tributari sono altresì previste dal citato d.lgs. n. 472 del 1997. In particolare gli artt. 14 e 15, in materia di cessione d'azienda e di trasformazione, fusione e scissione di società, contengono una disciplina di settore che costituisce normativa speciale rispetto a quella codicistica quanto alla sorte dei debiti relativi all'azienda ceduta (art. 2560 cod. civ.) e delle sanzioni relative alle violazioni tributarie della società dopo la trasformazione, fusione o scissione (art. 6 del decreto legislativo del 17 gennaio 2003, n. 6, recante «Riforma organica della disciplina delle società di capitali e società cooperative, in attuazione della legge 3 ottobre 2001, n. 366», che ha aggiunto il Capo X al Titolo V del Libro V del codice civile). Il legislatore ha inteso evitare che, attraverso la cessione dell'azienda o la trasformazione, fusione o scissione societaria, sia pregiudicata la garanzia patrimoniale della società, originaria debitrice, in danno dell'interesse pubblico dell'amministrazione finanziaria.

Si è così previsto, da una parte, la responsabilità, solidale e sussidiaria, del cessionario per i debiti tributari gravanti sul cedente (art. 14); nonché, d'altra parte, il subentro della società risultante dalla trasformazione o dalla fusione negli obblighi della società trasformata o fusa relativi al pagamento delle sanzioni (art. 15, comma 1); e infine, la responsabilità solidale di ciascuna società risultante dalla (o interessata alla) scissione, quanto alle somme dovute per violazioni tributarie (art. 15, comma 2).

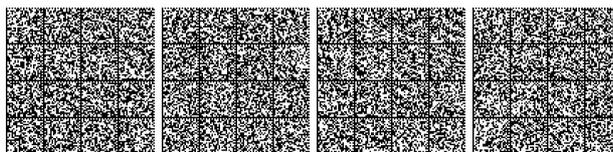
6.- Le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal giudice rimettente si focalizzano sul particolare regime della solidarietà delle obbligazioni tributarie in caso di scissione societaria.

In generale la scissione - istituto non previsto dall'originaria disciplina codicistica delle società, ma introdotto come fattispecie tipica di nuovo conio in sede di trasposizione della relativa disciplina comunitaria con il decreto legislativo 16 gennaio 1991, n. 22 (Attuazione delle direttive n. 78/855/CEE e n. 82/891/CEE in materia di fusioni e scissioni societarie, ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge 26 marzo 1990, n. 69), poi riformulata in occasione della riforma del diritto delle società con il citato d.lgs. n. 6 del 2003 - può essere totale o parziale (art. 2506 cod. civ.), secondo che la società scissa assegni l'intero suo patrimonio a più società (cosiddette beneficiarie), preesistenti o di nuova costituzione, ovvero solo parte del suo patrimonio in favore di più società o, in tal caso, anche di una sola società. Le relative azioni o quote, corrispondenti all'intero patrimonio assegnato della società scissa o a parte di esso, sono, di norma, attribuite ai soci della società beneficiaria e, in ipotesi di scissione totale, la società scissa può contestualmente attuare il proprio scioglimento senza liquidazione, essendo stato il suo patrimonio interamente assegnato, ma può anche continuare la propria attività eventualmente a seguito di ricapitalizzazione. Si tratta essenzialmente di un'operazione riorganizzativa dell'attività d'impresa in forma societaria e di riassetto della partecipazione (azionaria o per quote) dei soci, pur con effetti traslativi del patrimonio sociale (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 15 novembre 2016, n. 23225).

In particolare, quanto ai debiti tributari, il regime della solidarietà tra tutte le società beneficiarie unitamente alla società scissa - vuoi che la scissione sia totale, vuoi che sia parziale - è illimitato e senza *beneficium excussionis*.

Ciò è espressamente previsto dall'art. 15, comma 2, sopra citato: per il pagamento delle somme dovute dalla società originaria per violazioni commesse anteriormente alla data dalla quale la scissione produce effetto, sono tenute in solido tutte le società, quella originaria e quelle beneficiarie risultanti dalla scissione se di nuova costituzione o coinvolte dalla scissione, se preesistenti ed assegnatarie, in tutto o in parte, del patrimonio della società scissa.

Analoga portata ha la solidarietà prevista dall'art. 173 TUIR che - dopo aver posto al comma 1 il principio di neutralità, per cui la scissione totale o parziale di una società in altre preesistenti o di nuova costituzione non dà luogo a realizzo, né a distribuzione di plusvalenze e minusvalenze dei beni della società scissa - ha dettato, ai successivi commi 12 e 13, la regola della responsabilità per i debiti tributari, quelli riferibili a periodi di imposta anteriori alla data dalla quale l'operazione di scissione ha effetto. In caso di scissione parziale gli obblighi tributari della società sono adempiuti dalla società stessa e i controlli, gli accertamenti e ogni altro procedimento relativo ai suddetti obblighi sono svolti nei suoi confronti. Nel caso di scissione totale gli obblighi tributari della società scissa gravano sulla società beneficiaria appositamente designata nell'atto di scissione. Se la designazione è omessa, si considera designata la beneficiaria nominata per prima nell'atto di scissione.



Quanto all'estensione della responsabilità patrimoniale, prevede il citato art. 173, comma 13, che «le altre società beneficiarie sono responsabili in solido per le imposte, le sanzioni pecuniarie, gli interessi e ogni altro debito». Benché il dato testuale della disposizione presenti una qualche ambiguità, perché sembrerebbe riferirsi alle società beneficiarie diverse da quella tenuta agli obblighi tributari nella scissione totale, la commissione tributaria rimettente, in sintonia con la giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenze 24 giugno 2015, n. 13059, e 3 novembre 2016, n. 22225), ritiene argomentatamente che la prevista responsabilità solidale riguardi qualsivoglia società "beneficiaria", tale perché assegnataria di quote del patrimonio sociale, sia in ipotesi di scissione totale (con assegnazione di tutto il patrimonio sociale, necessariamente a più società), sia di scissione parziale (con assegnazione solo di parte del patrimonio sociale, in tal caso anche ad una sola società). Quindi, per i debiti tributari, in mancanza di specificazioni negli artt. 15 e 173 citati, opera il criterio generale posto dall'art. 1292 cod. civ.: i debitori sono obbligati tutti per la medesima prestazione, in modo che ciascuno può essere costretto all'adempimento per la totalità.

Tale presupposto interpretativo delle sollevate questioni di legittimità costituzionale non solo risponde al criterio di plausibilità al fine della loro rilevanza, tanto più perché conforme al diritto vivente, ma appare anche corretto perché orientato da ragioni di sistematicità. Sarebbe infatti priva di giustificazione una differenziazione tra società beneficiarie secondo che la scissione sia totale o parziale ai fini del citato art. 173, comma 13, quanto ai debiti tributari, mentre alcuna distinzione chiaramente non fa né l'art. 15, citato, quanto alle sanzioni per inadempimento dei debiti tributari, né più in generale la disciplina codicistica (artt. 2506-*bis*, terzo comma, e 2596-*quater*, terzo comma, cod. civ.).

7.- Ciò posto, deduce la commissione tributaria rimettente che la regola della responsabilità patrimoniale solidale per le società beneficiarie quanto ai debiti tributari è diversa - e maggiormente gravosa per queste ultime - da quella prevista per i debiti sociali in genere; e da ciò la censura di disparità di trattamento ed irragionevolezza intrinseca.

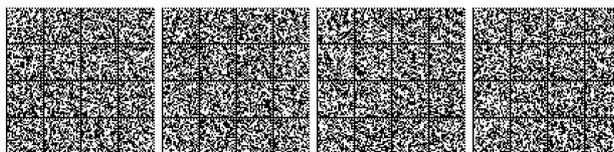
In effetti, per i debiti tributari - come già rilevato - i debitori sono obbligati tutti per la medesima prestazione e quindi sono tenuti all'adempimento per la totalità. Invece per i debiti non tributari della società scissa, la cui destinazione non sia desumibile dal progetto di scissione, la solidarietà è limitata al valore effettivo del patrimonio netto attribuito a ciascuna società beneficiaria (art. 2506-*bis*, terzo comma, cod. civ.) e, più in generale, al valore effettivo del patrimonio netto ad essa assegnato o rimasto, dei debiti della società scissa non soddisfatti dalla società cui fanno carico (art. 2506-*quater*, terzo comma, cod. civ.). Quindi alla stregua della disciplina codicistica sussiste sì la solidarietà, ma con un'estensione limitata al patrimonio assegnato e, secondo la giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 7 marzo 2016, n. 4455), nel rispetto del cosiddetto *beneficium ordinis*, ossia della previa costituzione in mora del debitore originario.

Comparando la disciplina speciale tributaria con quella generale civilistica, si ha pertanto che l'amministrazione finanziaria, che vanti un credito tributario nei confronti della società scissa, versa in una situazione differenziata, e più favorevole, rispetto a quella dei creditori sociali della medesima società. Essa infatti conserva la garanzia patrimoniale su tutto quello che era il patrimonio della società originaria debitrice, alla quale si affianca la garanzia costituita dall'intero patrimonio delle società risultanti a seguito della scissione o interessate alla stessa (ossia le società beneficiarie), giacché per l'adempimento dell'obbligazione tributaria potrà contare sulla responsabilità solidale illimitata di tutte tali società.

Invece i creditori sociali, diversi dall'amministrazione finanziaria, vedono frazionato il patrimonio della società scissa e, con esso, la responsabilità patrimoniale ex art. 2740 cod. civ., in parziale deroga al principio generale che governa la responsabilità contrattuale, secondo cui il debitore non può sostituire a sé un terzo senza il consenso del creditore (art. 1406 cod. civ.). I creditori sociali, però, ove pregiudicati dal frazionamento del patrimonio sociale, possono proporre opposizione alla scissione (ex art. 2506-*ter*, quinto comma, cod. civ.) nello stesso termine (di sessanta giorni) e con la stessa disciplina previsti per l'opposizione dei creditori alla fusione societaria (art. 2503, secondo comma, cod. civ.). Si richiede quindi ai creditori sociali una particolare vigilanza, tanto più che si ritiene da parte della giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 20 novembre 2013, n. 26043) che, una volta divenuta definitiva la scissione sociale per mancanza di tempestiva opposizione, non sia più possibile domandare l'accertamento dell'invalidità della scissione ed è controversa nella giurisprudenza di merito l'ammissibilità, o no, dell'azione revocatoria ordinaria o fallimentare dell'atto di scissione per la conservazione della garanzia patrimoniale (l'irreversibilità dell'operazione di scissione societaria in caso di concordato fallimentare è ora prevista come criterio di delega dall'art. 6, comma 2, lettera c, della legge 19 ottobre 2017, n. 155, recante «Delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza»).

8.- Orbene, viene qui in considerazione la rimarcata specialità dei crediti tributari, sopra evidenziata, tanto più rilevante in riferimento ad un'operazione societaria, quale la scissione, che può incidere sensibilmente sulla posizione dei creditori della società e, nella fattispecie, dell'amministrazione finanziaria.

Si ha in particolare che, nel caso dei debiti tributari della società originaria, poi scissa, il termine per l'accertamento e la rettifica fiscale - ex art. 43 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accer-



tamento delle imposte sui redditi), come da ultimo sostituito dall'art. 1, comma 131, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», secondo cui gli avvisi di accertamento devono essere notificati, a pena di decadenza, entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui è stata presentata la dichiarazione - è ben più ampio del termine (di sessanta giorni) per l'opposizione alla scissione societaria ex artt. 2506-ter e 2503 cod. civ.; sicché il credito dell'amministrazione finanziaria nei confronti della società scissa potrebbe emergere dopo anni, seppur nel previsto termine di decadenza di esercizio del potere di accertamento fiscale, e potrebbe essere fortemente pregiudizievole per l'amministrazione ritrovare frazionato, tra le società beneficiarie, l'originario patrimonio della società debitrice a seguito dell'operazione di scissione. È quindi ragionevole la disciplina differenziata che esclude la possibilità per le società beneficiarie, obbligate in solido, di opporsi all'amministrazione finanziaria, estranea all'operazione di scissione societaria, il limite del patrimonio assegnato con l'atto di scissione, in ipotesi non tempestivamente opposto da quest'ultima.

È proprio la rilevata connotazione di specialità dei crediti tributari, sopra evidenziata, che giustifica, sul piano costituzionale del rispetto del principio di eguaglianza e di ragionevolezza, che in caso di scissione societaria vi sia una disciplina differenziata quanto al regime della solidarietà per i debiti sociali, più favorevole per l'amministrazione finanziaria, secondo un canone di adeguatezza e proporzionalità di tale più estesa tutela. La necessità che sia assicurato il regolare adempimento delle obbligazioni tributarie si traduce infatti nell'esigenza di conservazione della piena garanzia ex art. 2740 cod. civ. sul patrimonio della società originaria che permane con la stessa non limitata ampiezza sul patrimonio delle società risultanti dalla (o interessate alla) scissione, sicché sotto questo profilo l'operazione di scissione societaria non può essere pregiudizievole per l'amministrazione finanziaria.

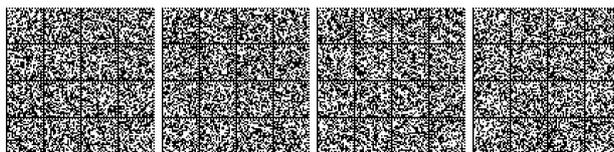
Del resto, la neutralità dell'operazione sotto l'aspetto passivo della responsabilità patrimoniale, a favore dell'amministrazione finanziaria, è anche coerente, in chiave sistematica, con la neutralità sul versante attivo stante la non configurabilità di plusvalenze tassabili dei beni della società scissa secondo l'espresso disposto del comma 1 del censurato art. 173. Sicché sotto il profilo fiscale la scissione societaria si rivela essere - come già osservato - un'operazione sostanzialmente organizzativa di riassetto della partecipazione societaria che non pregiudica l'amministrazione finanziaria, perché quest'ultima conserva la garanzia patrimoniale potendo contare sulla (non limitata) responsabilità solidale delle società risultanti dalla scissione, né produce ex se plusvalenze tassabili dei beni della società scissa.

Né tale particolare solidarietà per i debiti tributari costituisce una sopravvenienza imprevedibile, lesiva dell'affidamento delle società beneficiarie. La scissione societaria trova infatti origine in un atto negoziale non solo volontario, ma anche consapevole dei debiti tributari della società scissa nella misura in cui questi ultimi risultino - secondo un principio di precauzione - dal progetto di scissione recante anche la situazione patrimoniale con l'allegata relazione illustrativa ex artt. 2506-bis e 2506-ter cod. civ.

9.- Pertanto, la mancata limitazione di tale responsabilità solidale può ritenersi giustificata dalla specialità dei crediti tributari e risponde ad un criterio di adeguatezza e proporzionalità, diversamente da altre norme considerate di eccessivo favore per l'amministrazione finanziaria, quale quella del fallimento cosiddetto fiscale, che vedeva invece uno sproporzionato ed ingiustificato rafforzamento della garanzia dell'adempimento dell'obbligazione tributaria, sul diverso piano delle conseguenze dell'inadempimento, ritenuto costituzionalmente illegittimo da questa Corte (sentenza n. 89 del 1992).

Né la conclusione raggiunta può essere revocata in dubbio dalla considerazione che limitata è invece la solidarietà, in caso di scissione societaria, nel regime della responsabilità amministrativa degli enti di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, anche a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300). Si tratta di una fattispecie diversa, non comparabile con quella in esame, perché riguardante gli illeciti amministrativi dipendenti da reati commessi nell'interesse o a vantaggio di enti forniti di personalità giuridica e di società e associazioni anche prive di personalità giuridica. La derivazione da un reato connota di particolare specialità la responsabilità della società originaria in termini maggiormente individualizzati, quanto alla riferibilità dell'illecito a quest'ultima, secondo il generale principio di legalità ex art. 2 del d.lgs. n. 231 del 2001, sicché la solidarietà per il pagamento delle sanzioni pecuniarie dovute dalla società scissa, di cui sono gravate le società beneficiarie della scissione, ma che sono estranee all'illecito, è non già piena, ma limitata al valore effettivo del patrimonio netto ad essa trasferito.

10.- Al rispetto, sotto gli esaminati profili, del principio di eguaglianza e di ragionevolezza (art. 3, primo comma, Cost.) si accompagna anche l'inesistenza di un vulnus della capacità contributiva (art. 53, primo comma, Cost.), la quale sussiste in capo alla società originaria debitrice (ciò di cui non dubita la commissione tributaria rimettente) e non va parametrata al patrimonio netto delle società beneficiarie, sorte unilateralmente a seguito di un'operazione negoziale - la scissione societaria - alla quale l'amministrazione finanziaria è estranea e che è invece nella disponibilità del debitore, ossia della società stessa.



Può quindi ritenersi, in conclusione, che la censurata disciplina più favorevole all'amministrazione finanziaria non violi, per quanto finora argomentato, i parametri indicati dalla commissione tributaria rimettente e rispetti il criterio di adeguatezza e proporzionalità della maggiore tutela riconosciuta all'amministrazione finanziaria per l'adempimento delle obbligazioni tributarie.

11.- Mette conto infine di rilevare che il vincolo di solidarietà piena che grava sulle società beneficiarie a seguito della scissione societaria è comunque bilanciato dall'ordinaria azione di regresso tra coobbligati ex art. 1299 cod. civ.

Il carattere non limitato, nei confronti dell'amministrazione finanziaria, della responsabilità patrimoniale solidale delle società beneficiarie a seguito della scissione non esclude che nei rapporti interni tra debitori solidali l'esposizione debitoria di ciascuna società beneficiaria sia contenuta nel limite del patrimonio assegnato in sede di scissione, pur nel rispetto della presunzione di cui all'art. 1298, secondo comma, cod. civ., secondo cui, se non risulta diversamente, l'obbligazione in solido si divide tra i diversi debitori in parti eguali. C'è quindi, a favore della società beneficiaria cui l'amministrazione finanziaria abbia chiesto l'intero, un'azione di regresso, nei limiti dell'eccedenza, nei confronti delle altre società coobbligate. Per queste ultime la stessa disposizione censurata (al comma 13 dell'art. 173 TUIR) prevede la possibilità della loro partecipazione al procedimento avente ad oggetto il debito tributario dell'originaria società scissa. Ciò comporta che l'eventuale controversia tributaria, in cui l'amministrazione finanziaria faccia valere la piena responsabilità patrimoniale di una sola società beneficiaria (così com'è nel giudizio *a quo*), è comune a tutte le società coobbligate, le quali possono intervenire nel giudizio ed altresì - pur non essendoci un'ipotesi di litisconsorzio necessario - possono essere chiamate in quello stesso giudizio dalla società beneficiaria, richiesta dell'adempimento integrale, e non già pro quota, dell'obbligazione tributaria, perché comunque tutte le altre società, oltre alla stessa società scissa, sono parti del rapporto sostanziale controverso (art. 14 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, recante «Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413»). In questo contesto processuale con pluralità di parti trova tutela l'interesse della società beneficiaria, esposta per l'intero nei confronti dell'amministrazione finanziaria, a far sì che il giudicato si formi anche nei confronti delle altre società obbligate in solido (le eventuali altre società beneficiarie, nonché la stessa società scissa) nei cui confronti poter far valere il regresso per la parte eccedente il patrimonio assegnato o la quota di obbligazione solidale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 173, comma 13, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), e dell'art. 15, comma 2, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 (Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, a norma dell'articolo 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Pisa, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

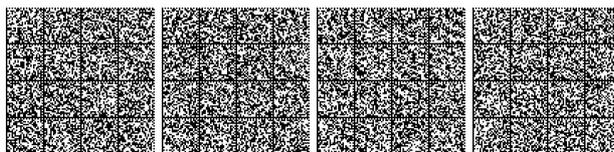
Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 aprile 2018.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



n. 91

Sentenza 21 febbraio - 27 aprile 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato - Provvedimento del giudice ed effetti della pronuncia - Potere del giudice dibattimentale di acquisire e valutare gli atti delle indagini preliminari ai fini delle pertinenti decisioni - Disciplina del trattamento dell'imputato.

– Codice di procedura penale, artt. 464-*quater* e 464-*quinquies*; codice penale, art. 168-*bis*, commi secondo e terzo.

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, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 464-*quater*, 464-*quater*, commi 1 e 4, e 464-*quinquies*, del codice di procedura penale, e dell'art. 168-*bis*, commi secondo e terzo, del codice penale, promosso dal Tribunale ordinario di Grosseto, nel procedimento penale a carico di S. A. e altri, con ordinanza del 16 dicembre 2016, iscritta al n. 81 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2017.

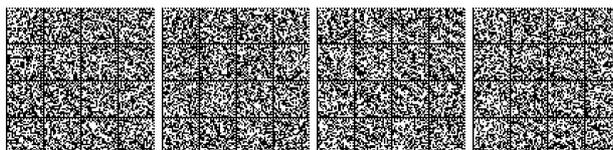
Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 21 febbraio 2018 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 16 dicembre 2016 (r.o. n. 81 del 2017), il Tribunale ordinario di Grosseto, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 111, sesto comma, 25, secondo comma, e 27, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 464-*quater*, comma 1, del codice di procedura penale, «nella parte in cui non prevede che il giudice del dibattimento, ai fini della cognizione occorrente ad ogni decisione di merito da assumere nel [procedimento speciale di messa alla prova], proceda alla acquisizione e valutazione degli atti delle indagini preliminari restituendoli per l'ulteriore corso in caso di pronuncia negativa sulla concessione o sull'esito della messa alla prova».

Con la medesima ordinanza, il giudice *a quo* ha sollevato, in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost., una questione di legittimità costituzionale dell'art. 168-*bis*, secondo e terzo comma, del codice penale, «in quanto prevede la applicazione di sanzioni penali non legalmente determinabili», nonché, in riferimento agli artt. 97, 101 e 111, secondo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 464-*quater*, comma 4, cod. proc. pen., «nella



parte in cui prevede il consenso dell'imputato quale condizione meramente potestativa di efficacia del provvedimento giurisdizionale recante modificazione o integrazione del programma di trattamento».

Il Tribunale rimettente ha infine sollevato, in riferimento all'art. 27, secondo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale degli artt. 464-*quater* e 464-*quinquies* cod. proc. pen., «in quanto prevedono la irrogazione ed espiazione di sanzioni penali senza che risulti pronunciata né di regola pronunciabile alcuna condanna definitiva o non definitiva».

Il giudice *a quo* premette di aver già sollevato le medesime questioni di legittimità costituzionale con tre ordinanze del 10 marzo 2015 di identico contenuto (r.o. n. 157, n. 158 e n. 159 del 2015), questioni che sono state però dichiarate manifestamente inammissibili con l'ordinanza n. 237 del 2016 di questa Corte, per insufficiente descrizione della fattispecie e, conseguentemente, per difetto di motivazione sulla loro rilevanza nei giudizi *a quibus*.

«In ossequio ai dettami della Corte» e al fine di sopperire ai precedenti profili di inammissibilità, il Tribunale rimettente chiarisce di essere investito, «in funzione di giudice della cognizione in primo grado», di sette procedimenti penali riuniti, indicando specificamente i reati per cui procede a carico di ciascun imputato e le condotte contestate.

Il giudice *a quo* poi specifica di essere pervenuto «allo stadio della pronuncia sul merito di ciascuna istanza di messa alla prova ritualmente presentata» dagli imputati, per ognuno dei quali sussistono i requisiti soggettivi previsti dall'art. 168-*bis* cod. pen., essendo tutti incensurati, tranne uno «che, tuttavia, ha riportato un mero e irrilevante precedente di cui all'art. 614 c.p. risalente a quattordici anni addietro».

Inoltre le istanze di sospensione del procedimento con messa alla prova sarebbero state presentate nel «termine legalmente imposto», a mezzo di difensore munito di procura speciale e con tempestiva allegazione del programma di trattamento elaborato d'intesa con il competente ufficio di esecuzione penale esterna.

Dall'ordinanza di remissione emerge pure che «ciascuno dei fascicoli per il dibattimento concernenti le fattispecie sostanziali dedotte nei procedimenti penali presupposti, in ragione dello stadio processuale in cui la procedura di messa alla prova è stata attivata [...] e della composizione del fascicolo legalmente prescritta in tale stadio [...], non contiene la rappresentazione del benché minimo elemento di prova occorrente all'accertamento ed alla valutazione, neppure in forma di deliberazione sommaria, della fondatezza dell'accusa sotto alcun profilo oggettivo e soggettivo». Da qui l'impossibilità, per il giudice, di stabilire «se [il] fatto [contestato] sussista, con quante e quali modalità di cui all'art. 133 c.p. sia stato commesso, da chi sia stato commesso, se costituisca reato, se sia previsto dalla legge come reato ed infine se, a quali condizioni ed a quale titolo dia luogo ad un reato punibile».

Ciò renderebbe le prime questioni sollevate rilevanti nei giudizi *a quibus*.

Qualora si accogliessero le istanze di messa alla prova formulate dagli imputati, il relativo provvedimento, secondo il rimettente, dovrebbe stabilire «in forma precettiva la qualità e soprattutto la quantità di ciascuna delle due sanzioni criminali previste dall'art. 168 [*recte*: 168-bis] commi 2 e 3 c.p.» in violazione del principio di legalità della pena. Ne conseguirebbe la pregiudizialità della seconda questione di legittimità costituzionale sollevata.

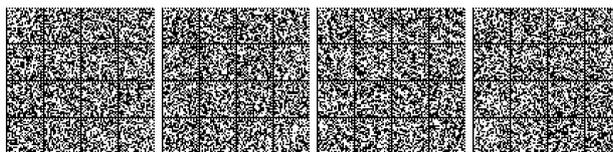
Inoltre, poiché «nessuno dei programmi di trattamento presentati [dagli imputati] contiene la determinazione quantitativa delle sanzioni ivi prefigurate», essendo stati redatti in modo incompleto, mediante la compilazione di un modulo, nel caso di accoglimento delle istanze di messa alla prova, il giudice dovrebbe procedere ad integrarli, così sottoponendo il relativo provvedimento alla «condizione sospensiva di efficacia identificata nel "consenso dell'imputato"».

Egli infine si troverebbe a dover «sancire l'espiazione di una pena criminale in difetto di alcuna condanna sia definitiva, sia non definitiva».

Da qui la rilevanza della terza e della quarta questione di legittimità costituzionale sollevate dall'ordinanza di remissione.

Ricostruita la disciplina dell'istituto della messa alla prova, introdotto dalla legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), il Tribunale rimettente osserva che nel caso, come quello in esame, in cui l'iniziativa dell'imputato interviene nella fase degli atti preliminari al dibattimento «[i]l provvedimento giurisdizionale di cognizione sul merito della istanza di messa alla prova è pronunciato allo stato degli atti del fascicolo per il dibattimento [quale] esso si trova nello stadio introduttivo del giudizio (antecedente la dichiarazione di apertura del dibattimento) in cui la procedura deve essere attivata a pena di decadenza».

Il procedimento speciale introdotto nel 2014 - prosegue il giudice *a quo* - si articola in una prima fase amministrativa, condotta dall'ufficio di esecuzione penale esterna in funzione istruttoria e preparatoria, in una fase giurisdizionale di cognizione culminante nella formazione di un titolo esecutivo provvisorio emesso, allo stato degli atti del fascicolo per il dibattimento, in forma di ordinanza e in una fase di esecuzione penale culminante nell'adozione di un



provvedimento, emesso in forma di sentenza, «di accertamento costitutivo della fattispecie giudiziale estintiva del reato conseguentemente formatasi».

Peraltro l'istanza di messa alla prova comporta, da parte dell'imputato, la sua «volontaria soggezione [...] alla esecuzione di una pena criminale, quantunque morfologicamente strutturata in forma alternativa e sostitutiva rispetto alle ordinarie sanzioni [pecuniarie e/o detentive] previste dal codice penale». Si tratterebbe, insomma, di «un trattamento giuridico sanzionatorio penale (necessariamente) irrogato in funzione retributiva, specialpreventiva, rieducativa e risocializzante nonché (eventualmente) irrogabile anche in funzione ripristinatoria e riparatoria».

Ad avviso del rimettente la fattispecie della messa alla prova, consistendo nell'offerta di una prestazione il cui adempimento integra una causa di estinzione del reato, richiama quella dell'oblazione, con la differenza, da un lato, che «la prestazione offerta consiste (non nel mero versamento di una somma di denaro predeterminata e/o obiettivamente determinabile, bensì) nella soggezione dell'imputato a vincoli ablatori e conformativi della sua sfera personale e patrimoniale la cui quantità e qualità, lungi dal recare alcuna predeterminazione normativa, deve essere determinata dal giudice sulla base delle complesse valutazioni discrezionali di merito finalizzate al cosiddetto trattamento»; dall'altro, che la declaratoria dell'esito positivo della messa alla prova implica «valutazioni di merito che trascendono di gran lunga la mera ricognizione vincolata del dato obiettivo preconstituito concernente l'esatto adempimento di una mera dazione pecuniaria», sì da rivestire efficacia costitutiva e non meramente dichiarativa dell'estinzione del reato.

Ritenuto che la messa alla prova consiste in un «trattamento sanzionatorio criminale il cui positivo esito applicativo darebbe luogo alla causa di estinzione del reato», il giudice *a quo* osserva come, secondo il vigente ordinamento processuale e costituzionale, l'irrogazione di qualsiasi sanzione penale «postula l'indefettibile presupposto del convincimento del giudice in ordine alla responsabilità dell'imputato in relazione» al reato per cui si procede.

Ciò si desumerebbe dal tenore «dell'art. 168-bis, comma 2, c.p., che menziona le conseguenze “derivanti” dal reato: del quale, perciò stesso, letteralmente si assume l'indefettibile esigenza che risulti esaustivamente accertato non soltanto siccome commesso, ma addirittura nei suoi eventuali effetti antiguridici diacronicamente persistenti; dalla stessa previsione dell'art. 464-*quater*, comma 3, c.p.p., concernente la valutazione giurisdizionale della idoneità del “programma di trattamento” da compiersi “in base ai parametri di cui all'art. 133 c.p.”: tra i quali, come è noto, figura anzitutto la gravità del reato che, perciò stesso, [si] presuppone accertato non soltanto siccome commesso, ma anche siccome valutabile in tutte le sue possibili concrete modalità fenomenologiche descritte dall'art. 133 c.p.»; nonché «dalla stessa previsione dell'art. 464-*quater*, comma 3, c.p.p. che, infatti, menziona la prognosi del giudice in ordine alla eventualità che l'imputato si asterrà dal commettere “ulteriori” reati: con ciò ancora una volta dando letteralmente per scontati sia l'accertamento giurisdizionale del reato per cui si procede, sia il correlato giudizio di responsabilità».

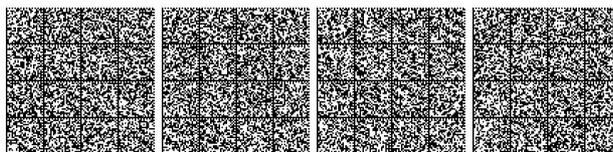
Per contro, nel procedimento con citazione diretta, in cui l'istanza ex art. 464-*bis* cod. proc. pen. è formulata nella fase preliminare al dibattimento, la relativa procedura si svolge allo stato degli atti del fascicolo del dibattimento, di modo che i dati cognitivi in possesso del giudice risultano di regola largamente insufficienti a fornire la plausibile rappresentazione del fatto occorrente ai fini della formulazione di un giudizio positivo di responsabilità.

Di conseguenza l'ordinanza con cui il giudice del dibattimento dispone la sospensione del procedimento con messa alla prova si tradurrebbe in un «un provvedimento giurisdizionale di irrogazione di un trattamento giuridico di diritto penale criminale suscettibile di essere pronunciato sul presupposto di un convincimento di responsabilità di carattere assurdo o simulatorio poiché formulato senza cognizione degli elementi occorrenti a stabilire se alcun fatto sia avvenuto, come e da chi sia stato commesso e quale ne sia la qualificazione giuridica».

L'art. 464-*quater*, comma 1, cod. proc. pen., «nella parte in cui non prevede che il giudice del dibattimento, ai fini della cognizione occorrente ad ogni decisione di merito da assumere nel [procedimento speciale di messa alla prova], proceda alla acquisizione e valutazione degli atti delle indagini preliminari, restituendoli per l'ulteriore corso in caso di pronuncia negativa sulla concessione o sull'esito della messa alla prova», si porrebbe pertanto in contrasto con l'art. 3 Cost., «alla stregua del quale deve ritenersi che le enunciazioni risapute logicamente incongrue o simulatorie non possono costituire presupposto o strumento di trattamenti giuridici».

Sarebbero violati, inoltre, l'art. 111, sesto comma, Cost., non essendo assolto l'obbligo di motivazione, l'art. 25, secondo comma, Cost., «alla stregua del quale deve ritenersi che la punizione criminale può essere irrogata in ragione di un fatto previsto dalla legge come reato e non della finzione radicata sul mero fatto giuridico processuale concernente l'avvenuta contestazione del medesimo», e infine l'art. 27, secondo comma, Cost., in quanto un giudizio di responsabilità dell'imputato che possa giustificare l'irrogazione di una pena impone una «cognizione e valutazione del fatto criminoso storicamente avverato».

Ad avviso del Tribunale rimettente inoltre, il giudice del dibattimento non potrebbe emettere nessun giudizio in ordine all'idoneità o meno del programma di trattamento - che, secondo l'art. 464-*quater*, comma 3, cod. proc. pen.,



deve essere effettuato in base ai parametri di cui all'art. 133 cod. pen. - in quanto «ignora in tutto o in parte se, come e da chi sia stato commesso» il reato oggetto di imputazione. Ancora una volta, insomma, il giudizio formulato sarebbe «illogico e/o fittizio», essendo relativo a un fatto storico ignoto.

Il giudice *a quo* ritiene poi non manifestamente infondata, con riferimento al principio di determinatezza delle pene sancito dal secondo comma dell'art. 25 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 168-*bis*, secondo e terzo comma, cod. pen.

In particolare, ad avviso del rimettente, le norme censurate prescriverebbero sanzioni indeterminate sul piano qualitativo, in quanto il trattamento a cui l'imputato viene sottoposto potrebbe risolversi in vincoli conformativi e ablatori della libertà personale di diversa intensità, implicanti, «per le loro concrete determinazioni oggettuali e/o modali e/o temporali, [...] risultati afflittivi e restrittivi della sfera giuridica dell'imputato di intensità paragonabile o magari anche superiore a quella delle stesse pene edittali previste dalla legge in relazione al reato per cui si procede».

L'indeterminatezza del trattamento applicabile in sede di messa alla prova sussisterebbe anche sul piano quantitativo, ossia con riferimento alla sua misura temporale.

Poiché l'art. 168-*bis*, terzo comma, cod. pen. prevede che «il lavoro di pubblica utilità consiste in una prestazione [...] di durata non inferiore a dieci giorni», il trattamento in cui consiste la messa alla prova risulta «determinato soltanto in relazione alla sanzione sostitutiva del lavoro di pubblica utilità nonché, per quest'ultima, soltanto nella parametrizzazione legale minima (dieci giorni); mentre in relazione alla misura alternativa dell'affidamento al servizio sociale risulta totalmente carente di qualsiasi determinazione legale».

Né, ad avviso del giudice *a quo*, questa «indeterminatezza legale» potrebbe essere colmata mediante il ricorso all'applicazione analogica dell'art. 464-*quater*, comma 5, cod. proc. pen., che stabilisce soltanto la durata massima della sospensione del procedimento conseguente alla messa alla prova, o dell'art. 657-*bis* cod. proc. pen., che stabilisce soltanto i criteri di ragguglio applicabili in sede di determinazione della pena da espriare nel caso di esito negativo della prova. Ciò, sia per difetto del presupposto dell'*eadem ratio*, sia per il principio costituzionale di tassatività delle pene.

Peraltro, «facendosi riferimento all'art. 464-*quater*, comma 5, c.p.p., l'imputato non potrebbe essere assoggettato ad un trattamento di durata superiore ai due anni, ad onta di ogni possibile profilo di gravità del reato e di intensità delle correlate esigenze di [...] trattamento; mentre per converso, facendosi riferimento all'art. 657-*bis* c.p.p., si dovrebbe ammettere la ipotizzabilità di sanzioni di messa alla prova suscettibili di durata protratta per decenni».

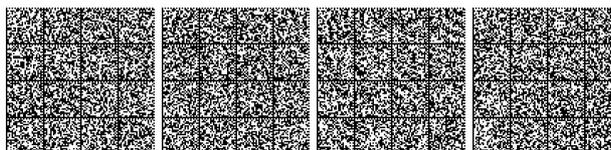
L'ordinanza di rimessione censura anche l'art. 464-*quater*, comma 4, cod. proc. pen., «nella parte in cui prevede il consenso dell'imputato quale condizione meramente potestativa di efficacia del provvedimento giurisdizionale recante modificazione o integrazione del programma di trattamento».

Qualora, nel verificare l'idoneità del programma di trattamento delineato dall'ufficio di esecuzione penale esterna, ritenga che lo stesso non sia esaustivamente delineato (come nel caso di specie), o comunque non lo condivide integralmente, il giudice può modificarlo o integrarlo solamente con il consenso dell'imputato; perciò secondo il Tribunale rimettente la norma censurata delinea «una fattispecie processuale che contempla, in funzione di atto definitorio di una subprocedura penale, (non alcuna decisione legalmente impugnabile emessa dal giudice in ordine alle domande delle parti, bensì) la decisione legalmente inoppugnabile emessa da una delle parti in ordine alle determinazioni del giudice».

Ciò contrasterebbe con l'art. 101 Cost., in quanto «rimette alla volontà dell'imputato la capacità sovrana di integrare la condizione meramente potestativa cui resta indiscutibilmente subordinato ogni profilo di efficacia formale ed utilità sostanziale del provvedimento giurisdizionale di messa alla prova nonché [...] dell'intera procedura già celebrata strumentalmente alla pronuncia del medesimo».

Inoltre, la norma censurata violerebbe «i principi costituzionali di buon andamento ed efficienza delle attività dei pubblici poteri (art. 97 Cost.) [e] i principi di economicità e ragionevole durata del processo penale (art. 111 comma 2 Cost.)», nella misura in cui stabilisce lo svolgimento di incombenzi paragiudiziari e giudiziari che, «senza riguardo al dispendio di tempi e risorse processuali all'uopo occorrenti, [...] devono essere immediatamente disimpegnati dai competenti pubblici uffici (prima l'ufficio esecuzione penale esterna e poi il giudice procedente) per il solo fatto che ne faccia richiesta la medesima parte processuale al cui mero insindacabile beneplacito, contestualmente, si attribuisce anche la prerogativa di deciderne a posteriori la sorte: ossia il potere di stabilire a piacimento [se], una volta che tali attività abbiano avuto luogo, [...] siano state compiute o meno soltanto a titolo di dissipazione di tempi processuali e denari pubblici».

Da ultimo il giudice *a quo* ritiene non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 464-*quater* e 464-*quinquies* cod. proc. pen., «in quanto prevedono la irrogazione ed espiazione di sanzioni penali senza che risulti pronunciata né di regola pronunciabile alcuna condanna definitiva o non definitiva».



Ritenendo che con l'ordinanza che dispone la messa alla prova l'imputato venga assoggettato a una pena, l'ordinanza di rimessione sottolinea come ciò avvenga «sempre e soltanto sulla base del mero titolo esecutivo provvisorio», senza che sia intervenuta alcuna pronuncia di condanna ancorché non definitiva.

Peraltro se la prova ha esito positivo si ha una declaratoria dell'estinzione del reato, che «elide in radice la stessa possibilità che alcuna condanna possa intervenire finanche dopo cotale espiazione della pena».

Le norme censurate, quindi, violerebbero l'art. 27, secondo comma, Cost., «poiché stabiliscono non tanto una violazione, quanto una radicale negazione della garanzia formale racchiusa nel principio secondo cui l'imputato non può essere considerato e tantomeno trattato come colpevole sino alla condanna penale definitiva», senza che vi sia alcuna contrapposta «esigenz[a] di tutela di valori» di dignità costituzionale pari o superiore.

Ad avviso del Tribunale rimettente, non sarebbe possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme censurate, le quali comporterebbero una serie di adempimenti formali, che impegnano risorse e attività non inferiori a quelle occorrenti per la celebrazione del giudizio ordinario, peraltro in funzione di mere «utilità erariali» (sfollamento penitenziario e deflazione processuale).

Nonostante si possa «ammettere che il giudice, ogni qual volta i dati cognitivi risultanti dal fascicolo del dibattimento [risultino] insufficienti ai fini delle decisioni da adottare sul merito della procedura di messa alla prova», debba procedere all'istruzione dibattimentale «al solo scopo di assumere le prove occorrenti alla decisione sulla istanza di messa alla prova e sulla idoneità del programma di trattamento», sarebbe contraddittoria la previsione di un rito speciale alternativo al dibattimento che «comporta lo svolgimento delle medesime attività».

Ugualmente insuscettibili di interpretazione conforme sarebbero gli artt. 168-*bis* cod. pen. e 464-*bis* cod. proc. pen.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili e comunque infondate.

L'Avvocatura dello Stato ha eccepito l'inammissibilità della prima questione perché il Tribunale rimettente avrebbe omesso «qualsiasi riferimento, nei vari casi sottoposti al suo vaglio, alla effettiva necessità di una integrazione degli atti del fascicolo del dibattimento al fine di decidere». In particolare non sarebbero stati indicati gli atti presenti nei fascicoli del dibattimento e le «carenze cognitive che, in ognuna delle fattispecie concrete, impedirebbero di valutare la responsabilità per i fatti contestati».

L'ordinanza di rimessione non «argoment[erebbe] nemmeno circa l'eventuale accordo delle parti all'acquisizione al fascicolo per il dibattimento di atti contenuti nel fascicolo del pubblico ministero», che, se intervenuto, «sarebbe in sé sufficiente ad eliminare ogni rilevanza alla questione di cui si tratta».

Ad avviso dell'Avvocatura dello Stato anche la terza questione sollevata sarebbe inammissibile per omessa motivazione in ordine alla rilevanza nel giudizio *a quo*, in quanto l'ordinanza di rimessione non conterrebbe indicazioni «riguardo all'intervenuta integrazione o modifica del programma di trattamento ed alla consequenziale manifestazione di consenso da parte dell'interessato».

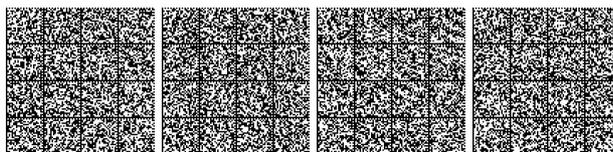
Le questioni sarebbero inoltre inammissibili perché il Tribunale rimettente non ha previamente sperimentato un'interpretazione costituzionalmente orientata.

Nel merito le questioni sarebbero infondate perché se i dati risultanti dal fascicolo del dibattimento fossero insufficienti il giudice potrebbe procedere all'istruzione dibattimentale. Peraltro le lacune lamentate dal rimettente potrebbero essere «colmate attraverso l'acquisizione al fascicolo per il dibattimento di atti contenuti nel fascicolo del pubblico ministero, ex articolo 431, comma 2, c.p.p., risultando quanto meno improbabile un interesse contrario delle parti».

L'art. 464-*quater*, comma 3, cod. proc. pen. indica poi i parametri ai quali il giudice deve attenersi nella valutazione della idoneità del programma di trattamento e della sua efficacia riabilitativa e dissuasiva. È sulla base di questo programma che il giudice è tenuto a stabilire «la durata della messa alla prova e il termine entro il quale l'imputato [dovrà] adempiere alle prescrizioni riparatorie e risarcitorie nonché alla prestazione del lavoro di pubblica utilità».

Comunque la durata della messa alla prova e quindi delle relative prescrizioni non può eccedere quella della sospensione del procedimento ex art. 464-*quater* cod. proc. pen. e la durata minima del lavoro di pubblica utilità è fissata dall'art. 168-*bis* cod. pen.; inoltre il decreto del Ministro della giustizia 8 giugno 2015, n. 88 (Regolamento recante disciplina delle convenzioni in materia di pubblica utilità ai fini della messa alla prova dell'imputato, ai sensi dell'articolo 8 della legge 28 aprile 2014, n. 67) ha specificato caratteristiche, requisiti e modalità attuative del lavoro di pubblica utilità. Non vi sarebbero quindi «sanzioni penali non legalmente determinabili» da applicare.

Infine l'Avvocatura dello Stato ha osservato che l'istituto della messa alla prova, già sperimentato nel nostro ordinamento in ambito minorile, persegue, accanto a scopi deflativi, una funzione riparatoria e risocializzante, che presuppone «una convinta adesione al programma da parte dell'imputato, la cui volontà gioca un ruolo decisivo in vista



del positivo esito del percorso di trattamento. La subordinazione dell'efficacia delle pronunce del giudice al consenso dell'imputato trova, dunque, ampia giustificazione nell'esigenza di attuare il principio costituzionale della finalità rieducativa e di reinserimento sociale della pena».

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 16 dicembre 2016 (r.o. n. 81 del 2017), il Tribunale ordinario di Grosseto, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 111, sesto comma, 25, secondo comma, e 27, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 464-*quater*, comma 1, del codice di procedura penale, «nella parte in cui non prevede che il giudice del dibattimento, ai fini della cognizione occorrente ad ogni decisione di merito da assumere nel [procedimento speciale di messa alla prova], proceda alla acquisizione e valutazione degli atti delle indagini preliminari restituendoli per l'ulteriore corso in caso di pronuncia negativa sulla concessione o sull'esito della messa alla prova».

Con la medesima ordinanza il giudice *a quo* ha sollevato, in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost., una questione di legittimità costituzionale dell'art. 168-*bis*, secondo e terzo comma, del codice penale, «in quanto prevede la applicazione di sanzioni penali non legalmente determinabili».

Il Tribunale rimettente dubita inoltre, in riferimento all'art. 27, secondo comma, Cost., della legittimità costituzionale degli artt. 464-*quater* e 464-*quinquies* cod. proc. pen., «in quanto prevedono la irrogazione ed espiazione di sanzioni penali senza che risulti pronunciata né di regola pronunciabile alcuna condanna definitiva o non definitiva».

Infine il Tribunale rimettente, in riferimento agli artt. 97, 101 e 111, secondo comma, Cost., ha sollevato anche questioni di legittimità costituzionale dell'art. 464-*quater*, comma 4, cod. proc. pen., «nella parte in cui prevede il consenso dell'imputato quale condizione meramente potestativa di efficacia del provvedimento giurisdizionale recante modificazione o integrazione del programma di trattamento».

2.- L'Avvocatura dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 464-*quater*, comma 1, cod. proc. pen., in quanto il Tribunale rimettente avrebbe ommesso «qualsiasi riferimento, nei vari casi sottoposti al suo vaglio, alla effettiva necessità di una integrazione degli atti del fascicolo del dibattimento al fine di decidere». In particolare non sarebbero stati indicati gli atti presenti nei fascicoli del dibattimento dei procedimenti riuniti e le «carenze cognitive che, in ognuna delle fattispecie concrete, impedirebbero di valutare la responsabilità per i fatti contestati».

L'ordinanza di remissione, inoltre, non argomenterebbe «circa l'eventuale accordo delle parti all'acquisizione al fascicolo per il dibattimento di atti contenuti nel fascicolo del pubblico ministero», che, se intervenuto, «sarebbe in sé sufficiente ad eliminare ogni rilevanza all[e] question[i] di cui si tratta».

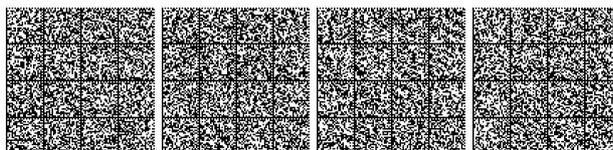
L'eccezione non è fondata.

Il giudice *a quo* infatti ha chiarito che «ciascuno dei fascicoli per il dibattimento concernenti le fattispecie sostanziali dedotte nei procedimenti penali presupposti, in ragione dello stadio processuale in cui la procedura di messa alla prova è stata attivata [...] e della composizione del fascicolo legalmente prescritta in tale stadio [...], non contiene la rappresentazione del benché minimo elemento di prova occorrente all'accertamento ed alla valutazione, neppure in forma di delibazione sommaria, della fondatezza dell'accusa sotto alcun profilo oggettivo e soggettivo». Da qui l'impossibilità, a suo avviso, di stabilire «se [il] fatto [contestato] sussista, con quante e quali modalità di cui all'art. 133 c.p. sia stato commesso, da chi sia stato commesso, se costituisca reato, se sia previsto dalla legge come reato ed infine se, a quali condizioni e a quale titolo dia luogo ad un reato punibile».

3.- Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, anche le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 464-*quater*, comma 4, cod. proc. pen. sarebbero inammissibili per un difetto di motivazione sulla rilevanza nel giudizio *a quo*, in quanto l'ordinanza di remissione non offrirebbe alcuna descrizione «riguardo all'intervenuta integrazione o modifica del programma di trattamento ed alla consequenziale manifestazione di consenso da parte dell'interessato».

Anche questa eccezione è priva di fondamento.

Il rimettente infatti ha chiarito che, nel caso di accoglimento delle istanze di messa alla prova, dovrebbe procedere ad integrare i programmi di trattamento presentati dagli imputati, così sottoponendo il relativo provvedimento alla «condizione sospensiva di efficacia identificata nel "consenso dell'imputato"», dal momento che nessuno di essi «contiene la determinazione quantitativa delle sanzioni ivi prefigurate», essendo stati redatti in modo incompleto, mediante la compilazione di un modulo.



L'ordinanza di rimessione quindi, al contrario di quanto asserisce l'Avvocatura dello Stato, contiene un'adeguata motivazione sulla lacunosità dei programmi di trattamento e sulla necessità di una loro integrazione, consentendo così a questa Corte il necessario controllo sulla rilevanza delle questioni sollevate.

4.- Infine l'Avvocatura dello Stato ha sostenuto che le questioni sollevate sono inammissibili anche perché il Tribunale rimettente non ha previamente sperimentato un'interpretazione costituzionalmente orientata.

Con riferimento alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 464-*quater*, comma 1, cod. proc. pen. l'eccezione è fondata.

Il Tribunale rimettente ha censurato questa disposizione «nella parte in cui non prevede che il giudice del dibattimento, ai fini della cognizione occorrente ad ogni decisione di merito da assumere nel [procedimento speciale di messa alla prova], proceda alla acquisizione e valutazione degli atti delle indagini preliminari restituendoli per l'ulteriore corso in caso di pronuncia negativa sulla concessione o sull'esito della messa alla prova».

Nei casi oggetto dei procedimenti a quibus si procede con citazione diretta e, poiché la richiesta ex art. 464-*bis* cod. proc. pen. deve essere formulata prima dell'apertura del dibattimento, il Tribunale rimettente ha rilevato che i pochi atti contenuti nel fascicolo per il dibattimento risultano largamente insufficienti a fornire la plausibile rappresentazione del fatto occorrente ai fini della formulazione di un giudizio positivo di responsabilità. Di conseguenza un'ordinanza di sospensione del procedimento con messa alla prova pronunciata sulla base di quegli atti si tradurrebbe in «un provvedimento giurisdizionale di irrogazione di un trattamento giuridico di diritto penale criminale suscettibile di essere pronunciato sul presupposto di un convincimento di responsabilità di carattere assurdo o simulatorio poiché formulato senza cognizione degli elementi occorrenti a stabilire se alcun fatto sia avvenuto, come e da chi sia stato commesso e quale ne sia la qualificazione giuridica».

La norma censurata si porrebbe pertanto in contrasto con l'art. 3 Cost., «alla stregua del quale deve ritenersi che le enunciazioni risapute logicamente incongrue o simulatorie non possono costituire presupposto o strumento di trattamenti giuridici».

Sarebbero violati inoltre l'art. 111, sesto comma, Cost., non essendo assolto l'obbligo di motivazione, l'art. 25, secondo comma, Cost., «alla stregua del quale deve ritenersi che la punizione criminale può essere irrogata in ragione di un fatto previsto dalla legge come reato e non della finzione radicata sul mero fatto giuridico processuale concernente l'avvenuta contestazione del medesimo», ed infine l'art. 27, secondo comma, Cost., in quanto il giudizio di responsabilità dell'imputato che possa giustificare l'irrogazione di una pena impone una «cognizione e valutazione del fatto criminoso storicamente avverato».

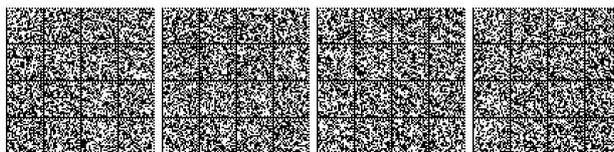
Ciò posto il Tribunale rimettente ha escluso di poter conferire alla disposizione censurata un significato compatibile con i principi costituzionali, in quanto ciò imporrebbe di «ammettere che il giudice, ogni qual volta i dati cognitivi risultanti dal fascicolo del dibattimento [risultino] insufficienti ai fini delle decisioni da adottare sul merito della procedura di messa alla prova», proceda all'istruzione dibattimentale «al solo scopo di assumere le prove occorrenti alla decisione sull'istanza di messa alla prova e sulla idoneità del programma di trattamento». Però un simile modo di operare sarebbe in contrasto con la *ratio* di un rito speciale alternativo al dibattimento, perché comporterebbe «lo svolgimento delle medesime attività» dibattimentali e, quindi, frustrerebbe le finalità di deflazione processuale.

Perciò non sarebbe possibile dare alla disposizione un'interpretazione costituzionalmente orientata.

Questa dunque è la conclusione del giudice *a quo*, che però non ha verificato compiutamente se, pur in assenza di una specifica disposizione in tal senso, gli sia ugualmente consentito, ai soli fini della decisione sulla richiesta di messa alla prova, prendere visione degli atti del fascicolo del pubblico ministero. Egli infatti non ha considerato l'art. 135 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale) e la possibilità di una sua applicazione analogica nel caso in esame.

Con riferimento al patteggiamento l'art. 135 norme att. cod. proc. pen. stabilisce che «[il] giudice, per decidere sulla richiesta di applicazione della pena rinnovata prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, ordina l'esibizione degli atti contenuti nel fascicolo del pubblico ministero. Se la richiesta è accolta, gli atti esibiti vengono inseriti nel fascicolo per il dibattimento; altrimenti gli atti sono immediatamente restituiti al pubblico ministero».

La giurisprudenza di legittimità ha considerato questo articolo applicabile in via analogica anche nel caso in cui l'imputato rinnovi, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento, una richiesta condizionata di giudizio abbreviato, già respinta dal giudice per le indagini preliminari (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 27 ottobre 2004, n. 44711), e la dottrina ne ha ritenuto l'applicabilità anche nei casi di richiesta di un rito speciale presentata nell'udienza di comparizione, a seguito di citazione diretta ex art. 555 cod. proc. pen.; tra i riti speciali è ora compreso anche quello di messa alla prova.



Del resto gli atti contenuti nel fascicolo del pubblico ministero sono di regola sottratti alla cognizione dibattimentale, ma se non si deve procedere al dibattimento non c'è ragione di impedirne la conoscenza al giudice quando ciò è necessario ai soli fini della decisione su tale richiesta. Il fatto che ciò non sia espressamente previsto non significa che sia vietato, sicché anche sotto questo aspetto può ritenersi che non occorra a tal fine una specifica disposizione o, come è stato sostenuto dal giudice *a quo*, un'apposita pronuncia di illegittimità costituzionale.

Deve quindi concludersi che il Tribunale rimettente non ha compiuto un accurato esame delle opzioni interpretative rese possibili dal contesto normativo in cui si colloca la norma censurata.

Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 464-*quater*, comma 1, cod. proc. pen. sono allora inammissibili, perché sono state poste senza tenere conto della praticabilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata, diversa da quella prospettata e coerente con la cornice normativa in cui la norma si colloca.

In base alla costante giurisprudenza costituzionale infatti lo scrutinio nel merito della questione sollevata è precluso dalla mancata o inadeguata sperimentazione, da parte del giudice *a quo*, della possibilità di una soluzione interpretativa diversa da quella posta a base dei prospettati dubbi di legittimità costituzionale e tale da determinare il loro superamento o da renderli comunque non rilevanti nel procedimento *a quo* (sentenze n. 253 e n. 45 del 2017; ordinanze n. 97 e n. 58 del 2017).

5.- Le altre questioni di legittimità costituzionale sollevate dall'ordinanza di rimessione non sono fondate.

6.- Hanno carattere logicamente pregiudiziale le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 464-*quater* e 464-*quinquies* cod. proc. pen., in riferimento all'art. 27, secondo comma, Cost., sollevate in quanto ad avviso del Tribunale rimettente le disposizioni censurate «prevedono la irrogazione ed espiazione di sanzioni penali senza che risulti pronunciata né di regola pronunciabile alcuna condanna definitiva o non definitiva».

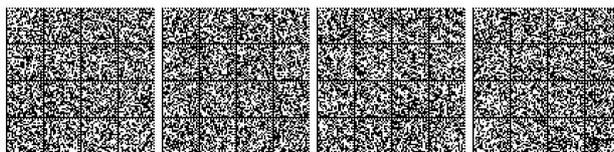
Ritenendo che con il provvedimento che dispone la messa alla prova l'imputato sia assoggettato a una pena, l'ordinanza di rimessione sottolinea come ciò avvenga «sempre e soltanto sulla base del mero titolo esecutivo provvisorio», senza che sia intervenuta alcuna pronuncia di condanna ancorché non definitiva. Perciò le norme censurate violerebbero l'art. 27, secondo comma, Cost., visto che «stabiliscono non tanto una violazione, quanto una radicale negazione della garanzia formale racchiusa nel principio secondo cui l'imputato non può essere considerato e tantomeno trattato come colpevole sino alla condanna penale definitiva», senza che vi sia alcuna contrapposta «esigenz[a] di tutela di valori» di dignità costituzionale pari o superiore.

In realtà però la situazione risultante dall'applicazione delle norme in questione è diversa.

Infatti, se è vero che nel procedimento di messa alla prova manca una condanna, è anche vero che correlativamente manca un'attribuzione di colpevolezza: nei confronti dell'imputato e su sua richiesta (non perché è considerato colpevole), in difetto di un formale accertamento di responsabilità, viene disposto un trattamento alternativo alla pena che sarebbe stata applicata nel caso di un'eventuale condanna.

Con riferimento alla mancanza di un formale accertamento di responsabilità e di una specifica pronuncia di condanna, la sospensione del procedimento con messa alla prova può essere assimilata all'applicazione della pena su richiesta delle parti (cosiddetto patteggiamento: art. 444 cod. proc. pen.), perché entrambi i riti speciali si basano sulla volontà dell'imputato che, non contestando l'accusa, in un caso si sottopone al trattamento e nell'altro accetta la pena. Per queste caratteristiche anche il patteggiamento è stato sospettato di illegittimità costituzionale, sostenendosene il contrasto con la presunzione di non colpevolezza contenuta nell'art. 27, secondo comma, Cost., ma questa Corte con più decisioni ha ritenuto la questione priva di fondamento (sentenza n. 313 del 1990; ordinanza n. 399 del 1997).

In particolare è stato escluso che nel procedimento previsto dall'art. 444 cod. proc. pen. «vi sia un sostanziale capovolgimento dell'onere probatorio, contrastante con la presunzione d'innocenza contenuta nell'art. 27, secondo comma, della Costituzione». In effetti - ha aggiunto la Corte - nel nuovo ordinamento giuridico-processuale «è preponderante l'iniziativa delle parti nel settore probatorio: ma ciò non immuta affatto i principi, nemmeno nello speciale procedimento in esame, dove anzi il giudice è in primo luogo tenuto ad esaminare ex officio se sia già acquisita agli atti la prova che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso. Dopodiché, risultando negativa questa prima verifica, se l'imputato ritiene di possedere elementi per l'affermazione della propria innocenza, nessuno lo obbliga a richiedere l'applicazione di una pena, ed egli ha a disposizione le garanzie del rito ordinario. In altri termini, chi chiede l'applicazione di una pena vuol dire che rinuncia ad avvalersi della facoltà di contestare l'accusa, senza che ciò significhi violazione del principio di presunzione d'innocenza, che continua a svolgere il suo ruolo fino a quando non sia irrevocabile la sentenza» (sentenza n. 313 del 1990).



Invero la possibilità di chiedere i riti speciali, e in particolare il patteggiamento o la messa alla prova, costituisce, come generalmente si ritiene, una delle facoltà difensive e appare illogico considerare costituzionalmente illegittimi per la violazione delle garanzie riconosciute all'imputato questi procedimenti che sono diretti ad assicurargli un trattamento più vantaggioso di quello del rito ordinario.

7.- Per giungere alla conclusione dell'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 464-*quater* e 464-*quinquies* cod. proc. pen., in riferimento all'art. 27 Cost., sarebbe sufficiente richiamare gli argomenti già utilizzati da questa Corte per decidere la questione relativa al patteggiamento, per vari aspetti analoga. Tuttavia anche altri e assai consistenti argomenti orientano in tal senso e valgono a dimostrare ulteriormente l'infondatezza delle altre due questioni di legittimità costituzionale sollevate dal giudice *a quo*.

La messa alla prova, anche se può assimilarsi al patteggiamento per la base consensuale del procedimento e del conseguente trattamento, presenta aspetti che da questo la differenziano, al punto, come si vedrà, da non consentire un riferimento nei termini tradizionali alle categorie costituzionali penali e processuali, perché il carattere innovativo della messa alla prova «segna un ribaltamento dei tradizionali sistemi di intervento sanzionatorio» (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 31 marzo 2016, n. 36272).

Come hanno riconosciuto le sezioni unite della Corte di cassazione, «[q]uesta nuova figura, di ispirazione anglosassone, realizza una rinuncia statale alla potestà punitiva condizionata al buon esito di un periodo di prova controllata e assistita e si connota per una accentuata dimensione processuale, che la colloca nell'ambito dei procedimenti speciali alternativi al giudizio (Corte cost., n. 240 del 2015). Ma di essa va riconosciuta, soprattutto, la natura sostanziale. Da un lato, nuovo rito speciale, in cui l'imputato che rinuncia al processo ordinario trova il vantaggio di un trattamento sanzionatorio non detentivo; dall'altro, istituto che persegue scopi specialpreventivi in una fase anticipata, in cui viene "infranta" la sequenza cognizione-esecuzione della pena, in funzione del raggiungimento della risocializzazione del soggetto» (Cass., sez. un., n. 36272 del 2016).

Da qui la differenza tra l'istituto in esame e il patteggiamento, in quanto la sentenza che dispone l'applicazione della pena su richiesta delle parti, «pur non potendo essere pienamente identificata con una vera e propria sentenza di condanna (cfr: sentenza n. 251 del 1991), è tuttavia a questa "equiparata" ex art. 445 del codice di procedura penale» (ordinanza n. 73 del 1993) e conduce all'irrogazione della pena prevista per il reato contestato, anche se diminuita fino a un terzo, mentre l'esito positivo della prova conduce ad una sentenza di non doversi procedere per estinzione del reato.

Inoltre la sentenza di patteggiamento costituisce un titolo esecutivo per l'applicazione di una sanzione tipicamente penale, mentre l'ordinanza che dispone la sospensione del processo e ammette l'imputato alla prova non costituisce un titolo per dare esecuzione alle relative prescrizioni. Il trattamento programmato non è infatti una sanzione penale, eseguibile coattivamente, ma dà luogo a un'attività rimessa alla spontanea osservanza delle prescrizioni da parte dell'imputato, il quale liberamente può farla cessare con l'unica conseguenza che il processo sospeso riprende il suo corso.

Si tratta di una caratteristica fondamentale, perché viene riservata alla volontà dell'imputato non soltanto la decisione sulla messa alla prova, ma anche la sua esecuzione.

In questa struttura procedimentale tuttavia non manca, in via incidentale e allo stato degli atti (perché l'accertamento definitivo è rimesso all'eventuale prosieguo del giudizio, nel caso di esito negativo della prova), una considerazione della responsabilità dell'imputato, posto che il giudice, in base all'art. 464-*quater*, comma 1, cod. proc. pen., deve verificare che non ricorrano le condizioni per «pronunciare sentenza di proscioglimento a norma dell'articolo 129» cod. proc. pen., e anche a tale scopo può esaminare gli atti del fascicolo del pubblico ministero, deve valutare la richiesta dell'imputato, eventualmente disponendone la comparizione (art. 464-*quater*, comma 2, cod. proc. pen.), e, se lo ritiene necessario, può anche acquisire ulteriori informazioni, in applicazione dell'art. 464-*bis*, comma 5, cod. proc. pen.

Così ricostruite le caratteristiche del nuovo istituto, deve concludersi che le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 464-*quater* e 464-*quinquies* cod. proc. pen. in riferimento all'art. 27, secondo comma, Cost. sono prive di fondamento.

8.- Una terza questione di legittimità costituzionale investe il secondo e il terzo comma dell'art. 168-*bis* cod. pen., che violerebbero l'art. 25, secondo comma, Cost., «nella parte in cui sancisce il principio di tassatività e determinatezza legale delle pene», in quanto prescriverebbero sanzioni indeterminate sia sul piano qualitativo, potendo il trattamento a cui l'imputato viene sottoposto risolversi in vincoli conformativi e ablatori della libertà personale di diversa intensità, sia sul piano quantitativo, ossia con riferimento alla sua misura temporale. Infatti, «nel disegno legislativo che definisce il procedimento speciale [di messa alla prova], le determinazioni qualitative e quantitative concernenti il trattamento sanzionatorio penale applicabile [sarebbero] rimesse alla libera scelta delle autorità procedenti (prima l'ufficio locale di esecuzione penale che predispose il programma di trattamento, e poi il giudice che tale programma convalida o modifica)».



Quanto alla misura temporale degli elementi del trattamento, va considerato che, anche se le norme censurate non lo specificano, la durata massima del lavoro di pubblica utilità «risulta indirettamente dall'art. 464-*quater*, comma 5, cod. proc. pen. perché, in mancanza di una sua diversa determinazione, corrisponde necessariamente alla durata della sospensione del procedimento, la quale non può essere: «a) superiore a due anni quando si procede per reati per i quali è prevista una pena detentiva, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria; b) superiore a un anno quando si procede per reati per i quali è prevista la sola pena pecuniaria» (ordinanza n. 54 del 2017), e per determinare in concreto tale durata il giudice «deve tenere conto dei criteri previsti dall'art. 133 cod. pen. e delle caratteristiche che dovrà avere la prestazione lavorativa» (ordinanza n. 54 del 2017).

Analoghe considerazioni valgono per la durata massima dell'affidamento in prova al servizio sociale.

Quanto agli aspetti qualitativi va considerato che un programma di trattamento per sua natura può essere determinato legislativamente solo attraverso l'indicazione dei tipi di condotta che ne possono formare oggetto, rimettendone la specificazione, come infatti è avvenuto, all'ufficio di esecuzione penale esterna e al giudice, con il consenso dell'imputato.

Il trattamento per sua natura è caratterizzato dalla finalità specialpreventiva e risocializzante che deve perseguire e deve perciò essere ampiamente modulabile, tenendo conto della personalità dell'imputato e dei reati oggetto dell'imputazione, sicché, considerata anche la sua base consensuale, non se ne può prospettare l'insufficiente determinatezza in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost.

Come questa Corte ha già rilevato, «la normativa sulla sospensione del procedimento con messa alla prova comporta una diversificazione dei contenuti, prescrittivi e di sostegno, del programma di trattamento, con l'affidamento al giudice di «un giudizio sull'idoneità del programma, quindi sui contenuti dello stesso, comprensivi sia della parte 'afflittiva' sia di quella 'rieducativa', in una valutazione complessiva circa la rispondenza del trattamento alle esigenze del caso concreto, che presuppone anche una prognosi di non recidiva» (Sezioni unite, 31 marzo 2016, n. 33216)» (ordinanza n. 54 del 2017).

Emerge perciò in modo chiaro l'inconferenza del riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost.

9.- Infine, secondo il giudice *a quo* l'art. 464-*quater*, comma 4, cod. proc. pen. si porrebbe in contrasto con l'art. 101 Cost., in quanto «rimette alla volontà dell'imputato la capacità sovrana di integrare la condizione meramente potestativa cui resta indiscutibilmente subordinato ogni profilo di efficacia formale ed utilità sostanziale del provvedimento giurisdizionale di messa alla prova nonché [...] dell'intera procedura già celebrata strumentalmente alla pronuncia del medesimo».

La norma censurata contrasterebbe altresì sia con «i principi costituzionali di buon andamento ed efficienza delle attività dei pubblici poteri (art. 97 Cost.) sia con i principi di economicità e ragionevole durata del processo penale (art. 111 comma 2 Cost.)», nella misura in cui stabilisce lo svolgimento di attività paragiudiziarie e giudiziarie che, «senza riguardo al dispendio di tempi e risorse processuali all'uopo occorrenti, [...] devono essere immediatamente disimpegnat[e] dai competenti pubblici uffici (prima l'ufficio esecuzione penale esterna e poi il giudice procedente) per il solo fatto che ne faccia richiesta la medesima parte processuale al cui mero insindacabile beneplacito, contestualmente, si attribuisce anche la prerogativa di deciderne a posteriori la sorte: ossia il potere di stabilire a piacimento [se], una volta che tali attività abbiano avuto luogo, [...] siano state compiute o meno soltanto a titolo di dissipazione di tempi processuali e denari pubblici».

Si tratta ancora una volta di questioni non fondate.

Basandosi l'istituto della messa alla prova sulla richiesta dell'imputato, che allega il programma di trattamento fatto elaborare dall'ufficio di esecuzione penale esterna, è evidente che ogni integrazione o modificazione di questo programma ritenuta necessaria dal giudice richiede il consenso dell'imputato.

Qualora infatti il giudice consideri il programma proposto inadatto a perseguire le finalità del trattamento, l'imputato deve poter scegliere se accettare le integrazioni o le modificazioni indicate oppure proseguire il giudizio nelle forme ordinarie: ciò non menoma le prerogative dell'autorità giudiziaria e non integra quindi la violazione dell'art. 101 Cost., dato che la facoltà è conforme al modello legale del procedimento.

Invero, come è già stato rilevato da questa Corte, l'integrità delle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria «non è violata quando il legislatore ordinario non tocca la potestà di giudicare, ma opera sul piano generale ed astratto delle fonti, costruendo il modello normativo cui la decisione del giudice deve riferirsi (sentenze n. 170 del 2008 e n. 432 del 1997; ordinanza n. 263 del 2002)» (sentenza n. 303 del 2011).



Perciò con la disposizione censurata il legislatore non ha violato la sfera riservata al potere giudiziario, perché, subordinando le integrazioni e le modificazioni del programma di trattamento al consenso dell'imputato, ha legittimamente ricollegato l'accesso al procedimento speciale a un accadimento processuale (il consenso, appunto) naturalmente rimesso a una parte del processo.

Anche con riferimento all'art. 97 Cost. la questione è infondata, data l'inconferenza del parametro evocato; infatti, per costante giurisprudenza costituzionale, «il principio del buon andamento è riferibile all'amministrazione della giustizia soltanto per quanto attiene all'organizzazione e al funzionamento degli uffici giudiziari, non all'attività giurisdizionale in senso stretto» (ordinanza n. 84 del 2011; in tal senso, sentenze n. 65 del 2014 e n. 272 del 2008; ordinanza n. 408 del 2008).

È infine infondata anche la censura di violazione dell'art. 111, secondo comma, Cost., in quanto la disposizione censurata, oltre ad essere funzionale alle peculiari caratteristiche dell'istituto in esame, non comporta, contrariamente a quanto ritenuto dal giudice *a quo*, alcun dispendio di tempi e risorse processuali. Il consenso infatti è richiesto per le integrazioni e le modificazioni che il giudice ritenga di apportare prima della sospensione del procedimento e dell'ammissione alla prova dell'imputato, e quindi prima che sia svolta qualsivoglia attività processuale.

Peraltro, in relazione al principio di ragionevole durata del processo, la giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente affermato che - «alla luce dello stesso richiamo al connotato di "ragionevolezza", che compare nella formula costituzionale - possono arrecare un vulnus a quel principio solamente le norme "che comportino una dilatazione dei tempi del processo non sorrette da alcuna logica esigenza" (*ex plurimis*, sentenze n. 23 del 2015, n. 63 e n. 56 del 2009, n. 148 del 2005)» (sentenza n. 12 del 2016). E non è questo il caso in esame, dato che la norma censurata è necessitata dalla struttura del rito speciale, che si basa sulla volontà dell'imputato ed è diretto, tra l'altro, a semplificare il procedimento, riducendone anche i tempi.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 464-quater, comma 1, del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 111, sesto comma, 25, secondo comma, e 27, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Grosseto, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 464-quater e 464-quinquies cod. proc. pen., sollevate, in riferimento all'art. 27, secondo comma, Cost., dal medesimo Tribunale, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 168-bis, secondo e terzo comma, del codice penale, sollevata, in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost., dal medesimo Tribunale, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 464-quater, comma 4, cod. proc. pen., sollevate, in riferimento agli artt. 97, 101 e 111, secondo comma, Cost., dal medesimo Tribunale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 febbraio 2018.

F.to:

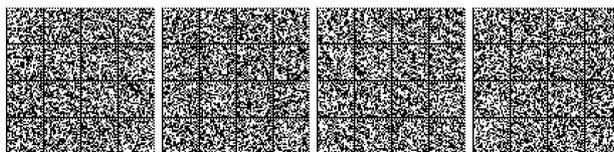
Giorgio LATTANZI, *Presidente*
e *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 aprile 2018.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



N. 92

Sentenza 21 febbraio - 27 aprile 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Incidente probatorio - Assunzione della testimonianza di minorenne - Mancata comparizione dovuta a situazioni di disagio del minore che ne compromettono il benessere.

– Codice di procedura penale, artt. 398, comma 5, e 133.

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,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 398, comma 5, e 133 del codice di procedura penale, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Lecce nel procedimento penale a carico di G. R., con ordinanza del 1° dicembre 2015, iscritta al n. 109 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2016.

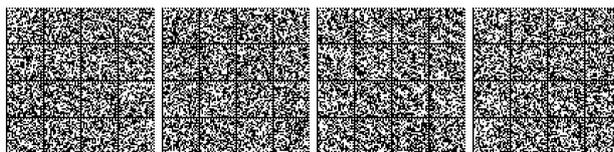
Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 21 febbraio 2018 il Giudice relatore Franco Modugno.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 1° dicembre 2015, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Lecce ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 3 e 4 della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, degli artt. 398, comma 5, e 133 del codice di procedura penale, nella parte in cui «non prevedono che, laddove la mancata comparizione del testimone minorenne sia dovuta a situazioni di disagio che ne compromettono il benessere, e sia possibile avviare ad esse procedendo all'esame del minore presso il tribunale competente in relazione al luogo della sua dimora, [...] possa ritenersi giustificata la sua mancata comparizione e rogarsi il compimento dell'incidente al [giudice per le indagini preliminari] del tribunale nel cui circondario risiede il minore».

1.1.- Il rimettente riferisce che, nel giudizio *a quo*, si procede nei confronti di una persona imputata del delitto di maltrattamenti in danno del figlio minorenne della propria convivente. Riferisce, altresì, che su istanza dell'imputato, formulata nel corso dell'udienza preliminare - come consentito a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 77 del 1994 - era stata disposta l'assunzione della testimonianza del minore nelle forme dell'incidente probatorio, ai sensi dell'art. 392, comma 1-bis, cod. proc. pen.



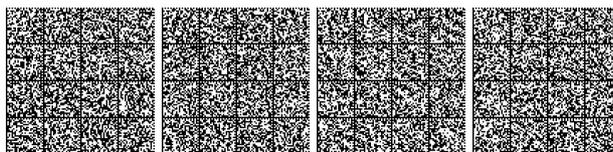
Il difensore della persona offesa aveva ripetutamente chiesto che l'incidente probatorio fosse rinviato o sospeso, ovvero delegato al Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Avellino - città nella quale il minore risiedeva con il padre -, ovvero ancora che vi procedesse lo stesso GIP di Lecce, ma sempre nel luogo di residenza del minore. Le istanze erano state motivate con lo stress accumulato da quest'ultimo, già esaminato più volte in sede di giudizio civile, con i problemi che la trasferta gli avrebbe recato sul piano della frequentazione e del rendimento scolastico, nonché con il disagio, manifestato dal minore, «a venire a Lecce, ove non si sent[iva] tranquillo per il timore di incontrare l'imputato».

Il giudice *a quo* aveva disatteso, tuttavia, tali istanze con ordinanza del 30 settembre 2015, fissando al 27 novembre 2015 l'udienza per l'espletamento dell'incidente probatorio avanti a sé. Nell'occasione, il rimettente aveva rilevato come il «pur comprensibile» disagio lamentato dal minore non potesse condurre ad un apprezzamento di pericolosità dell'atto processuale per la sua salute, tale da giustificare la revoca dell'incidente probatorio. Con un precedente incidente probatorio era stata, infatti, espletata una perizia proprio per verificare la capacità a testimoniare del minore e l'esistenza di «problematicità» connesse alla sua sottoposizione ad esame: «problematicità» che il perito aveva escluso, stante «l'elevata maturità del minore» - ormai sedicenne - «e l'assenza di segni di fragilità». Nella medesima ordinanza si era rilevato, altresì, come non ricorressero nemmeno i presupposti per un esame del minore «a domicilio». Il comma 5-*bis* dell'art. 398 cod. proc. pen. consente, infatti, che l'udienza per l'espletamento dell'incidente probatorio si tenga in luogo diverso dal tribunale, allorché occorra assumere la testimonianza di un minore, prevedendo, tuttavia, l'esame presso l'abitazione della persona interessata solo qualora non esistano «strutture specializzate di assistenza»: strutture, di contro, reperibili nel circondario di Lecce presso il Tribunale per i minorenni, che disponeva di locali appositamente attrezzati. La finalità della citata disposizione non sarebbe, d'altra parte, quella di limitare i disagi di una eventuale trasferta, ma l'altra - da essa espressamente richiamata - di salvaguardare le «esigenze di tutela delle persone»: e ciò segnatamente a fronte dei pregiudizi di ordine emotivo e psicologico che possono derivare al minore da un esame in udienza a diretto contatto con le parti, compresi i soggetti che avrebbero eventualmente abusato di lui. Nella specie, peraltro, il minore era già stato sentito in diverse occasioni presso il Tribunale per i minorenni di Lecce, senza mai manifestare alcun disagio per il trasferimento. Il perito aveva, inoltre, chiarito che il minore, in ragione del suo «sviluppo evolutivo e psicologico», poteva essere senz'altro esaminato direttamente dalle parti. Lo svolgimento dell'incidente probatorio ad Avellino, anziché a Lecce, non avrebbe offerto, d'altronde, alcuna garanzia in più sotto il profilo della tutela del minore, posto che, ai sensi dell'art. 401, comma 3, cod. proc. pen., l'imputato - autore dei presunti maltrattamenti - avrebbe avuto, comunque sia, il diritto di assistere all'assunzione della testimonianza. Non sussistevano, pertanto, «controindicazioni» all'esame del minore in Lecce, laddove, invece, l'espletamento dell'incombente nel suo luogo di residenza avrebbe comportato «anche ostacoli al piano esercizio del diritto di difesa, al cui servizio si pone [...] il principio che assegna la competenza [...] territoriale al giudice del locus commissi delicti». Proprio in questa prospettiva, l'art. 398, comma 5, cod. proc. pen., nell'individuare i casi nei quali l'incidente probatorio può essere delegato ad altro giudice, fa riferimento alle ipotesi nelle quali il mezzo di prova debba essere necessariamente assunto fuori del circondario del giudice che lo dispone, richiedendo, altresì, che ricorrano «ragioni di urgenza», nella specie non ravvisabili.

Il giudice rimettente aveva, quindi, conclusivamente ritenuto che le preoccupazioni e i disagi manifestati dal minore imponessero soltanto di fare in modo che il suo esame avvenisse «con modalità protette», tali da evitargli il contatto, anche solo visivo, con l'imputato prima, durante e dopo l'incidente probatorio, in maniera da tutelare la sua «tranquillità emotiva». In quest'ottica, il rimettente - oltre a richiedere l'assistenza di uno psicologo - aveva disposto una serie di cautele, stabilendo, in particolare, differenti orari di arrivo per i due interessati e il divieto, per l'imputato, di comparire prima di un certo orario, così da consentire al minore di raggiungere la sala destinata all'escussione senza incrociarlo. Aveva disposto, infine, che l'imputato fosse ammesso ad assistere all'esame dietro uno «schermo/specchio», in modo da non essere visto dal testimone.

1.2.- All'udienza fissata per l'espletamento dell'incidente probatorio, il minore non era, peraltro, comparso. Confermando quanto preventivamente comunicato dai servizi sociali del Comune di Avellino, il difensore della persona offesa e il padre di quest'ultima, comparsi in udienza, avevano rappresentato la volontà «particolarmente intensa e ferma» del minore di essere sentito ad Avellino, e non a Lecce, per il «forte timore» di un possibile incontro con l'imputato e l'«elevato disagio» generato in lui dall'idea di un ritorno nel territorio salentino.

Il rimettente esclude che una simile volontà - in assenza di una «seria controindicazione» per la salute del minore - possa integrare una situazione di «legittimo impedimento», atta a giustificare la mancata ottemperanza all'obbligo di comparire ai sensi degli artt. 133 e 198 cod. proc. pen. Ribadisce, altresì, come non ricorra una condizione di urgenza atta a giustificare la delega dell'incidente probatorio al Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Avellino, «non essendo in pericolo la ripetibilità della prova», né sussistendo «il rischio che il decorso del tempo [...] comprometta la possibilità di assumerla in condizioni di genuinità» (la prova sarebbe, infatti, senz'altro ripetibile, anche



dopo l'ormai prossimo raggiungimento della maggiore età da parte del teste). Conferma, ancora, l'insussistenza dei presupposti per l'assunzione dell'atto a domicilio, tanto ai sensi dell'art. 398, comma 5-bis, cod. proc. pen., quanto ai sensi dell'art. 502 cod. proc. pen. Rileva, infine, come non ricorrano neppure le «gravi difficoltà ad assicurare la comparizione della persona da sottoporre ad esame», in presenza delle quali l'art. 147-bis, comma 5, del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale) consente l'esame a distanza del testimone: modalità che, per la loro «povertà empatica», sarebbero d'altronde - secondo il rimettente - «ben poco adatte all'esame del minore».

A fronte di ciò, il giudice *a quo* si troverebbe, dunque, a dover disporre l'accompagnamento coattivo del minore a mezzo della forza pubblica, ai sensi dell'art. 133 cod. proc. pen.

1.3.- Il rimettente dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale del «complesso normativo» che imporrebbe di adottare un simile provvedimento, al quale andrebbe ascritta «una non minima capacità traumatizzante sul minore».

Nella specie, potrebbe in effetti «darsi per acquisito» che il minore avverta «effettivamente, e con estrema verosimiglianza», un forte disagio nel far ritorno in luoghi che associa alla persona dell'imputato e ai fatti di maltrattamento che gli attribuisce: e ciò anche a voler sopporre l'infondatezza delle accuse, posto che - se pure non nella città di Lecce, ma in un paese della provincia - l'imputato ha svolto nei confronti del minore stesso il ruolo di padre per diversi anni.

In simile situazione, lo svolgimento dell'incidente probatorio in Lecce, e ancor più l'accompagnamento coattivo del minore, comporterebbero la prevalenza delle «esigenze di razionale distribuzione degli affari e delle competenze» e di agevolazione dell'esercizio del diritto di difesa (di cui sarebbero espressione anche le norme sulla competenza territoriale) rispetto a quelle di tutela della serenità e dell'equilibrio del minore, che, «non per capriccio», ma per ragioni di effettivo disagio psichico non voglia comparire davanti al giudice di un determinato luogo, con totale soccombenza delle seconde (e conseguente rischio di pregiudizio anche per la genuinità della prova).

In simili frangenti, l'impossibilità di delegare l'esecuzione dell'incidente probatorio al giudice per le indagini preliminari del luogo di residenza del teste minorenni, e la conseguente necessità di disporre l'accompagnamento coattivo, si porrebbero in contrasto con gli obblighi internazionali derivanti dagli artt. 3 e 4 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo e, di riflesso, con l'art. 117 Cost. Il citato art. 3 impone, infatti, agli Stati parti, in tutte le decisioni relative ai fanciulli, di attribuire un rilievo preminente all'«interesse superiore del fanciullo» (intendendosi, per tale, ai sensi dell'art. 1 della Convenzione, il minore degli anni diciotto) e di assicurare al medesimo «la protezione e le cure necessarie al suo benessere»: concetto, quello di «benessere», da ritenere più ampio di quello di «salute» e comprensivo anche dell'esigenza di evitare «gli stati d'ansia o stress che possono essere prodotti dall'applicazione delle norme processuali». A sua volta, l'art. 4 della Convenzione impegna gli Stati parti ad adeguare i propri ordinamenti interni a tali principi, anche tramite provvedimenti legislativi.

Sulla base di tali considerazioni, il giudice *a quo* ritiene, quindi, rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 398, comma 5, e 133 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedono che - quando la mancata comparizione del testimone minorenni sia dovuta a situazioni di disagio che ne compromettono il benessere, alle quali si possa «ovviare» procedendo all'esame del minore presso il tribunale nel cui circondario egli dimora - il giudice competente possa ritenere giustificata la sua mancata comparizione e delegare per l'esecuzione dell'incidente probatorio il giudice per le indagini preliminari del luogo di residenza del minore.

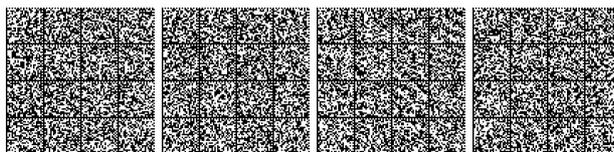
2.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata.

Ad avviso della difesa dell'interveniente, la questione sarebbe inammissibile sia per difetto di adeguata motivazione sulla rilevanza, sia in quanto ipotetica. Dall'ordinanza di rimessione emerge, infatti, chiaramente che, nel caso di specie, l'assenza del minore non risulta giustificata da un effettivo impedimento a comparire, né da difficoltà gravi, e che il problema sarebbe risolvibile tramite l'accompagnamento coattivo, con sacrificio non grave delle ragioni del minore.

La questione sarebbe, in ogni caso, infondata nel merito.

L'incidente probatorio è un istituto processuale finalizzato ad evitare, durante le indagini preliminari, il rischio di dispersione di prove non rinviabili al dibattimento. Con riguardo ad esso, il legislatore avrebbe operato un corretto bilanciamento tra la tutela dei diritti dell'imputato e quelli del testimone minore, stabilendo regole particolari a salvaguardia della serenità di quest'ultimo, in quanto soggetto vulnerabile.

L'intervento richiesto dal giudice rimettente attenuerebbe invece ingiustificatamente lo stretto legame tra giudice e luogo di commissione del fatto, postulato dal principio del giudice naturale, di cui all'art. 25, primo comma, Cost., quale limite alla discrezionalità legislativa nella determinazione della competenza territoriale. Come posto in evidenza dalla giurisprudenza costituzionale, «il predicato della "naturalità" assume nel processo penale un carattere del tutto particolare, in ragione della "fisiologica" allocazione di quel processo nel locus commissi delicti» (è citata la sentenza



n. 168 del 2006). L'attribuzione della competenza al giudice di tale luogo risponde, in effetti, non solo all'esigenza «simbolica» di riaffermare il diritto e la giustizia proprio nel luogo in cui sono stati violati, ma anche a considerazioni di ordine pratico, essendo, di norma, tale sede giudiziaria quella più idonea all'accertamento del fatto, in particolare nella prospettiva di una più agevole e rapida raccolta del materiale probatorio.

La deroga agli ordinari criteri di competenza territoriale che il giudice *a quo* vorrebbe introdurre in nome della tutela dei diritti del fanciullo, prevista nella Convenzione di New York, comporterebbe un sacrificio del tutto sproporzionato del principio del giudice naturale rispetto all'obiettivo di non incidere sul benessere del minore, che, nel caso di specie, non sembrerebbe in pericolo e che risulterebbe, comunque sia, salvaguardato dalle speciali garanzie previste dall'ordinamento a tutela del minore stesso.

Considerato in diritto

1.- Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Lecce dubita della legittimità costituzionale degli artt. 398, comma 5, e 133 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevedono che - quando la mancata comparizione del minore chiamato a rendere testimonianza in sede di incidente probatorio sia dovuta a «situazioni di disagio che ne compromettono il benessere», alle quali sia possibile «ovviare» esaminandolo presso il tribunale del luogo della sua dimora - il giudice competente possa ritenere giustificata la mancata comparizione e delegare l'incidente probatorio al giudice per le indagini preliminari nel cui circondario il minore risiede.

Ad avviso del giudice *a quo*, le norme censurate violerebbero l'art. 117, primo comma, della Costituzione, ponendosi in contrasto con le previsioni degli artt. 3 e 4 della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, in forza delle quali gli Stati parti debbono considerare «preminente» l'«interesse superiore» del fanciullo (intendendosi, per tale, ai sensi dell'art. 1 della Convenzione, il minore degli anni diciotto) in tutte le decisioni che lo riguardano - e, dunque, anche nella disciplina degli atti processuali - al fine di garantire il «benessere» del fanciullo stesso. Non consentendo di delegare, nei casi considerati, l'incidente probatorio al giudice del luogo di residenza del minore e imponendo, di conseguenza, l'accompagnamento coattivo di quest'ultimo, le disposizioni sottoposte a scrutinio farebbero, per converso, prevalere le esigenze di razionale distribuzione degli affari e di agevolazione del diritto di difesa - delle quali sarebbero espressione le norme sulla competenza territoriale - su quelle di tutela della serenità e dell'equilibrio del minore, «con totale soccombenza» delle seconde.

2.- L'eccezione di inammissibilità della questione formulata dal Presidente del Consiglio dei ministri non è fondata.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato la questione sarebbe inammissibile sia per difetto di adeguata motivazione sulla rilevanza, sia per il suo carattere ipotetico: ciò, in quanto dall'ordinanza di rimessione emergerebbe chiaramente che, nel caso di specie, l'assenza del minore non è giustificata da un impedimento a comparire o da gravi difficoltà e che il problema sarebbe risolvibile tramite l'accompagnamento coattivo, con un sacrificio «non grave» delle ragioni del minore.

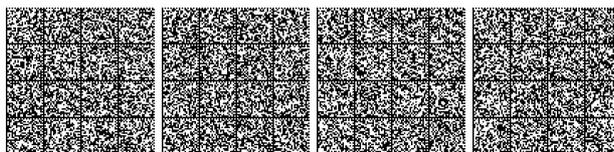
Evitare, tuttavia, il sacrificio anche «non grave» delle ragioni del minore è proprio ciò a cui mira il giudice rimettente con la questione sollevata.

3.- Nel merito, la questione non è, tuttavia, fondata.

La tematica su cui verte l'odierno quesito di legittimità costituzionale è quella dell'assunzione, mediante incidente probatorio, della testimonianza di una persona minorenni. A tal riguardo, il giudice *a quo* sottopone congiuntamente a scrutinio due norme, cui addebita la creazione di una situazione di mancata tutela del minore, contrastante con le evocate previsioni degli artt. 3 e 4 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo e, di riflesso, con l'art. 117 Cost., nella parte in cui, al primo comma, impone al legislatore il rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.

Le censure investono, in primo luogo, il disposto dell'art. 398, comma 5, cod. proc. pen., che disciplina le condizioni di esperibilità dell'incidente probatorio per rogatoria, stabilendo che «[q]uando ricorrono ragioni di urgenza e l'incidente probatorio non può essere svolto nella circoscrizione del giudice competente, quest'ultimo può delegare il giudice per le indagini preliminari del luogo dove la prova deve essere assunta».

Viene censurata, altresì, la disposizione dell'art. 133 cod. proc. pen., che abilita il giudice a ordinare l'accompagnamento coattivo delle persone diverse dall'imputato - tra cui, anzitutto, il testimone - che, dopo essere state regolarmente citate, omettono di comparire senza legittimo impedimento nel luogo, giorno e ora stabiliti.



In rapporto a tali previsioni, il giudice *a quo* formula un petitum a carattere additivo, fortemente “ritagliato” sulle peculiarità della vicenda concreta sottoposta al suo esame, concernente l’assunzione, mediante incidente probatorio, della testimonianza di un minore ultrasedicenne, asserita vittima di maltrattamenti da parte del convivente della madre: vicenda che ha visto il rimettente respingere, con un primo provvedimento - sorretto da ampia e analitica motivazione - le istanze di espletamento della prova nel luogo di residenza del minore, esterno al circondario del Tribunale ordinario di Lecce. Nell’occasione, il giudice *a quo* aveva ritenuto non soltanto che non ricorressero gli stringenti presupposti ai quali il citato art. 398, comma 5, cod. proc. pen. subordina la delega dell’incidente probatorio (impossibilità di compimento dell’atto nel circondario del giudice competente e ragioni di urgenza), ma che non sussistessero neppure, e comunque sia, apprezzabili «controindicazioni» all’esame del minore in Lecce, tali da giustificare l’«abbandon[o]», da parte di esso giudice rimettente, «[del]la sua sede - e [de]i continuativi impegni giurisdizionali che ivi svolge - per recarsi in altro circondario».

Non essendo peraltro il teste comparso senza addurre un legittimo impedimento, il giudice *a quo* - all’esito di una nuova e diversa valutazione della vicenda - chiede ora a questa Corte di dichiarare illegittime le disposizioni censurate nella parte in cui non prevedono che - quante volte la mancata comparizione del testimone minore si ricolleggi a «situazioni di disagio che ne compromettono il benessere», rimovibili esaminandolo presso il tribunale nel cui circondario egli dimora - il giudice competente possa ritenere giustificata la mancata comparizione e delegare per l’esecuzione dell’incidente probatorio il giudice per le indagini preliminari del luogo di residenza del minore.

4.- Va osservato che le censure del giudice *a quo* poggiano su una visione eccessiva dell’obbligo dello Stato italiano - scaturente dalle evocate, generalissime previsioni degli artt. 3 e 4 della Convenzione di New York - di accordare «una considerazione preminente» all’«interesse superiore del fanciullo» in tutte le decisioni che lo riguardano e di assicurare il suo «benessere». Nell’idea del rimettente, tali disposizioni impegnerebbero il legislatore nazionale a congegnare le norme processuali penali in modo da evitare al minore qualsiasi tipo di «disagio» di ordine psicologico: anche quello - riscontrabile, secondo il giudice *a quo*, nel caso di specie - derivante dal fatto che la città in cui il minore dovrebbe deporre risvegli in lui ricordi sgradevoli, in quanto associata alla persona dell’imputato e ai fatti di reato a questo attribuiti (fatti che, per quanto si evince dall’ordinanza di rimessione, non sono stati commessi neppure in Lecce, ma in un paese della sua provincia). Per affermazione dello stesso rimettente, si tratta di «disagio», non solo certamente inidoneo a incidere sulla salute del minore interessato, ma neppure tale da comportare un «sacrificio [...] grave» per il medesimo (nell’ordinanza di rimessione, il minore viene d’altronde descritto, sulla scorta delle risultanze di una perizia, come soggetto di «elevata maturità» ed esente da «segni di fragilità», e si riferisce, altresì, di come egli fosse stato già sentito, in fatto, più volte in precedenza presso il Tribunale per i minorenni del capoluogo salentino).

Ragionando in questi termini, tuttavia, nessun minore, vittima di determinati reati, dovrebbe essere mai assunto come testimone. Per il minore vittima, ad esempio, di abusi sessuali - ma anche di maltrattamenti, come si ipotizza dalla pubblica accusa nel giudizio *a quo* - dover rievocare in ambito giudiziario le vicende che lo hanno coinvolto è sempre, e comunque sia, fonte di marcato «disagio».

Risulta evidente, in realtà, come in materia occorra necessariamente procedere al bilanciamento di valori contrapposti: da un lato, la tutela della personalità del minore, obiettivo di sicuro rilievo costituzionale (sentenza n. 262 del 1998); dall’altro, i valori coinvolti dal processo penale, quali quelli espressi dai principi, anch’essi di rilievo costituzionale, del contraddittorio e del diritto di difesa - in forza dei quali l’accusato deve essere posto in grado di confrontarsi in modo diretto con il materiale probatorio e, in specie, con le prove dichiarative - nonché, per quanto qui particolarmente interessa, dalle regole sulla competenza territoriale.

Come ricorda il Presidente del Consiglio dei ministri, questa Corte ha avuto modo di porre in evidenza il particolare collegamento che, nella materia penale, sussiste tra dette regole e il principio del giudice naturale (art. 25 Cost.). Nel processo penale, infatti, «il predicato della “naturalità” assume [...] un carattere del tutto particolare, in ragione della “fisiologica” allocazione di quel processo nel locus commissi delicti. Qualsiasi istituto processuale, quindi, che producesse [...] l’effetto di “distrarre” il processo dalla sua sede, inciderebbe su un valore di elevato e specifico risalto per il processo penale; giacché la celebrazione di quel processo in “quel” luogo, risponde ad esigenze di indubbio rilievo, fra le quali, non ultima, va annoverata anche quella [...] per la quale il diritto e la giustizia devono riaffermarsi proprio nel luogo in cui sono stati violati» (sentenza n. 168 del 2006). Tale sede giudiziaria è, peraltro, in linea di massima, anche quella più idonea all’accertamento del fatto, in particolare nella prospettiva di una più agevole e rapida raccolta del materiale probatorio: e ciò - come riconosce lo stesso rimettente - anche in ottica servente al diritto di difesa dell’imputato.

5.- Ciò posto, il bilanciamento tra i contrapposti valori operato dalla normativa processuale vigente non può essere reputato inadeguato, sul versante della protezione del minore: e ciò particolarmente in rapporto a procedimenti per reati quale quello oggetto del giudizio *a quo*.



L'esigenza che si pone in materia non è, evidentemente, quella di evitare al minore i «disagi» inevitabilmente connessi al fatto di dover rendere testimonianza, apprezzabili in rapporto alla generalità dei testi, ma l'altra di preservarlo dagli effetti negativi che la prestazione dell'ufficio di testimone può produrre in rapporto alla peculiare condizione del soggetto.

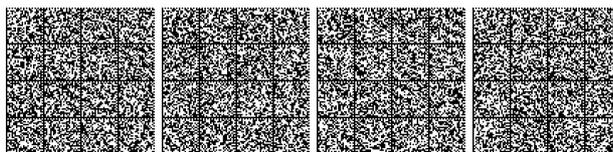
È un dato acquisito, in effetti, che i minori, in quanto soggetti in età evolutiva, possono subire un trauma psicologico a seguito della loro esperienza in un contesto giudiziario penale. I fattori atti a provocare una maggiore tensione emozionale sono il dover deporre in pubblica udienza nell'aula del tribunale, l'essere sottoposti all'esame e al controesame condotto dal pubblico ministero e dai difensori e il trovarsi a testimoniare di fronte all'imputato, la cui sola presenza può suggestionare e intimorire il dichiarante. Se il minore è vittima del reato, d'altra parte, il dover testimoniare contro l'imputato si presta a innescare un meccanismo di cosiddetta "vittimizzazione secondaria", per il quale egli è portato a rivivere i sentimenti di paura, di ansia e di dolore provati al momento della commissione del fatto. Il trauma cui il minore è esposto durante l'esame testimoniale si ripercuote, d'altronde, negativamente sulla sua capacità di comunicare e di rievocare correttamente e con precisione i fatti che lo hanno coinvolto, o ai quali ha assistito, rischiando così di compromettere la genuinità della prova. Far sì che la testimonianza del minore venga acquisita in condizioni tali da tutelare la serenità del teste è, dunque, necessario anche al fine di una più completa e attendibile ricostruzione dell'accaduto.

Di tale esigenza il nuovo codice di procedura penale del 1988 si era fatto originariamente carico solo in ristretti limiti. In risposta ad essa, si erano previste, da un lato, la possibilità di svolgere l'esame testimoniale del minore a porte chiuse (art. 472, comma 4, cod. proc. pen.), facoltà trasformata poi in obbligo, ove il minore sia vittima di determinati reati (art. 472, comma 3-bis, cod. proc. pen.); dall'altro, una deroga alle ordinarie forme dell'esame incrociato, con l'affidamento in via prioritaria al giudice del compito di condurre l'esame del minore «su domande e contestazioni proposte dalle parti», avvalendosi, se del caso, dell'ausilio di un familiare del minore stesso o di un esperto in psicologia infantile: salva la possibilità di disporre, sentite le parti, che la deposizione prosegua nelle forme consuete «se ritiene che l'esame diretto del minore non possa nuocere alla serenità del teste» (art. 498, comma 4, cod. proc. pen.).

In prosieguo di tempo, tuttavia, il ventaglio degli strumenti di salvaguardia del minore si è progressivamente e sensibilmente arricchito per effetto di una serie di interventi innovativi. Nel procedere in tale direzione, il legislatore ha tenuto conto, tra l'altro, anche della necessità di uniformare l'ordinamento interno alle previsioni di norme sovranazionali attinenti, in modo specifico, alle modalità di assunzione della testimonianza del minore vittima di reati o, amplius, alla tutela del testimone "vulnerabile": norme molto più pertinenti alla tematica in esame rispetto ai generalissimi enunciati della Convenzione di New York su cui il rimettente fonda invece le proprie censure. Previsioni di tal fatta si rinvencono, in specie, oltre che in talune raccomandazioni, nella Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, fatta a Lanzarote il 25 ottobre 2007, ratificata e resa esecutiva con legge 1° ottobre 2012, n. 172 (artt. 30, 31 e 35), nonché, quanto al diritto dell'Unione europea, nella decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio, del 15 marzo 2001, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale (artt. 2, paragrafo 2; 3, paragrafo 3; 8, paragrafi 3 e 4), e indi nella direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI (artt. 19, paragrafo 1; 22, paragrafo 4; 23).

6.- Il processo di implementazione dei presidi a tutela del minore chiamato a rendere testimonianza ha preso concretamente avvio con la legge 15 febbraio 1996, n. 66 (Norme contro la violenza sessuale), il cui art. 13 ha aggiunto all'art. 392 cod. proc. pen. un comma 1-bis, ove si stabiliva che, nei procedimenti per fatti riconducibili alle più gravi tra le nuove figure di reato introdotte dalla stessa legge, le parti potessero «chiedere che si proceda con incidente probatorio all'assunzione della testimonianza di persona minore degli anni sedici, anche al di fuori delle ipotesi previste dal comma 1», ossia a prescindere dalle condizioni di indifferibilità della prova cui è ordinariamente subordinata la possibilità di una sua assunzione anticipata rispetto alla naturale sede dibattimentale. La disposizione è stata oggetto di ripetute modifiche ad opera di successive novelle legislative, che ne hanno via via dilatato il perimetro applicativo, tanto con riguardo ai reati - nel cui catalogo figura, a partire dal 2009, anche il delitto di maltrattamenti (art. 572 del codice penale), per cui si procede nel giudizio *a quo* - quanto in relazione al novero dei soggetti tutelati, che, sempre a partire dal 2009, abbraccia tutti i minori, anche ultrasedicenni (siano o meno persone offese dal reato), nonché le persone offese maggiorenni. Proprio sulla base della previsione del citato art. 392, comma 1-bis, cod. proc. pen. è stata, del resto, disposta l'assunzione mediante incidente probatorio della testimonianza del minore nel giudizio *a quo*.

Secondo quanto emerge dai lavori parlamentari relativi alla citata legge n. 66 del 1996, l'introduzione della ricordata nuova ipotesi di incidente probatorio cosiddetto speciale o atipico - proprio perché svincolato dall'ordinario presupposto della non rinviabilità della prova al dibattimento - era sorretta anche e soprattutto da una finalità di tutela della personalità del minore, consentendogli di uscire al più presto dal circuito processuale per aiutarlo a liberarsi più



rapidamente dalle conseguenze psicologiche dell'esperienza vissuta. Tale *ratio* extraprocessuale è stata resa maggiormente evidente dalla legge 3 agosto 1998, n. 269 (Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù), che, aggiungendo all'art. 190-*bis* cod. proc. pen. un comma 1-*bis*, ha stabilito che il minore infrasedicenne, già escusso in sede di incidente probatorio, non potesse essere chiamato a deporre nuovamente in dibattimento, se non quando ciò apparisse «assolutamente necessario» (condizione poi solo in parte attenuata, in nome dell'esigenza di assicurare l'attuazione del principio del contraddittorio, dalla legge 1º marzo 2001, n. 63, recante «Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale in materia di formazione e valutazione della prova in attuazione della legge costituzionale di riforma dell'articolo 111 della Costituzione»).

7.- In parallelo all'ampliamento dei casi di incidente probatorio, la legge n. 66 del 1996 ha dettato, con il nuovo comma 5-*bis* dell'art. 398 cod. proc. pen., anche speciali regole per l'acquisizione della testimonianza del minore. Anzi-
ché integrare la disposizione dell'art. 498 cod. proc. pen., relativa alla deposizione dibattimentale - applicabile anche in sede di incidente probatorio in virtù del richiamo alle «forme stabilite per il dibattimento», contenuto nell'art. 401, comma 5, cod. proc. pen. - il legislatore preferì collocare le regole in questione nell'ambito della disciplina dell'incidente probatorio, limitandone così (in origine) la portata applicativa all'esame del minore condotto in tale sede.

Inizialmente circoscritta ai casi in cui si procedesse per i più gravi tra i delitti contro la libertà sessuale e si discutesse di minori infrasedicenni, la disposizione è stata interessata, negli anni a seguire, da un progressivo ampliamento del suo campo applicativo, in larga misura omologo a quello che ha investito l'ipotesi di incidente probatorio atipico di cui al comma 1-*bis* dell'art. 392 cod. proc. pen. In base al testo attuale della norma, nel caso di indagini che riguardino la quasi totalità dei reati menzionati dal citato art. 392, comma 1-*bis* (tra cui anche il delitto di maltrattamenti), «il giudice, ove fra le persone interessate all'assunzione della prova vi siano minorenni» (anche ultrasedicenni), con l'ordinanza che lo ammette, «stabilisce il luogo, il tempo e le modalità particolari attraverso cui procedere all'incidente probatorio, quando le esigenze di tutela delle persone lo rendono necessario od opportuno». A tal fine, l'udienza di assunzione della prova può svolgersi «anche in luogo diverso dal tribunale, avvalendosi il giudice, ove esistano, di strutture specializzate di assistenza o, in mancanza, presso l'abitazione della persona interessata all'assunzione della prova».

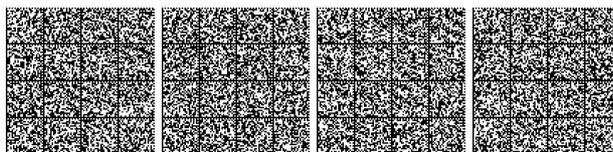
La disposizione abilita, quindi, il giudice a conformare discrezionalmente le modalità di escussione del minore alla luce delle concrete esigenze di tutela - apprezzabili non solo in termini di "necessità", ma anche di semplice "opportunità" - ferma restando, s'intende, la contrapposta esigenza di rispetto del principio del contraddittorio. Tale discrezionalità investe anzitutto il «luogo» dell'assunzione della prova, potendo il giudice disporre che l'esame del minore avvenga *extra moenia*, cioè in luoghi alternativi e di minore impatto emotivo rispetto alle aule di tribunale, ed eventualmente - quando ciò sia richiesto dalle contingenze - anche in località diversa da quella in cui ha sede l'ufficio giudiziario. Il giudice può calibrare, altresì, discrezionalmente il «tempo» dell'esame, fissando l'udienza di là dal limite temporale di dieci giorni previsto dall'art. 398, comma 2, lettera *c*), cod. proc. pen., in accordo con le specifiche esigenze di tutela del minore. Da ultimo, il giudice può stabilire «modalità particolari» di escussione, adeguate alle circostanze: formula ampia e generica, che abbraccia la generalità delle forme di acquisizione della prova.

Quanto, poi, all'originaria, incongrua limitazione delle regole speciali alla sola testimonianza del minore assunta con incidente probatorio, essa è stata rimossa già con la legge n. 269 del 1998, che, aggiungendo il nuovo comma 4-*bis* all'art. 498 cod. proc. pen., ha esteso le "modalità protette" anche all'escussione dibattimentale.

La medesima legge ha inserito, inoltre, nell'art. 498 cod. proc. pen. un comma 4-*ter* (anch'esso più volte novellato in prosieguo), in forza del quale, nei procedimenti per determinati reati (tra cui, attualmente, anche quello di maltrattamenti), l'esame del minore vittima del reato ha luogo, su richiesta del minore stesso o del suo difensore, «mediante l'uso di un vetro specchio unitamente ad un impianto citofonico». In questo modo, si evita all'interessato di dover deporre dinanzi a numerose persone, e in particolare al presunto autore del reato commesso ai suoi danni.

Tale disposizione - relativa al dibattimento - risulta applicabile anche alla testimonianza assunta con incidente probatorio, in virtù del ricordato richiamo di cui all'art. 401, comma 5, cod. proc. pen. Lo stesso rimettente, con il precedente provvedimento di cui si è parlato, aveva del resto disposto, nel caso di specie, il ricorso al cosiddetto esame schermato.

8.- In conclusione, dunque, il sistema processuale vigente offre al giudice un ampio e duttile complesso di strumenti di salvaguardia della personalità del minore chiamato a rendere testimonianza, a fronte del quale deve escludersi l'asserita necessità costituzionale di introdurre quello ulteriore congegnato dall'odierno rimettente.



Per completezza, va aggiunto che il giudice *a quo* non esclude di potersi recare, quando ciò occorra, fuori dal proprio circondario per assumere la testimonianza del minore. A fronte di ciò, la pretesa di delegare l'incombenza al giudice per le indagini preliminari del luogo, anche in assenza dei rigorosi presupposti indicati nell'art. 398, comma 5, cod. proc. pen., si rivela affatto eccentrica rispetto alle norme convenzionali evocate. Sul piano della salvaguardia del «benessere» del fanciullo, alla quale fa riferimento l'art. 3 della Convenzione di New York, risulta del tutto indifferente che la sua testimonianza venga assunta dal giudice che ha disposto l'incidente probatorio o dal giudice del luogo in cui la prova deve essere espletata.

9.- Alla luce delle considerazioni che precedono, la questione va dichiarata, dunque, non fondata.

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 non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 398, comma 5, e 133 del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 3 e 4 della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Lecce con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 febbraio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 aprile 2018.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_180092

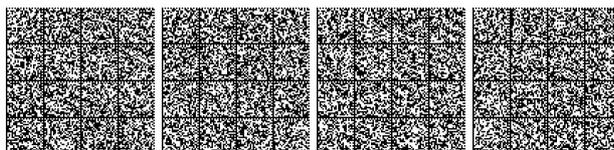
N. 93

Sentenza 21 marzo - 27 aprile 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo civile - Impugnazione per revocazione - Sentenza definitiva contrastante con statuizioni vincolanti della Corte EDU.

– Codice di procedura civile, artt. 395 e 396.



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, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANO’

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 395 e 396 del codice di procedura civile, promosso dalla Corte d’appello di Venezia, sezione per i minorenni, sul ricorso proposto da J. Z., con ordinanza del 18 luglio 2016, iscritta al n. 55 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell’anno 2017.

Visto l’atto di costituzione di J. Z.;

udito nella udienza pubblica del 20 marzo 2018 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

udito l’avvocato Giulia Perin per J. Z.

Ritenuto in fatto

1.- La Corte d’appello di Venezia, sezione per i minorenni, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 395 e 396 del codice di procedura civile, nella parte in cui non prevedono tra i casi di revocazione quello in cui essa «si renda necessaria per consentire il riesame del merito della sentenza impugnata per la necessità di uniformarsi alle statuizioni vincolanti rese dalla Corte europea dei diritti dell’uomo», deducendo la violazione dell’art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione al parametro interposto dell’art. 46, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

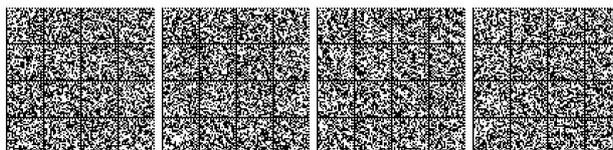
1.1.- Il rimettente espone in punto di fatto che:

- il Tribunale per i minorenni di Venezia - all’esito di un procedimento radicato dal pubblico ministero in favore del minore A. T. Z., in ragione dell’assenza di notizie del padre e della carenza nell’accudimento da parte della madre J. Z. - aveva dichiarato, con sentenza n. 98 del 19 febbraio 2010, lo stato di adottabilità del minore medesimo, disponendo l’interruzione dei rapporti con la madre e nominando un tutore;

- avverso tale sentenza la madre J. Z. aveva proposto appello, sostenendo l’assenza dei presupposti per la pronuncia della dichiarazione di adottabilità e lamentando che il tribunale - in violazione dell’art. 8 della CEDU - non avesse valutato la possibilità di dare luogo ad un’adozione non legittimante, in applicazione dell’art. 44 della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), che le avrebbe consentito il mantenimento di un rapporto con il figlio minore;

- la Corte d’appello di Venezia, con sentenza n. 126 del 19 novembre 2010, sul presupposto che l’ordinamento non prevede l’adozione «mite» richiesta dall’appellante, aveva confermato la sentenza di primo grado;

- la Corte europea dei diritti dell’uomo, adita dalla madre J. Z., con sentenza del 21 gennaio 2014, divenuta definitiva il 2 giugno 2014, aveva accertato la violazione lamentata e condannato lo Stato italiano a pagare alla ricorrente la somma di euro 40.000,00, a titolo di indennizzo per il danno morale subito, oltre alle spese;



- con la citata sentenza la Corte EDU aveva ritenuto che, a salvaguardia del rispetto della vita familiare da inge-
renze non giustificate, le autorità italiane, prima di disporre l'affidamento del minore e avviare una procedura di adot-
tabilità, avrebbero dovuto prendere misure concrete per permettergli di vivere con la madre, occorrendo preservare, per
quanto possibile, il legame tra gli stessi e favorirne lo sviluppo;

- sulla base di tali premesse, la ricorrente J. Z. ha agito per la revocazione della citata sentenza della Corte d'ap-
pello, chiedendo, in via principale, che vengano presi contatti con i genitori adottivi e con i servizi sociali, perché, nel
rispetto dell'interesse del minore, si valutino quali possano essere le forme di attuazione della sentenza della Corte
EDU; e, in via subordinata, qualora a ciò si consideri ostativa la formulazione dell'art. 395 cod. proc. civ., di sollevare
questione di legittimità costituzionale della stessa disposizione, nella parte in cui non prevede tra i casi di revocazione
quello in cui tale rimedio sia imposto dalla necessità di dare attuazione ad una sentenza della Corte EDU;

- si è costituito il tutore, aderendo alle richieste della ricorrente e chiedendo che i servizi sociali competenti siano
incaricati di predisporre un progetto di recupero della relazione madre-figlio.

1.2.- Circa la rilevanza della questione, il rimettente osserva che l'impugnazione proposta è una revocazione stra-
ordinaria per fatti successivi al giudicato, la cui ammissibilità è soggetta al rispetto del termine di trenta giorni di cui
all'art. 325 cod. proc. civ., termine decorrente, ai sensi dell'art. 326 cod. proc. civ., dalla data di conoscenza dell'evento
considerato causa di revocazione.

Aggiunge il rimettente che la ricorrente ha giustificato il ritardo dell'impugnazione proposta solo in data 16 ottobre
2015, invocando un legittimo affidamento nell'ottemperanza, da parte del Governo italiano, alla pronuncia della Corte
EDU (divenuta definitiva il 2 giugno 2014); solo nel settembre del 2015, infatti, essa aveva appreso che il Governo si
era opposto alla sua richiesta, inoltrata al Comitato dei ministri in data 3 marzo 2015, di individuazione delle modalità
di corretta attuazione della citata sentenza.

Tali circostanze, secondo la Corte d'appello di Venezia, evidenzerebbero come la ricorrente non possa conside-
rarsi decaduta dall'impugnazione straordinaria, non essendo immediatamente percepibile la necessità di esperire tale
rimedio e ricorrendo, pertanto, i presupposti per escludere «l'imputabilità alla parte di una eventuale decadenza» e
giustificare la rimessione in termini ai sensi dell'art. 153, comma secondo, cod. proc. civ.

L'ipotesi di contrasto della sentenza interna passata in giudicato con una successiva sentenza della Corte EDU non
rientrerebbe in alcuno dei casi di revocazione previsti dall'art. 395 cod. proc. civ., né sarebbe possibile una interpreta-
zione estensiva o analogica che renda tale disposizione compatibile con la necessità, costituzionalmente imposta, di
rispettare la Convenzione: di qui la rilevanza della questione di costituzionalità, perché solo una eventuale pronuncia
additiva della Corte costituzionale potrebbe rendere ammissibile l'impugnazione proposta.

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente osserva che nella sentenza n. 113 del 2011 la Corte
costituzionale - nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 630 del codice di procedura penale, nella parte in
cui non prevede un diverso caso di revisione della sentenza o del decreto penale di condanna al fine di consentire la
riapertura del processo per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte EDU - ha valorizzato l'art. 46 della Con-
venzione, che impegna gli Stati contraenti a tale conformazione, richiamando la giurisprudenza della stessa Corte di
Strasburgo che assicura alle vittime delle violazioni convenzionali, oltre alle misure risarcitorie, l'adozione di misure
individuali che valgano ad assicurare la restitutio in integrum.

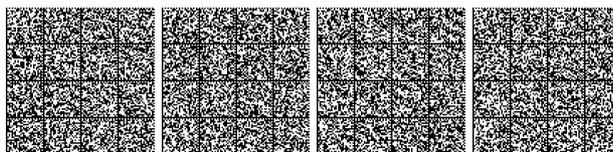
Nel caso di specie, la Corte EDU, nell'accertare la violazione dell'art. 8 della Convenzione, avrebbe messo in
discussione la necessità di procedere ad una adozione legittimante e di sopprimere il legame familiare tra ricorrente
e figlio, e avrebbe ritenuto lo Stato italiano inadempiente all'obbligo di adottare misure volte a preservare e favorire
tale legame.

La necessaria esecuzione ed attuazione della pronuncia sovranazionale postulerebbe, quale unico strumento ido-
neo, il riesame nel merito della questione già definita con la sentenza passata in giudicato.

La mancata previsione nella elencazione tassativa delle ipotesi di revocazione del conflitto con sopravvenute
sentenze della Corte EDU sarebbe in contrasto con l'esigenza di tutela dei diritti fondamentali garantiti dalla CEDU e
quindi con l'art. 117, primo comma, Cost.

Infine, secondo il rimettente, la questione di legittimità costituzionale andrebbe estesa al disposto dell'art. 396 cod.
proc. civ., che completa la disciplina della revocazione.

2.- Con memoria depositata nella cancelleria di questa Corte il 15 maggio 2017, si è costituita J. Z., ricorrente nel
giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento della questione di costituzionalità.



Dopo avere ricostruito i fatti di causa, la parte privata ha aderito alla tesi del rimettente, secondo cui non sarebbe possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 395 cod. proc. civ., in quanto i casi di revocazione ivi elencati sarebbero tassativi e di stretta interpretazione, a tutela del valore fondante della res iudicata.

2.1.- Quanto alla rilevanza della questione di costituzionalità, la signora J. Z. ha dedotto che solo il suo accoglimento potrebbe consentire di rimuovere l'ostacolo del giudicato alla sua domanda di rivedere il figlio o anche solo di averne notizie.

2.2.- In punto di non manifesta infondatezza, la parte privata ritiene che il caso sottoposto all'esame della Corte sia del tutto analogo a quello già deciso con la sentenza n. 113 del 2011, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 630 cod. proc. pen., nella parte in cui non consente la revisione del giudicato penale in caso di contrasto con una sopravvenuta sentenza della Corte EDU.

Correttamente la Corte d'appello avrebbe individuato il parametro rilevante nell'art. 117, primo comma, Cost., che impone il rispetto degli obblighi nascenti dai trattati internazionali: sarebbe evidente, infatti, che l'assenza di un mezzo per riparare agli errori commessi dallo Stato italiano costituisce un *vulnus* agli artt. 8 e 46 della CEDU.

La giurisprudenza europea avrebbe chiarito come il pagamento di una somma di denaro non possa mai considerarsi esaustivo degli obblighi di riparazione gravanti sullo Stato, dovendosi porre la vittima convenzionale in una situazione quanto più possibile identica a quella in cui si sarebbe trovata in assenza della violazione.

In particolare, sarebbe ormai consolidata l'affermazione della Corte EDU secondo cui, in caso di accertata violazione della Convenzione, lo Stato convenuto ha l'obbligo non solo di versare agli interessati le somme attribuite a titolo di equa riparazione ma anche di adottare le misure generali e/o, se del caso, individuali e necessarie.

Identiche conclusioni si trarrebbero anche dalla Raccomandazione R(2000)2 sulla riapertura dei processi, adottata dal Comitato dei ministri il 19 gennaio 2000.

Nel senso della fondatezza della questione deporrebbe anche un'analisi di diritto comparato, dal momento che in tutti gli Stati contraenti si riscontrerebbero previsioni normative o indirizzi giurisprudenziali idonei a consentire la riapertura dei processi civili e amministrativi.

Né sarebbe d'ostacolo all'accoglimento della questione la delicatezza del bilanciamento che dovrà essere operato dal giudice rimettente per determinare, nel caso concreto, le modalità di esecuzione della sentenza della Corte EDU e per consentire, quindi, di riallacciare i rapporti tra madre e figlio; in ogni caso, tale aspetto atterrebbe ad un momento successivo dell'*iter* logico da seguire nel giudizio di revocazione.

3.- Con memoria depositata il 27 febbraio 2018, la parte privata ha ulteriormente illustrato le ragioni a sostegno della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte d'appello di Venezia.

Secondo la signora J. Z., all'accoglimento della questione non osterebbero le conclusioni raggiunte dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 123 del 2017.

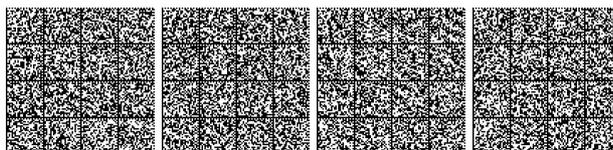
Quest'ultima avrebbe ritenuto non estensibile ai processi civili e amministrativi l'obbligo di riapertura previsto per i processi penali, in ragione di tre considerazioni: la diversità di rango dei diritti protetti, la necessità di tutelare i terzi e la discrezionalità riconosciuta in capo ai singoli Stati contraenti nella scelta dei mezzi di attuazione delle sentenze della Corte di Strasburgo.

3.1.- Quanto al rango dei diritti fondamentali protetti, la parte privata osserva che per un genitore «il diritto ad un rapporto con il figlio, la possibilità di incontrarlo e di continuare quanto meno ad avere sue notizie, è un diritto di rango superiore a quello della libertà personale».

3.2.- La necessità di tutelare i terzi non ricorrerebbe nel caso di specie, poiché i genitori adottivi non sono parti del procedimento di adottabilità e, in ogni caso, sarebbe preminente l'interesse del minore.

3.3.- In relazione alla discrezionalità nella scelta delle modalità di attuazione delle sentenze della Corte EDU, non andrebbe dimenticato che l'art. 46 della Convenzione impone agli Stati contraenti di fare quanto possibile per dare attuazione ai diritti fondamentali da essa tutelati.

Da ciò discenderebbe l'obbligo di rimettere la ricorrente, per quanto possibile, nella condizione precedente la violazione convenzionale, il che postulerebbe la necessità di porre in discussione il divieto, recato dalla sentenza passata in giudicato, di qualsiasi relazione tra madre naturale e figlio.



Considerato in diritto

1.- La Corte d'appello di Venezia, sezione per i minorenni, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 395 e 396 del codice di procedura civile, nella parte in cui non prevedono tra i casi di revocazione quello in cui essa «si renda necessaria per consentire il riesame del merito della sentenza impugnata per la necessità di uniformarsi alle statuizioni vincolanti rese dalla Corte europea dei diritti dell'uomo», deducendo la violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione al parametro interposto dell'art. 46, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

2.- Il rimettente è stato adito per la revocazione della propria sentenza n. 126 del 19 novembre 2010, di conferma di quella resa in primo grado dal Tribunale per i minorenni di Venezia, che aveva dichiarato l'adottabilità del minore A. T. Z. e disposto l'interruzione dei rapporti con la famiglia naturale.

Riferisce la Corte d'appello di Venezia che la domanda di revocazione proposta dalla madre J. Z. fa seguito alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, seconda sezione, Zhou contro Italia, 21 gennaio 2014, che ha accertato la violazione, ad opera dello Stato italiano, dell'art. 8 della CEDU e lo ha condannato al pagamento in favore della ricorrente della somma di euro 40.000,00, a titolo di indennizzo per il danno morale subito, oltre alle spese.

Il rimedio revocatorio, consentendo di riesaminare nel merito la questione già decisa con la sentenza passata in cosa giudicata, sarebbe l'unico idoneo a consentire l'esecuzione della pronuncia della Corte EDU, la quale avrebbe ritenuto che, a salvaguardia del rispetto della vita familiare da ingerenze non giustificate, le autorità italiane avrebbero dovuto, prima di disporre l'affidamento del minore e avviare una procedura di adottabilità, prendere misure concrete per permettergli di vivere con la madre, e, in ogni caso, non recidere il legame con quest'ultima con un'adozione legittimante.

Ritiene il rimettente che, qualora l'ordinamento non apprestasse lo strumento della revocazione delle sentenze passate in giudicato per l'ipotesi di conflitto con sopravvenute sentenze della Corte EDU, ne risulterebbe violato l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 46, paragrafo 1, della CEDU, che impegna gli Stati contraenti «a conformarsi alle sentenze definitive della Corte [europea dei diritti dell'uomo] sulle controversie di cui sono parti».

3.- È non implausibile, e per ciò solo non sindacabile da questa Corte, il giudizio sulla rilevanza operato dal rimettente, il quale afferma di dover fare applicazione delle norme censurate per decidere, in sede rescindente, sull'ammissibilità della domanda di revocazione.

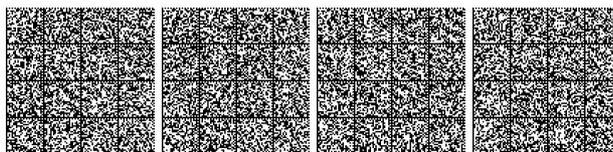
La decisione della questione di costituzionalità, infatti, influisce concretamente sulla prima valutazione che la Corte d'appello di Venezia è chiamata a fare circa la riconducibilità del caso di specie ad uno dei motivi revocatori previsti dalla legge (sentenza n. 123 del 2017).

Non incide sulla rilevanza ogni aspetto estraneo al giudizio di ammissibilità della fase rescindente, ivi compresa la verifica dell'effettiva esistenza di un contrasto con la sentenza della Corte EDU, dei suoi esatti termini e, infine, della possibilità attuale e delle eventuali modalità per rimuoverlo (aspetto, quest'ultimo, che in sede rescissoria imporrebbe al giudice *a quo* di verificare, tenendo conto del best interest del minore, la possibilità di riacciare i rapporti con la famiglia di origine a notevole distanza di tempo dalla loro interruzione e in probabile presenza del completo inserimento del minore in una nuova famiglia in forza di una successiva sentenza di adozione).

4.- Nel merito la questione non è fondata.

Con la citata sentenza n. 123 del 2017, questa Corte, dopo avere esaminato la giurisprudenza della Corte EDU e valorizzato, in particolare, l'importante pronuncia della Grande camera, 5 febbraio 2015, Bochan contro Ucraina (n. 2), ha ritenuto che l'art. 46, paragrafo 1, della CEDU, come letto dalla Corte di Strasburgo cui spetta la funzione di interprete «eminente» (sentenze n. 49 del 2015 e n. 348 del 2007) del diritto convenzionale, allo stato non imponga un obbligo di riapertura dei processi civili e amministrativi.

La Corte EDU, infatti, nell'interpretare l'art. 46, paragrafo 1, si limita ad incoraggiare l'introduzione della misura ripristinatoria della riapertura dei processi non penali, lasciando, tuttavia, la relativa decisione agli Stati contraenti, e ciò in considerazione della necessità di tutelare i soggetti, diversi dal ricorrente a Strasburgo e dallo Stato, che, pur avendo preso parte al giudizio interno, non sono parti necessarie del giudizio convenzionale.



Nella stessa sentenza n. 123 del 2017, tuttavia, questa Corte, data l'importanza del tema dell'esecuzione delle sentenze della Corte EDU anche al di fuori della materia penale, ha auspicato sia un sistematico coinvolgimento dei terzi nel processo convenzionale (invocato anche in una opinione concorrente riportata in calce alla citata sentenza Bochan) sia un intervento del legislatore che permetta di conciliare il diritto di azione delle parti vittoriose a Strasburgo con quello di difesa dei terzi (su entrambi gli aspetti questa Corte è già tornata con la sentenza n. 6 del 2018).

5.- Ad oggi la giurisprudenza della Corte di Strasburgo non è mutata, come dimostra la sentenza della Grande camera, 11 luglio 2017, *Moreira Ferreira contro Portogallo* (n. 2), ove si è nuovamente sottolineata la differenza tra processi penali e civili e la necessità, con riferimento a questi ultimi, di tutelare i terzi, la cui posizione processuale non è assimilabile a quella delle vittime dei reati nei procedimenti penali (paragrafi 66 e 67).

La sentenza, anzi, si segnala per l'affermazione, ripresa da diverse angolazioni nelle opinioni dissenzianti, secondo cui la riapertura dei processi interni, finanche penali, a seguito di sopravvenute sentenze della Corte EDU di accertamento della violazione di diritti convenzionali, non è un diritto assicurato dalla Convenzione (paragrafo 60, lettera a).

L'assenza di novità nella lettura, ad opera della Corte di Strasburgo, dell'art. 46, paragrafo 1, della CEDU in relazione all'obbligo di riapertura dei processi civili e amministrativi, del resto neanche affermato nel caso di specie, esaurisce, dunque, l'esame dell'odierno *thema decidendum* e comporta il rigetto della questione di legittimità costituzionale, sollevata dal rimettente esclusivamente sotto il profilo della violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al citato parametro interposto.

6.- Per le ragioni già esposte in punto di rilevanza, fuoriesce dall'alveo della presente questione di legittimità costituzionale il dibattito giurisprudenziale e dottrinale, in cui si inserisce la stessa pronuncia della Corte EDU posta a fondamento dell'istanza di revocazione nel giudizio *a quo*, sulla opportunità o meno di favorire in via interpretativa o di introdurre in via legislativa forme di adozione che consentano il mantenimento dei rapporti del minore con la famiglia di origine.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 395 e 396 del codice di procedura civile, sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, dalla Corte d'appello di Venezia, sezione per i minorenni, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

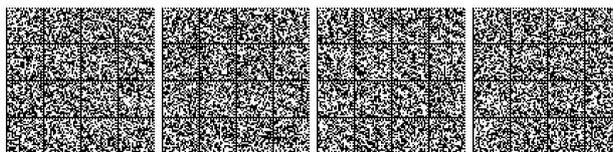
Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 aprile 2018.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 25

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 marzo 2018
(della Regione Toscana)

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2018 - Razionalizzazione della spesa sanitaria - Verifica del conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa per il personale sanitario.

– Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, comma 454.

Ricorso della Regione Toscana (P.IVA 01386030488), in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, dott. Enrico Rossi, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 129 del 19 febbraio 2018, rappresentato e difeso, come da mandato in calce al presente atto, dall'Avv. Lucia Bora (c.f. BROLCU57M59B157V pec: lucia.bora@postacert.toscana.it) dell'Avvocatura regionale, ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'Avv. Marcello Cecchetti, (c.f. CCCMCL65E02H501Q) in Roma, Piazza Barberini n. 12 (fax 06.4871847; PEC: marcello.cecchetti@firenze.pecavvocati.it);

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 454 della legge 27 dicembre 2017, n. 205, per violazione degli articoli 117, terzo comma e 119, secondo comma Cost.

In data 29 dicembre 2017 è stata pubblicata, nella *Gazzetta Ufficiale* n. 302, S.O. n. 62, la legge n. 205 del 27 dicembre 2017 recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020».

In particolare, l'art. 1, comma 454, prevede: «All'art. 17, comma 3-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, dopo le parole: “della spesa di personale” sono inserite le seguenti: “, ovvero una variazione dello 0,1 per cento annuo,”».

L'impugnata disposizione è lesiva delle competenze regionali per i seguenti motivi di

DIRITTO

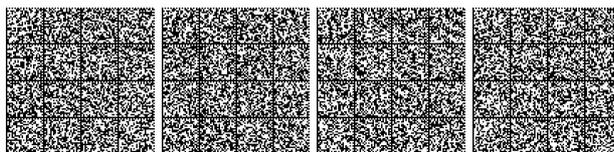
1. — *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 454 della legge n. 205/2017 nella parte in cui inserisce un ulteriore vincolo, puntuale, alla spesa annua del personale sanitario, in violazione degli art. 117, terzo comma, e 119 secondo comma, Cost.*

La disciplina sinora vigente per la spesa del personale sanitario prevede che la medesima, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'imposta regionale sulle attività produttive, non superi per ciascun anno del periodo 2010-2020 il corrispondente ammontare dell'anno 2004, diminuito dell'1,4 per cento. Qualora non sia rispettato tale parametro, la Regione si considera ugualmente adempiente qualora abbia raggiunto l'equilibrio economico ed abbia attuato, negli anni dal 2015 al 2019, un percorso di graduale riduzione della spesa per il personale fino al totale conseguimento nell'anno 2020 del parametro (articoli 71 e 72 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 e art. 17, commi 3 e 3-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge 15 luglio 2011, n. 111).

La norma che qui si contesta stabilisce che, ai fini della suddetta graduale riduzione della spesa per il personale, occorre anche una variazione dell'0,1 per cento annuo.

Non è chiaro il significato di tale nuova previsione.

Essa può essere letta nel senso che — per ridurre la spesa del personale al fine di conseguire nel 2020 l'obiettivo già previsto (spesa del 2004 ridotta dell'1,4%) — può essere adottata la variazione dello 0,1 per cento annuo, quale misura alternativa ad altre misure individuate dalla Regione per il raggiungimento dell'obiettivo.



In tal senso la congiunzione «ovvero» avrebbe un significato disgiuntivo e lo strumento della variazione dello 0,1 per cento annuo sarebbe un modo, per raggiungere l'obiettivo finale, che le regioni avrebbero la facoltà di scegliere invece che individuare altre vie per la graduale riduzione della spesa del personale sanitario. Così interpretata, la norma non presenterebbe vizi di costituzionalità in quanto porrebbe alle regioni la scelta tra una misura o una diversa per raggiungere il tetto di spesa stabilito dal legislatore statale (spesa del 2004 ridotta dell'1,4%).

Ma la congiunzione «ovvero» può avere un significato esplicativo ed indicare quindi un modo obbligato per perseguire la graduale riduzione della spesa del personale sanitario: in tal caso la variazione dello 0,1 annuo è un vincolo che va raggiunto ogni anno sino al 2020.

Se questa è l'interpretazione corretta — come sembra dalla relazione illustrativa dell'emendamento presentato (A.S. 2960-B art. 1, comma 454: doc. 1) ove si afferma che la novella in esame specifica che nella nozione di graduale riduzione rientra anche la variazione pari allo 0,1 annuo — la disposizione è incostituzionale.

Nella suddetta accezione infatti la norma non può essere considerata norma di principio volta al coordinamento della finanza pubblica, dato il suo carattere dettagliato e puntuale.

La giurisprudenza costituzionale ha più volte sottolineato l'illegittimità di norme statali che non possono essere considerate principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica qualora pongano un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa: norme siffatte sono una indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 Cost. alle autonomie territoriali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica), ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi. Infatti la previsione di misure analitiche comprime illegittimamente l'autonomia finanziaria ed esorbita dal compito di formulare i soli principi fondamentali della materia (sentenze n. 36/2004; n. 417/2005; n. 169/2007; n. 237/2009, n. 182/2011, n. 139/2012, n. 217/2012, n. 22/2014, n. 43/2016).

Inoltre deve anche essere rilevato che, secondo il costante indirizzo della Corte costituzionale, norme statali che fissano limiti all'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica se soddisfano i seguenti requisiti (sentenze n. 120/2008, n. 412/2007, n. 169/2007 e n. 88/2006, n. 237/2009, n. 284/2009, n. 326/2010, n. 232/2011, n. 148/2012; n. 193/2012, n. 217/2012, n. 79/2014, n. 64/2016):

in primo luogo, si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi anche nel senso di un transitorio contenimento complessivo, sebbene non generale, della spesa corrente;

in secondo luogo, non prevedano strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi.

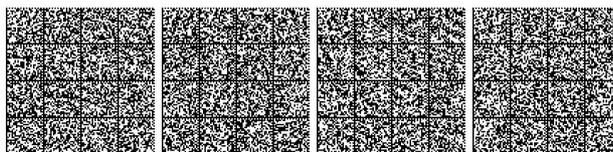
Questi stessi criteri sono stati richiamati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 120/2008, relativa alla norma che per la prima volta aveva previsto che la spesa per il personale sanitario dovesse essere pari alla spesa del 2004 diminuita dell'1,4%.

La disposizione contestata non appare rispettare i suddetti criteri, perché pone un vincolo specifico e puntuale sulla spesa del personale sanitario che — se l'interpretazione è la seconda prospettata — deve essere obbligatoriamente perseguito annualmente. La transitorietà della misura non è ravvisabile in quanto la misura medesima ora introdotta (variazione dello 0,1) costituisce una modalità obbligata per perseguire un limite che esiste dal 2006.

Infatti l'art. 1, comma 565 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007) per la prima volta ha introdotto, con riferimento al triennio 2007-2009, il concorso degli enti del SSN agli obiettivi di finanza pubblica adottando le misure necessarie affinché la spesa per il personale non superasse la relativa spesa sostenuta nel 2004 diminuita dell'1,4%; lo stesso limite è stato previsto di nuovo, con riferimento al triennio 2010-2012, dall'art. 71 della legge 191/2009 e l'art. 17, comma 3 della legge n. 111/2011 ha poi esteso il periodo temporale per ogni anno dal 2013 al 2020.

Per i dedotti motivi la disposizione censurata — se deve essere interpretata nel senso che essa è obbligatoria e si aggiunge alle altre misure che le regioni individuano per perseguire l'obiettivo posto al 2020 — è illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, in quanto, non prevedendo un principio fondamentale, lede le competenze regionali nella materia concorrente di «tutela della salute», nel cui ambito rientra anche l'individuazione delle modalità organizzative idonee per assicurare un efficiente servizio sanitario rispondente ai bisogni della collettività. Ridurre la spesa del personale incide inevitabilmente sull'organizzazione del servizio sanitario regionale.

A tale proposito va anche considerato che l'impugnata norma non determina le stesse conseguenze per tutte le regioni, perché, incidendo sulla spesa del personale, colpisce le regioni che gestiscono il servizio sanitario con personale pubblico assunto dalle aziende sanitarie ed ospedaliere, mentre non tocca le scelte sanitarie delle regioni che garantiscono le prestazioni ai pazienti tramite soggetti erogatori privati.



L'articolo impugnato viola altresì l'art. 119, secondo comma, Cost. in quanto non contiene un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, ma determina, in modo specifico e puntuale, un vincolo aggiuntivo annuale sulla spesa per il personale sanitario.

P.Q.M.

Si conclude affinché piaccia all'ecc.ma Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 454 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 per violazione degli articoli 117, terzo comma, e 119 secondo comma Cost.

Si depositano:

1) illustrazione delle modifiche approvate dalla Camera dei deputati relative alla legge di bilancio 2018, in relazione all'art. 1, comma 454;

2) la deliberazione della giunta regionale n. 129 del 19 febbraio 2018 di autorizzazione a stare in giudizio.

Firenze - Roma, 26 febbraio 2018

Avv. BORA

18C00081

N. 26

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 marzo 2018
(della Regione autonoma della Sardegna)*

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2018 - Contributo alla Regione Sardegna.

– Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, comma 581 (*recte*: comma 851).

Ricorso della Regione autonoma della Sardegna (cod. fisc. 80002870923) con sede legale in 09123 Cagliari (CA), Viale Trento, n. 69, in persona del Presidente *pro tempore* Francesco Pigliaru, giusta procura speciale a margine del presente atto rappresentata e difesa dagli avv.ti Alessandra Camba (cod. fisc. CMBLSN57D49B354X; posta elettronica certificata: acamba@pec.regione.sardegna.it - fax 070.6062418) e prof. Massimo Luciani (cod. fisc. LCNM-SM52L23H501G; fax 06.90236029; posta elettronica certificata massimoluciani@ordineavvocatiroma.org), elettivamente domiciliata presso lo studio del secondo in 00153 Roma, Lungotevere Raffaello Sanzio, n. 9;

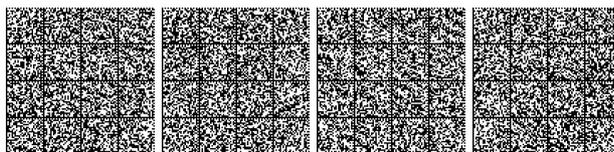
Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede in 00186 Roma è domiciliato *ex lege*;

Per la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 851, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, recante «bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 29 dicembre 2017, n. 302, S.O.

FATTO

1. — Oggetto del presente giudizio è il comma 851 dell'art. 1 della legge di bilancio per il 2018, legge 27 dicembre 2017, n. 205.

Tale disposizione stabilisce che «nell'anno 2019, nelle more della definizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione Sardegna che tenga conto, tra l'altro, delle sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 2015 e n. 154 del 2017, anche in considerazione del ritardo nello sviluppo economico dovuto all'insularità, è riconosciuto alla Regione Sardegna un contributo pari a 15 milioni di euro».



Tale disposizione, in quanto — come si vedrà — pesantemente pregiudizievole per la Regione, rappresenta un *unicum* nella legge di bilancio.

Basta esaminare, a tal proposito, le altre norme che sono intese a regolare i rapporti economici con le autonomie speciali:

l'art. 1, comma 815, a tenor del quale «a decorrere dall'anno 2018 alla Regione Friuli-Venezia Giulia non si applicano le disposizioni in materia di patto di stabilità interno di cui all'art. 1, commi 454 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228», che fissano importanti contributi alla finanza pubblica da parte delle Regioni speciali;

l'art. 1, comma 816, in cui si stanziavano 120 milioni di Euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019, affinché lo Stato possa ridefinire l'accordo di finanza pubblica sottoscritto in data 23 ottobre 2014 con la Regione Friuli-Venezia Giulia, valevole per un triennio;

l'art. 1, comma 817, che ha riformato il regime di compartecipazione fissa alle entrate erariali della Regione Friuli-Venezia Giulia, ampliandone il numero e le aliquote rispetto al regime precedente, a vantaggio della Regione;

l'art. 1, comma 841, ove si prevede che, «nelle more della definizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione Valle d'Aosta che tenga conto, tra l'altro, delle sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 2015 e n. 154 del 2017, gli accantonamenti a carico della regione Valle d'Aosta a titolo di concorso alla finanza pubblica sono ridotti di 45 milioni di euro per l'anno 2018, 100 milioni di euro per l'anno 2019 e 120 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2020».

Si deve peraltro ricordare che la Regione Siciliana e la Regione Trentino-Alto Adige e le due Province autonome avevano già beneficiato di un ampliamento degli spazi finanziari in ragione rispettivamente delle previsioni di cui all'art. 1, comma 509, della legge n. 232 del 2016 e di cui all'art. 1, commi 406 sgg., della legge n. 190 del 2014. In particolare, i commi 406 sgg. della legge n. 190 del 2014 hanno recepito l'accordo di finanza pubblica stipulato tra il Governo, la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e Bolzano. In quell'accordo sono stati determinati i saldi programmatici per la Regione Trentino-Alto Adige e per le due Province autonome anche attraverso il riequilibrio del contributo di finanza pubblica già imposto ai sensi dell'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012 (*cf.* punti da 2 a 8 e commi da 408 a 411 della legge n. 190 del 2014).

È stato definito il contributo di finanza pubblica per ben 9 anni, sino all'esercizio 2022, opportunamente assicurando particolare stabilità alle condizioni pattuite e prevedendo limitate possibilità di modificazione, che sono state correlate alla variazione percentuale degli oneri del debito delle pubbliche amministrazioni rilevata nell'esercizio precedente (par. 12).

È stata altresì prevista la possibilità per lo Stato di modificare i contributi di finanza pubblica in termini di saldo netto da finanziare e di indebitamento netto, ma solo nel limite del 10% dei contributi medesimi e solo «per far fronte ad eventuali eccezionali esigenze di finanza pubblica» (punto 14).

Parimenti, è stato previsto un regime specifico per le riserve erariali, di maggiore e più puntuale garanzia a favore delle tre autonomie speciali (punto 18).

Come si vede, si tratta di un accordo particolarmente vantaggioso per la Regione e le due Province autonome, anche in ragione dell'espressa durata temporale prevista. Nondimeno, al punto n. 22 lo Stato si è anche impegnato «a valutare la possibilità di un ampliamento degli spazi finanziari per le due Province».

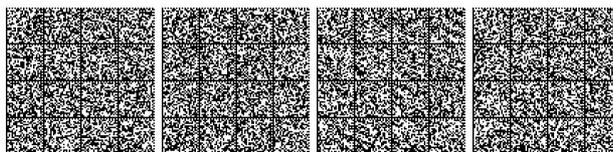
Che si tratti di particolari condizioni di vantaggio è stato rilevato anche da codesta ecc.ma Corte costituzionale nella sentenza n. 154 del 2017, in cui si afferma che:

«Rispetto a quello stipulato dalle autonomie della Regione Trentino-Alto Adige, l'accordo finanziario concluso il 23 ottobre 2014 dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con lo Stato esibisce contenuti affatto diversi»;

«tra gli accordi conclusi dallo Stato con le autonomie speciali nel corso del 2014, soltanto quello stipulato con le autonomie della Regione Trentino-Alto Adige, non solo esibisce un orizzonte temporale esteso fino al 2022, ma, soprattutto, esclude testualmente la possibilità di apportare modifiche peggiorative, con la sola salvezza della ricorrenza di esigenze eccezionali di finanza pubblica, ma, in tal caso, per importi già predeterminati nelle clausole del patto»;

«La peculiarità dell'accordo concluso con le autonomie della Regione Trentino-Alto Adige, dunque, è idonea a giustificare l'isolata menzione» da parte del legislatore statale nella manovra di finanza pubblica.

La disposizione indicata in epigrafe è illegittima e gravemente lesiva delle attribuzioni costituzionali della ricorrente, che ne chiede la declaratoria d'incostituzionalità per i seguenti motivi di



DIRITTO

1. — *Premessa.*

Le poche parole della sintetica previsione normativa qui censurata sono come un'epitome dell'intera vicenda dei rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione Sardegna, più volte scrutinata da codesta ecc.ma Corte e nota come «vertenza entrate». Ne costituisce l'epitome, appunto, perché in poche righe dimostra, con piana e — va detto — sconcertante evidenza, il pregiudizio negativo che ha informato tutto il comportamento dello Stato in quella vicenda, nella quale la Regione Sardegna è stata sistematicamente pregiudicata e discriminata, in ispregio di tutte le pronunce rese, nel tempo, dall'ecc.ma Corte costituzionale. Per cogliere appieno la profondità del *vulnus* ai più elementari principi che governano i rapporti fra lo Stato e le regioni è qui opportuno tracciare una breve e sintetica ricognizione della c.d. «vertenza entrate», esaminandone i passaggi principali.

1.1. — Nel corso dell'estate del 2005, come risulta dal carteggio tra la Ragioneria generale dello Stato e la Regione, il Ministero dell'economia e delle finanze prendeva atto della necessità di una revisione dell'ordinamento finanziario regionale disciplinato dall'art. 8 dello Statuto di autonomia, al fine di rendere attuale lo strumento di garanzia dell'autonomia economico-finanziaria della Regione, diventato obsoleto a seguito delle riforme della fiscalità che avevano reso parzialmente inoperativo il meccanismo di compartecipazione alle entrate erariali vigente *illo tempore*.

Proprio in considerazione della palese insufficienza del quadro finanziario delle entrate regionali, riconosciuta espressamente dalla Ragioneria generale dello Stato, con l'art. 1, comma 834, della legge n. 296 del 2006 il Parlamento modificava l'art. 8 dello Statuto di autonomia, aumentando i canali di compartecipazione fissa alle entrate.

Contestualmente, lo Stato devolveva alla regione ulteriori 25 milioni di Euro (comma 835), ma le imponeva il finanziamento integrale del sistema sanitario nazionale sul territorio sardo «senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato» (comma 836) e trasferiva all'Ente anche «le funzioni relative al trasporto pubblico locale (Ferrovie Sardegna e Ferrovie Meridionali Sarde) e le funzioni relative alla continuità territoriale» (comma 837).

Il comma 838 fissava un «tetto» progressivo agli oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato per l'attuazione del nuovo art. 8 dello Statuto per le annualità 2007 (344 milioni di Euro), 2008 (371 milioni di Euro) e 2009 (482 milioni di Euro), specificando che «la nuova compartecipazione della Regione Sardegna al gettito erariale entra a regime dall'anno 2010».

1.2. — Successivamente all'entrata in vigore del riformato art. 8 dello Statuto, sorgeva una vasta controversia tra la Regione e lo Stato, concernente l'esecuzione dell'art. 8 dello Statuto regionale.

In buona sostanza, il contenzioso, in sintesi, ha riguardato i seguenti profili:

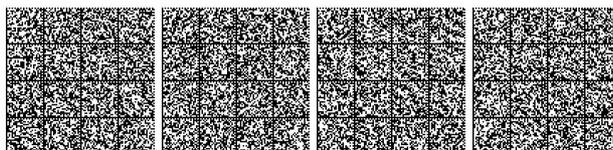
a) l'inerzia e/o il rifiuto dello Stato di dare esecuzione al riformato art. 8 attraverso la stipula di un accordo relativo alla capacità di spesa regionale nel contesto del «Patto di stabilità interno/territoriale». A questo proposito l'ecc.ma Corte (pur dichiarando inammissibile un conflitto proposto dalla Regione avverso la Nota ministeriale che negava l'accordo sul patto di stabilità ampliando la capacità di spesa della regione) ha accolto le tesi della Regione, affermando che la riforma dell'art. 8 non può che riverberarsi immediatamente sull'equilibrio del bilancio regionale, tanto sul lato delle entrate, quanto su quello della spesa (*cf.* sentenza Corte costituzionale, n. 118 del 2012);

b) l'inerzia e/o il rifiuto dello Stato di liquidare concretamente alla Regione le maggiori somme derivanti dal rinnovato regime di compartecipazione, se non previa adozione di norme d'attuazione statutaria. Per questo profilo l'ecc.ma Corte costituzionale, pur nel dichiarare inammissibile un conflitto avverso l'inerzia serbata dallo Stato nel liquidare integralmente tutte le somme dovute, ha rivolto un severo monito allo Stato affinché si attivasse con particolare sollecitudine per dare piena esecuzione al novellato art. 8 (*cf.* Corte costituzionale sentenza n. 95 del 2013);

c) la possibilità per la Regione di indicare come attività di bilancio in conto competenza le maggiori entrate derivanti dal riformato art. 8. A tal proposito, l'ecc.ma Corte ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto dallo Stato avverso una disposizione di legge regionale che consentiva alla Regione di indicare in bilancio quelle somme (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 99 del 2012);

d) l'inclusione di alcune specifiche tipologie di entrate nella clausola residuale di cui alla riformata lettera *m*) dell'art. 8 (che assegna alla Regione i «sette decimi di tutte le entrate erariali, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione di quelle di spettanza di altri enti pubblici»);

e) l'imposizione, da parte del legislatore statale, di contributi di finanza pubblica in capo alla Regione Sardegna, in via unilaterale nonché nelle more dell'effettiva entrata a regime del nuovo sistema di compartecipazione. A tal proposito l'ecc.ma Corte costituzionale ha affermato che, nei confronti delle autonomie speciali, oneri nelle forme di generali contributi di finanza pubblica possono essere imposti esclusivamente attraverso il metodo pattizio, che deve essere sempre osservato. Inoltre, la Corte ha stabilito che, nell'esercizio della competenza legislativa concorrente in



materia di «coordinamento della finanza pubblica», lo Stato può disporre unilateralmente obblighi di finanza pubblica solo se sono rispettati i seguenti limiti:

i vincoli di spesa devono avere ad oggetto non la generale autonomia finanziaria regionale, bensì un ben specifico settore delle funzioni pubbliche regionali, nel quale si intende conseguire risparmi di spesa partitamente indicati (*Cfr.* Corte costituzionale, sentenza n. 154 del 2017);

non sono imponibili limiti di finanza pubblica per i settori di attività alla quale lo Stato non concorre almeno in parte (*cfr.* Corte costituzionale, sentt. nn. 341 del 2009 e 133 del 2010);

il vincolo deve comunque consentire l'esercizio dell'autonomia regionale nell'allocazione delle risorse, pur nel rispetto del generale obiettivo di risparmio (Corte cost., sentenza n. 82 del 2007);

il vincolo deve essere temporalmente limitato (Corte cost., sentenza n. 199 del 2012);

non sono consentite proroghe dei vincoli e l'estensione dei contributi di finanza pubblica può intervenire solo attraverso una nuova e integrale valutazione dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione relativi al settore specifico per il quale rileva (Corte cost., sentenza n. 154 del 2017);

lo Stato può anticipare gli effetti positivi di tali contributi di finanza pubblica attraverso i c.d. «accantonamenti», ma tali somme devono comunque considerarsi nella disponibilità contabile delle regioni e gli stessi accantonamenti non possono protrarsi per un periodo di tempo eccessivo e irragionevole (*cfr.* Corte costituzionale, sentenza n. 77 del 2015);

deve sempre essere consentita alle parti la possibilità di intraprendere la via pattizia per regolare, anche a esercizio di bilancio inoltrato, i rapporti di finanza pubblica tra le parti (Corte cost., sentenza n. 19 del 2015);

non sono consentite, se non negli esatti limiti indicati dallo Statuto e dalle norme di attuazione statutaria, riserve erariali, ovverosia prelievi diretti a valere sulle risorse compartecipate (*cfr.* Corte costituzionale, sentenza n. 241 del 2012);

gli accordi di finanza pubblica devono essere rispettati (Corte cost., sentenza n. 154 del 2017).

1.3. — Dopo le numerose e significative sollecitazioni di codesta ecc.ma Corte, il Ministero dell'economia e delle finanze e la Regione Sardegna hanno stipulato in data 21 luglio 2014 un «accordo in materia di finanza pubblica», con il quale si regolavano i seguenti elementi del rapporto economico-finanziario tra Stato e regione:

i) fissazione del livello massimo di spesa regionale per l'anno 2013 (art. 1, comma 1);

ii) certificazione del rispetto del patto di stabilità regionale per l'anno 2013 (art. 1, comma 2);

iii) determinazione dell'obiettivo programmatico per la finanza regionale per l'anno 2014 (art. 2);

iv) determinazione del vincolo di bilancio per la Regione ai sensi dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012 e corrispondente non applicabilità, per la Sardegna, delle non compatibili disposizioni di legge in materia di patto di stabilità (art. 3);

v) determinazione del sistema di controllo sulla finanza regionale (monitoraggio, certificazione e relative sanzioni (art. 4);

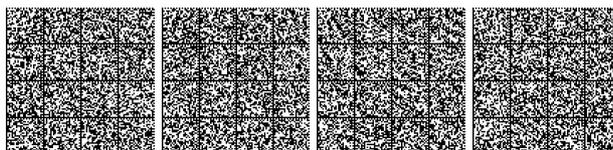
vi) composizione stragiudiziale del contenzioso in materia di finanza pubblica o, in caso di soluzione giudiziaria, limitazione agli effetti positivi a favore della Regione per un triennio (art. 5);

vii) recepimento, da parte della Regione, delle disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili (art. 6).

Alcune clausole dell'accordo sono state recepite dallo Stato tramite la loro trasposizione nell'art. 42, commi 9-12, del decreto-legge n. 133 del 2014. Ivi si dispone quanto segue:

«9. Al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, in applicazione della normativa vigente e dell'Accordo sottoscritto il 21 luglio 2014 fra il Ministro dell'economia e delle finanze ed il Presidente della Regione Sardegna, l'obiettivo di patto di stabilità interno della Regione Sardegna, di cui al comma 454 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, è determinato in 2.696 milioni di euro per l'anno 2014. Dall'obiettivo 2014 sono escluse le sole spese previste dalla normativa statale vigente e le spese per i servizi ferroviari di interesse regionale e locale erogati da Trenitalia s.p.a.

10. A decorrere dall'anno 2015 la Regione Sardegna consegue il pareggio di bilancio come definito dall'art. 9 della legge n. 243 del 2012. A decorrere dal 2015 alla Regione Sardegna non si applicano il limite di spesa di cui al comma 454 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 e le disposizioni in materia di patto di stabilità interno in contrasto con il pareggio di bilancio di cui al primo periodo. Restano ferme le disposizioni in materia di monitoraggio, certificazione e sanzioni previsti dai commi 460, 461 e 462 dell'articolo 1 della citata legge 24 dicembre 2012, n. 228.



11. Non si applica alla Regione Sardegna quanto disposto dagli ultimi due periodi del comma 454 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228.

12. La Regione Sardegna nel 2014 non può impegnare spese correnti, al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nel triennio 2011-2013. Nell'ambito della certificazione di cui al comma 461 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, la regione comunica al Ministero dell'economia e delle finanze il rispetto del predetto limite».

Successivamente, nel dicembre del 2015, lo Stato e la Regione sono addivenuti a una seconda intesa, recante «accordo [...] per il coordinamento della finanza pubblica nell'ambito del procedimento di attuazione dell'art. 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3». Con tale intesa lo Stato e la Regione hanno eliminato alcuni residui elementi d'incertezza concernenti il catalogo delle compartecipazioni erariali di cui all'art. 8 dello Statuto (in particolare per quanto concerne le entrate derivanti da giochi e scommesse e la compensazione per la perdita di gettito derivante dalla soppressione della tassa sulle concessioni governative per le patenti di guida; *cf.* articoli 1 e 2 dell'intesa) e hanno convenuto che «il saldo del maggior gettito spettante alla Regione per gli anni dal 2010 al 2015 in conseguenza dell'adozione del decreto legislativo di attuazione dell'art. 8 della legge cost. 26 febbraio 1948, n. 3, rispetto all'importo già attribuito, è erogato alla medesima in 4 annualità costanti a decorrere dall'anno 2016» (art. 3).

Contestualmente, la «commissione paritetica» ai sensi dell'art. 56 dello Statuto regionale ha licenziato il testo delle norme di attuazione del novellato art. 8 dello Statuto speciale, recepito dal decreto legislativo n. 114 del 2016, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 27 giugno 2016, n. 148.

1.4. — Nelle more della stipula dell'accordo, però, la Regione Sardegna è stata sottoposta a contributi di finanza pubblica sempre crescenti, alcuni dei quali imposti non in via temporanea, bensì senza limiti di tempo.

In particolare, non prevedono limiti di tempo i seguenti accantonamenti:

l'art. 15, comma 22, del decreto-legge n. 95 del 2012, l'art. 1, comma 132, della legge n. 228 del 2012 e l'art. 1, comma 481 della legge n. 147 del 2013 hanno determinato per il periodo 2012-2017 contributi di finanza pubblica pari a complessivi € 475.998.000;

l'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012 ha determinato per il periodo 2012-2017 contributi di finanza pubblica pari a complessivi € 1.428.404.000;

l'art. 28, comma 3, del decreto-legge n. 201 del 2011 ha determinato per il periodo 2012-2017 contributi di finanza pubblica pari a complessivi € 903.303.000.

Sono invece temporanei (con scadenza nell'anno 2018 compreso), i seguenti accantonamenti:

l'art. 1, comma 526, della legge n. 147 del 2013 ha imposto contributi di finanza pubblica pari a complessivi € 229.604.000 per il periodo 2014-2017;

l'art. 1, comma 400, della legge n. 190 del 2014 ha imposto contributi di finanza pubblica pari a complessivi € 291.000.000 per il periodo 2015-2017.

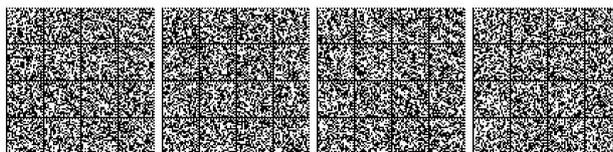
Si tratta di una somma particolarmente elevata e incommensurabile rispetto ai 15 milioni di Euro previsti nella disposizione impugnata.

1.5. — Sfortunatamente, nonostante la apparente chiusura in via pattizia, la «vertenza entrate» si è immediatamente «riaperta».

Appena 17 mesi dopo la stipula e 15 mesi dopo il suo recepimento da parte del legislatore statale, la legge di bilancio per l'anno 2016 (legge n. 208 del 2015), al comma 680, ha imposto nuovi contributi di finanza pubblica a carico della Regione Sardegna, senza far precedere tale imposizione dalla revisione dell'accordo di finanza pubblica. Con la legge di bilancio successiva, lo Stato ha ulteriormente definito e aggravato tale obbligo.

La Regione, ritenendo che fosse stato così violato l'accordo di finanza pubblica stipulato in data 21 luglio 2014 e successivamente recepito dal legislatore regionale, impugnava l'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015, nonché l'art. 1, commi 392 sgg., della legge n. 232 del 2016.

In particolare, la Regione sosteneva che la clausola di cui all'art. 3 dell'accordo di finanza pubblica del 21 luglio 2014 (a tenor del quale «a decorrere dall'anno 2015 [...] la Regione Sardegna si impegna a garantire il pareggio di bilancio come definito dall'art. 9 della legge n. 243 del 2012») avesse determinato il modo in cui la Regione contribuisce al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionali. Per tale motivo la Regione confidava nella stabilità del quadro regolatorio dei rapporti economico-finanziari, con esclusione di nuovi oneri imposti dallo Stato per almeno un triennio (periodo che rappresenta l'arco di tempo di ordinaria programmazione di bilancio ai sensi della legge di contabilità pubblica).



Nella recente sentenza n. 154 del 2017, l'ecc.ma Corte ha chiarito quale sia il regime dei rapporti di finanza pubblica tra lo Stato e la Regione Sardegna a seguito della stipula del menzionato accordo di finanza pubblica.

In estrema sintesi, in quella sentenza è stato affermato che:

l'accordo del 21 luglio 2014 «non escludeva affatto la possibilità di imporre ulteriori contributi al risanamento finanziario, purché fosse rispettato il metodo pattizio, nella specie garantito con la previsione di apposite intese da concludere con tutte le autonomie speciali, inclusa la Regione Sardegna»;

per tale ragione, il legislatore statale può chiamare le Regioni autonome, compresa la ricorrente, a nuovi contributi di finanza pubblica, purché «previa intesa» con le medesime autonomie;

fissato l'obiettivo di finanza pubblica da raggiungere anche con il coinvolgimento delle autonomie speciali, queste ultime non hanno «potestà di deviare rispetto al comune percorso definito dalla Costituzione» e, dunque, di sottrarsi all'interlocuzione con lo Stato al fine di concordare il proprio contributo di finanza pubblica, in quanto «il principio di leale collaborazione [...] richiede un confronto autentico, orientato al superiore interesse pubblico di conciliare l'autonomia finanziaria delle regioni con l'indefettibile vincolo di concorso di ciascun soggetto ad autonomia speciale alla manovra di stabilità, sicché su ciascuna delle parti coinvolte ricade un preciso dovere di collaborazione e di discussione, articolato nelle necessarie fasi dialogiche»;

l'accordo di finanza pubblica tra lo Stato e la Regione Sardegna «va ascritto al cosiddetto coordinamento dinamico della finanza pubblica, concernente le singole misure finanziarie adottate per il governo di quest'ultima, come tali soggette a periodico adeguamento».

1.6. — Già prima dell'entrata in vigore della legge n. 208 del 2015, la Regione Sardegna chiedeva allo Stato di addivenire alla stipula di un nuovo accordo di finanza pubblica, specificamente rivolto al triennio 2017-2019 o al successivo triennio 2018-2020.

In particolare, per limitarsi alle interlocuzioni intervenute nell'ultimo anno, si può ricordare che, con Nota del 24 marzo 2017, prot. n. 2111, indirizzata al Presidente del Consiglio e ai Ministri dell'economia e delle finanze, per la coesione territoriale e per gli affari regionali, il presidente della Regione ricordava che nei giorni 16 febbraio e 17 marzo 2017 si erano avute interlocuzioni tecniche tra l'assessore regionale al bilancio e il Sottosegretario di Stato con delega agli affari regionali al fine di definire le linee di una nuova intesa tra Stato e Regione che subentrasse a quella stipulata in data 21 luglio 2014, destinata a esaurire i propri effetti con l'esercizio di bilancio 2017. A tal proposito, la Regione chiedeva che si tenesse una riunione al fine di definire l'accordo di finanza pubblica per il successivo triennio. Tale richiesta è rimasta inevasa.

La medesima richiesta è stata rinnovata con Nota prot. n. 1010 del 5 aprile 2017 dell'assessore regionale al bilancio, indirizzata al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Successivamente, con Nota prot. 3930 del 12 giugno 2017, il presidente della Regione ha nuovamente prospettato al Governo la necessità di addivenire a un'intesa in materia di contributo di finanza pubblica, facendo presente che:

«la Sardegna, diversamente dalle altre regioni italiane, non ha ancora ripreso un sentiero di crescita economica dopo la forte crisi che ha investito l'Italia dal 2009 e mostra la maggiore riduzione del PIL, tra tutte le aree territoriali (-11.3% tra il 2008 e il 2015)»;

«a partire dal 2012 (primo anno di applicazione degli accantonamenti di finanza pubblica) sono stati sottratti alla disponibilità della Regione 33 miliardi di Euro di entrate proprie stabilite dalle norme statutarie»;

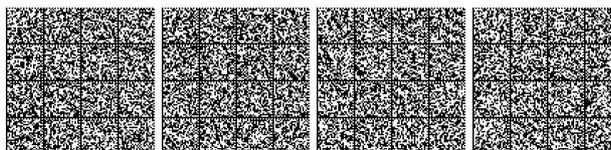
«a legislazione vigente permangono contributi di finanza pubblica, sotto la forma di accantonamenti a valere sulle entrate tributarie erariali compartecipate, dichiarati incostituzionali perché si protraggono senza un limite temporale o istituiti per il contenimento della spesa sanitaria che la Regione Sardegna finanzia in proprio»;

«a partire dal 2018 la Sardegna chiede di rientrare in possesso di tali quote di entrate spettanti alla Regione, in modo da superare il regime degli accantonamenti nel quadro di un nuovo accordo di finanza pubblica che tenga conto della capacità fiscale e contributiva dei diversi territori italiani».

Infine, con successiva Nota prot. n. 5870 del 1° settembre 2017, il presidente della Regione rivolgeva nuovamente un appello al Governo, al fine di recepire (almeno alcune del)le richieste regionali, tenendo in conto (almeno alcune del)le statuizioni rese da codesta ecc.ma Corte nel vasto contenzioso in tema di finanza pubblica intervenuto tra le parti del presente giudizio. Anche quell'appello è rimasto inascoltato.

In conclusione, e in sintesi, risulta che:

la Regione ricorrente non si sottrae a un collaborativo confronto con lo Stato, nonostante tale percorso sia stato reso particolarmente impervio dal sovrapporsi di sempre nuove disposizioni statali di così difficile intellegibilità che hanno richiesto un costante intervento chiarificatore da parte di codesta ecc.ma Corte (che, peraltro, sovente ha potuto dichiarare legittime le disposizioni di legge statale soltanto a seguito di un'interpretazione ampiamente ade-



guatrice) nonché dal fatto che gli accordi di finanza pubblica hanno dimostrato di avere ben poca capacità di garantire una minima stabilità temporale dei rapporti economico-finanziari tra le parti, tanto è vero che il divario di forza «contrattuale» dei paciscenti di fatto ha costretto la Regione a ulteriori concessioni già il giorno successivo alla stipula dell'accordo, senza poter contare su una minima stabilità del quadro finanziario (e con evidente compromissione del principio di veridicità e completezza del bilancio, che l'ultima giurisprudenza costituzionale ha fortemente valorizzato);

per converso, lo Stato continua a orientare i rapporti economico-finanziari con la Regione facendo leva su un ventaglio di strumenti che l'ecc.ma Corte ha dichiarato illegittimi (riserve erariali; contributi definiti unilateralmente a valere su attività di spesa non co-finanziate; contributi e accantonamenti *sine die* oppure illegittimamente estesi anno dopo anno);

nel contempo, lo Stato si sottrae all'accordo con la Regione, senza formulare adeguate controproposte alle sue richieste (richieste che, si badi, prendevano e prendono tutte le mosse dalle sentenze di codesta ecc.ma Corte che hanno risolto specifiche vicende tra le parti del presente giudizio e che si limitano a rappresentare le note peculiarità della condizione economica dell'Isola).

1.7. — Vanno ora rappresentati alcuni elementi di fatto che contribuiscono a chiarire il contesto in cui si pone il presente ricorso:

i) Le somme effettivamente liquidate alla Regione, al netto dei contributi di finanza pubblica sono passate da 4.906 nell'anno 2006 a 5,836 miliardi di Euro nell'anno 2010 e sono pari a € 6,707 miliardi nell'anno 2016;

ii) dal lato della spesa, il bilancio della Regione Sardegna per l'anno 2016 è stato pari a 10.689 miliardi di Euro, mentre per l'anno 2017 è stato pari a 10,676 miliardi di Euro;

iii) i residui passivi della Regione Sardegna nell'anno 2016 ammontano a € 1,4 miliardi di Euro;

iv) i più recenti dati del PIL regionale pubblicati a dicembre 2017 dall'Istat e le variazioni annuali registrate dal 2008 al 2016 mostrano un arretramento della ricchezza prodotta in Sardegna (-9,4%) più accentuato rispetto al centro-nord (-4,8%) e al Mezzogiorno nel suo complesso (-9,0%). La stessa ripresa maturata negli ultimi anni è risultata particolarmente fragile: negli anni 2014, 2015 e 2016 il PIL della Sardegna è cresciuto complessivamente dello 0,7%, rispetto al +1,6% dell'intero Mezzogiorno e al +2,2% del centro-nord.

Il «ritardo dello sviluppo economico dovuto all'insularità» menzionato dalla disposizione impugnata si evidenzia in ragione della differenza tra PIL *pro capite* registrato dagli ultimi dati disponibili dell'Istat relativi all'annualità 2016. Posto come livello «100» il PIL *pro capite* dell'Italia intera, i dati disaggregati su base territoriale (per le sole autonomie speciali) sono i seguenti:

centro nord: 117,8;

Sardegna: 72,4;

Valle d'Aosta: 126,1;

Provincia di Bolzano: 153,2;

Provincia di Trento: 126,3;

Friuli-Venezia Giulia: 109,4;

Sicilia: 61,8.

Si tratta di dati che non hanno bisogno di particolari commenti: solo in Sicilia il dato è «di poco» peggiore di quello sardo.

2. — *La disposizione impugnata e i suoi effetti.*

È in questo contesto che si colloca (e può essere compresa) la disposizione qui impugnata.

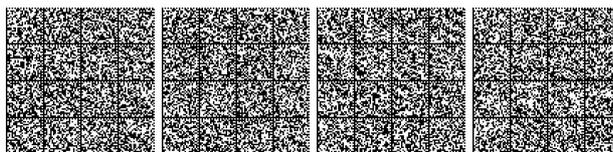
Certo, a prima lettura, essa non sembra pregiudizievole: si riconosce alla Regione ricorrente, per l'esercizio finanziario 2019, un contributo economico pari a 15 milioni di Euro, sicché parrebbe trattarsi di una previsione di favore. Se, però, la si riconduce al contesto sopra segnalato, risulta evidente la sua lesività.

2.1. — Guardiamo anzitutto l'ammontare della somma — diciamo così — graziosamente elargita.

Si tratta di una somma particolarmente bassa (15 milioni di Euro). Essa, per fare solo un esempio, non è nemmeno sufficiente a coprire le spese correnti per la gestione dei beni demaniali e patrimoniali della regione (titolo per il quale, nel bilancio di previsione 2018, sono stati stanziati 16,4 milioni di Euro per il 2018 e 15,7 milioni per il 2019 e per il 2020; *cfi*: p. 23 dell'Al. 3 del bilancio di previsione 2018-2010, legge reg. Sardegna n. 2 del 2018).

L'esiguità di tale somma si percepisce ancor più se parametrata:

ai contributi giustamente riconosciuti alla Regione Valle d'Aosta, che sono pari a 45 milioni di Euro per il 2018, 100 milioni per il 2019 e 120 per il 2020, come risulta dal sopraccitato comma 841 della legge impugnata. La spropor-



zione deve essere considerata anche alla luce del fatto che la Valle d'Aosta ha un territorio e una popolazione residente ben più piccola e che non ha i problemi derivanti dall'insularità;

allo spazio finanziario giustamente riconosciuto alla Regione Friuli-Venezia Giulia, ai sensi dei sopra citati commi 815 sgg.;

allo spazio finanziario giustamente riconosciuto alla Regione Siciliana e alle autonomie speciali del territorio del Trentino-Alto Adige, ai sensi delle leggi di bilancio per gli anni 2015 e 2017;

ai contributi di finanza pubblica che la Regione versa allo Stato in forza della legislazione vigente, che sono pari per il 2018 a € 683.996.000 (oltre a quelli, pari a circa 600 milioni di Euro in un triennio, che — come meglio si vedrà appresso — sono ancora sul tavolo della negoziazione tra le parti, in quanto previsti dall'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015, nonché dall'art. 1, commi 392 sgg., della legge n. 232 del 2016).

2.2. — Non basta.

Non può certo sfuggire che il contributo di 15 milioni di Euro è stato disposto non per l'anno 2018, bensì per l'anno 2019 (ovverosia per il secondo anno del triennio oggetto di programmazione con la legge impugnata, il che, fra l'altro, permetterebbe al legislatore statale di revocarlo in sede di approvazione della legge di bilancio per il 2019).

Dato che tale contributo è erogato «nelle more della definizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione Sardegna», risulta evidente che tale *datio* è destinata a precedere la ridefinizione dei rapporti economici tra le parti, ridefinizione che non potrà aversi (e comunque non potrà sortire effetti) prima dell'esercizio di bilancio 2020.

Ciò sta a significare che lo Stato, attraverso questa disposizione di legge:

ha prorogato per due annualità lo *status quo*;

ha *ex lege* rifiutato la stipula di accordi di finanza pubblica con la Regione prima del 2020 (o comunque con produzione di effetti concreti prima dell'esercizio di bilancio 2020), se non addirittura prima del 2021 (atteso che la programmazione economica del bilancio statale è triennale);

ha unilateralmente e definitivamente fissato in 0 Euro per le annualità 2018 e 2020 e in soli 15 milioni di Euro per l'annualità 2019 il proprio contributo in favore della Sardegna, pur espressamente riconsiderandone le peculiari difficoltà economiche;

non ha tenuto in alcun conto i contributi di finanza pubblica già imposti alla Regione nonché il contributo di finanza pubblica tuttora da definire nel dettaglio secondo gli articoli 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015 e 1, commi 392 sgg, della legge n. 232 del 2016, secondo la giurisprudenza di cui alla sentenza Corte costituzionale, n. 154 del 2017.

Tutto questo sta a significare che:

a) prima del 2020 (se non del 2021) non c'è alcuno spazio di effettiva negoziabilità nei rapporti fra Stato e Regione;

b) ogni richiesta regionale di rinegoziare gli strumenti finanziari impositivi tuttora vigenti nei confronti della Regione, ma di più che dubbia legittimità alla luce della giurisprudenza costituzionale (riserve, accantonamenti e contributi sine die o imposti su profili di spesa non co-finanziati), è stata respinta *ex lege*.

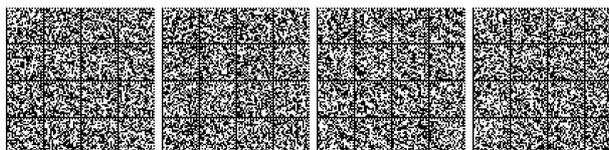
2.3. — Infine, un ultimo cenno deve essere fatto alle due sentenze di codesta ecc.ma Corte costituzionale richiamate dalla disposizione impugnata.

Entrambe le pronunce sono di particolare complessità e recano numerose statuizioni di sistema, sicché non è agevole comprendere per quale specifico profilo esse sono richiamate.

Dal generale contesto è però possibile ipotizzare quanto segue.

a) Il riferimento alla sentenza n. 77 del 2015 potrebbe essere indirizzato in particolare a quanto indicato nel par. 9 del «Considerato in diritto» della sentenza. In quel passo l'ecc.ma Corte ha scrutinato le censure proposte da alcune autonomie speciali avverso l'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012, che imponeva un contributo di finanza pubblica per il comparto di tali autonomie pari a € 600.000,00 per l'anno 2012, a € 1.200.000,00 per l'anno 2013 e a € 1.500.000,00 per le annualità dal 2014 in avanti.

A tal proposito, l'ecc.ma Corte ha osservato che «l'art. 1, comma 454, lettera c), della legge n. 228 del 2012 ha stabilito che le ricorrenti [come si è già detto, si trattava delle regioni e province autonome] concordino con il Ministro dell'economia e delle finanze l'obiettivo finanziario per gli anni dal 2013 al 2017, riducendo il livello delle spese finali di una serie di importi, tra i quali quelli determinati in attuazione dell'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012. Il contributo previsto in tale ultima disposizione, perciò, per gli anni successivi al 2012, è governato da una nuova norma, che lo ha espressamente circoscritto temporalmente fino al 2017. La modifica normativa ha privato tale contributo del suo carattere cronologicamente illimitato e in tal modo ha abrogato tacitamente la norma impugnata,



nella parte in cui ne prevedeva una durata destinata a protrarsi indefinitamente, fino all'approvazione delle norme di attuazione statutaria».

In questa prospettiva, è da ritenersi che l'accordo di finanza pubblica menzionato dalla disposizione impugnata sia destinato a tenere in debito conto, superandolo, il contributo previsto dall'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012, nonché dall'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012.

b) Nello stesso senso deve interpretarsi il riferimento alla sentenza n. 154 del 2017. Come già accennato, in tale pronuncia l'ecc.ma Corte costituzionale ha affermato che le autonomie speciali non sono obbligate a versare la parte del contributo di finanza pubblica indicato all'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015 non «coperta» dalle regioni ordinarie, ma sono tenute a confrontarsi con lo Stato al fine di concordare un ulteriore contributo.

Alla luce di ciò è da ritenersi che il richiamo alla sentenza n. 154 del 2017 indichi che l'accordo di finanza pubblica menzionato dal comma impugnato debba tenere in debito conto, superandolo, il contributo previsto dall'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015, così come modificato dall'art. 1, commi 392 sgg., della legge n. 232 del 2016.

3. — *Violazione del principio di leale collaborazione ex articoli 5 e 117 Cost.; violazione del principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost., violazione dell'art. 117, comma 3, Cost.; violazione degli articoli 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1947, recante «Statuto speciale per la Sardegna»; violazione dell'art. 136 Cost., in riferimento ai parametri sopra indicati.*

Si possono ora illustrare i vizi della disposizione impugnata.

3.1. — In primo luogo risultano violati il principio di leale collaborazione sancito dagli articoli 5 e 117 Cost., gli articoli 7 e 8 dello Statuto regionale e l'art. 117, comma 3, Cost., per una pluralità di profili.

Anzitutto, come si è già osservato, il legislatore ha erogato un contributo alla Regione Sardegna «nelle more» della definizione di un accordo complessivo di finanza pubblica. Dato che tale contributo deve essere erogato nell'anno 2019, il legislatore ha disegnato una programmazione economico-finanziaria con la quale si prevede che la stipula dell'accordo di finanza pubblica non può che intervenire successivamente al 2019 e che tale accordo non può produrre effetti per le annualità di bilancio anteriori all'esercizio 2020 (se non, addirittura, anteriori all'esercizio 2021).

Tale circostanza è di per sé lesiva dell'autonomia economico-finanziaria regionale e, di conseguenza, delle prerogative costituzionali e statutarie della Regione, di cui agli articoli 7 e 8 dello Statuto e 117 Cost.

Nel determinare (o anche solo pianificare) un ritardo di almeno due anni nel confronto collaborativo con la regione, il legislatore statale impedisce alla Sardegna di esercitare la propria autonomia economico-finanziaria garantita dagli articoli 7 e 8 dello Statuto, nonché di esercitare la sua competenza in materia di «coordinamento della finanza pubblica» ex art. 117, comma 3, Cost. Alla lesione delle competenze statutarie e costituzionali si lega anche un concreto pregiudizio, atteso che, come ampiamente segnalato, in questo modo il legislatore ostacola la rinegoziazione dei contributi già in essere e impedisce alla regione anche di ottenere il risultato della soppressione degli strumenti finanziari che sono finora sfuggiti allo scrutinio di codesta ecc.ma Corte ma che sono ascrivibili a figure non compatibili con le norme costituzionali, statutarie e di attuazione statutaria rilevanti in materia (riserve erariali, contributi e accantonamenti sine die e/o imposti in settori di spesa non cofinanziati, etc.).

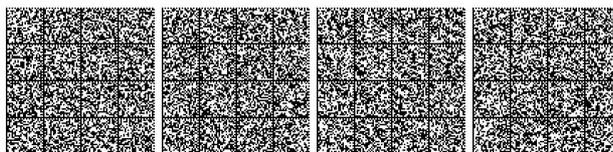
Tale effetto è manifestamente illegittimo, atteso che, come ricordato ancora nella sentenza Corte costituzionale, n. 154 del 2017, il principio di leale collaborazione «richiede un confronto autentico [...] sicché su ciascuna delle parti coinvolte ricade un preciso dovere di collaborazione e di discussione, articolato nelle necessarie fasi dialogiche» (in termini anche le sentt. nn. 19 e 82 del 2015).

In termini generali, poi, nella giurisprudenza costituzionale è fermo l'orientamento che l'adozione «di una condotta meramente passiva, che si traduca nell'assenza di ogni forma di collaborazione, si risolve in una inerzia idonea a creare un vero e proprio blocco procedimentale» costituisce un «indubbio pregiudizio per il principio di leale collaborazione e per il buon andamento dell'azione amministrativa» (sent. Corte costituzionale, n. 219 del 2013).

Nel caso di specie, tale effetto è determinato direttamente dalla legge, che cristallizza una sorta di «condotta di blocco» certamente illegittima (sull'illegittimità delle «leggi di blocco» si veda Corte costituzionale, sentenza n. 198 del 2004).

Né si può obiettare che il periodo di due anni previsto dalla disposizione impugnata sia irrilevante. A tal proposito è sufficiente ricordare che, come già detto, ai sensi dell'art. 10 della legge n. 196 del 2009, il triennio rappresenta l'arco di tempo fondamentale della programmazione economica delle pubbliche amministrazioni. Un «blocco della negoziazione» che si protrae per i due terzi di questo arco di tempo è di per sé intollerabile e illegittimo.

3.2. — Il principio di leale collaborazione, gli articoli 7 e 8 dello Statuto e l'art. 117, comma 3, Cost. sono violati anche per un secondo profilo.



Si è già osservato che, in forza della giurisprudenza costituzionale (*cf.*: sentenza Corte costituzionale, n. 19 del 2015), la preventiva e unilaterale determinazione del contributo delle autonomie speciali alla manovra di finanza pubblica, per essere conforme a Costituzione e compatibile con gli statuti d'autonomia, deve lasciare un effettivo «margine di negoziabilità» alle Regioni autonome. Tale margine non può limitarsi alla rimodulazione interna tra le diverse autonomie speciali (o ordinarie), ma deve estendersi anche alla concreta disponibilità delle risorse che possono essere eventualmente destinate a finanziare la riduzione dell'onere imputato all'intero comparto delle autonomie speciali e a ognuna di esse.

Tale principio è stato ribadito nella più recente e già cit. sentenza Corte costituzionale, n. 154 del 2017. Nello scrutinare la legittimità della fissazione unilaterale e preventiva del contributo di finanza pubblica ex art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015, infatti, codesta ecc.ma Corte ha rigettato le censure proposte da alcune autonomie speciali attraverso un'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni impugnate, in ragione della quale è divenuto possibile per le autonomie speciali negoziare il carico finanziario inizialmente previsto tanto nell'*an* che nel *quantum* (*cf.*: in particolare il par. 4.4.1 della sentenza).

Tale possibilità è qui negata, per la semplice ragione che la stessa legge impugnata non prevede risorse per consentirla.

Non risultano, infatti, somme specificamente stanziati nel bilancio dello Stato a copertura di un eventuale accordo con la Regione Sardegna prima del 2020. Inoltre, lo Stato ha disposto e programmato un impegno nei confronti della Regione Sardegna pari a 15 milioni di Euro per il solo anno 2019, dal che si deduce che per gli esercizi di bilancio 2018 e 2020 lo stanziamento e il conseguente spazio finanziario sono nulli.

3.3. — I parametri sopra menzionati (il principio di leale collaborazione sancito dagli articoli 5 e 117 Cost., gli articoli 7 e 8 dello Statuto e l'art. 117, comma 3, Cost.) sono violati anche in riferimento all'art. 136 Cost.

Come già osservato, l'ecc.ma Corte costituzionale ha a più riprese imposto alla Regione odierna ricorrente e allo Stato di stipulare un accordo relativo ai reciproci rapporti economico-finanziari. Da ultimo, tale richiamo è intervenuto con la sentenza n. 154 del 2017, proprio in riferimento all'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015.

Nel dichiarare non fondata l'impugnazione della disposizione appena richiamata, l'ecc.ma Corte ha ricordato che il principio di leale collaborazione «richiede un confronto autentico, orientato al superiore interesse pubblico di conciliare l'autonomia finanziaria delle regioni con l'indefettibile vincolo di concorso di ciascun soggetto ad autonomia speciale alla manovra di stabilità, sicché su ciascuna delle parti coinvolte ricade un preciso dovere di collaborazione e di discussione, articolato nelle necessarie fasi dialogiche».

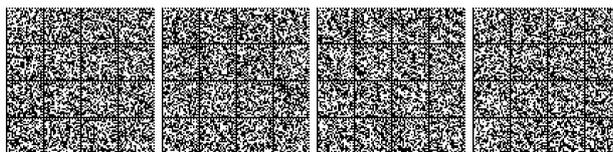
Nel caso di specie, per le ragioni sopra illustrate, risulta giuridicamente impossibile per la Regione formulare proposte in termini di finanza pubblica, in quanto lo Stato, in forza della specifica disposizione di legge qui impugnata, si è radicalmente sottratto al confronto con la Sardegna.

Per tale motivo, il comma qui censurato risulta violativo anche del giudicato costituzionale ex art. 136 Cost., con conseguente lesione dell'autonomia economico-finanziaria della Regione, tutelata dagli articoli 7 e 8 dello Statuto e 117 Cost.

3.4. — I medesimi parametri (il principio di leale collaborazione, gli articoli 7 e 8 dello Statuto e l'art. 117, comma 3, Cost.) sono violati anche in riferimento al principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost. e all'art. 116 Cost.

Come già osservato, la somma stanziata dal legislatore statale è di soli 15 milioni di Euro e riguarda il solo anno 2019. Si tratta di una somma particolarmente esigua e sostanzialmente inidonea a essere utilmente impiegata in un'azione di sistema per fronteggiare il ritardo nello sviluppo del sistema economico-sociale dell'isola o per compensare lo svantaggio derivante dall'insularità. Tale circostanza risulta evidente se solo si confronta tale cifra con gli stanziamenti del bilancio regionale. Nel bilancio per il 2018 la Regione ha stanziato 56 milioni di Euro per lo sviluppo del settore turistico; 151 milioni di Euro per lo sviluppo economico e la competitività del sistema economico regionale (di cui 37 milioni per lo sviluppo dell'industria, delle piccole e medie imprese e dell'artigianato, 53 milioni per la ricerca e l'innovazione); 208 milioni di Euro per le politiche per il lavoro e la formazione professionale e 200 milioni di Euro per il settore agricolo e il sistema agro-alimentare. Rispetto a queste cifre, l'esiguità del contributo previsto dal legislatore statale e la conseguente inidoneità rispetto alle effettive necessità di politiche di sostegno del sistema economico-sociale dell'isola non può che tradursi nell'irragionevolezza della disposizione impugnata.

Parimenti, il vizio d'irragionevolezza si coglie anche in forza della contraddittorietà tra lo stanziamento effettuato e le finalità indicate dalla legge, che non sono legate a un singolo intervento, bensì alle più generali necessità collegate allo stato di insularità e al ritardo nello sviluppo economico dell'isola, espressamente riconosciuti dallo stesso legislatore.



Infine, costituisce un elemento sintomatico dell'irragionevolezza della disposizione impugnata la sua particolare esiguità in riferimento all'ammontare dei contributi di finanza pubblica (sia temporanei che indefiniti nel tempo) già imposti alla Regione, nonché all'ammontare dei contributi di finanza pubblica già oggetto di determinazione unilaterale e preventiva da parte del legislatore statale e in attesa di ripartizione tra le autonomie speciali ai sensi degli articoli 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015, e 1, commi 392 sgg., della legge n. 232 del 2016.

Come già osservato in precedenza, il contributo di finanza pubblica imposto alla Regione per il solo anno 2018 è pari a € 683.996.000. Il contributo erogato dallo Stato è appena del 2% circa del contributo che la Regione è tenuta a restituire.

Ai contributi già imposti, come già osservato, si devono aggiungere quelli che ancora non sono stati definiti nel dettaglio, ma sono previsti dalle leggi di bilancio per gli anni 2016 e 2017. A tal proposito, si può ricordare che con Nota del Sottosegretario agli affari regionali prot. n. 1834 del 31 gennaio 2017, lo Stato ha formulato un'ipotesi di accordo relativo al contributo di finanza pubblica a carico della Regione Sardegna derivante dai menzionati articoli 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015 e 1, commi 392 sgg., della legge n. 232 del 2016.

Tale proposta prevede:

con riferimento alla legge di bilancio per il 2016, un concorso alla finanza pubblica pari a 96 milioni di Euro per l'anno 2017 e a 137 milioni di Euro a decorrere dal 2018;

con riferimento alla legge di bilancio per il 2017, un concorso alla finanza pubblica pari a 1,7 milioni di Euro per il 2017, a 27,3 milioni di Euro per il 2018 e a 81,9 milioni di Euro a decorrere dal 2019.

La somma dei contributi è pari a più di 164 milioni di Euro per il 2018 e più di 218 milioni di Euro dal 2019 in avanti.

Il contributo previsto dalla disposizione censurata è meno del 7% di tale ulteriore ammontare. Se si sommano i contributi di finanza pubblica già imposti alla Regione con quanto previsto dalla menzionata proposta del gennaio 2017, il contributo elargito dallo Stato non arriva all'1,8% di quanto la Regione deve allo Stato restituire.

In conclusione: la differenza tra il contributo erogato dallo Stato e quello imposto alla Regione è di grado tale da risultare assolutamente irragionevole e tale irragionevolezza non può che ridondare nella lesione dell'autonomia finanziaria regionale, garantita dagli articoli 7 e 8 dello Statuto e 117, comma 3, Cost. Alla Regione, infatti, sono sottratte copiose risorse, che non sono compensate che in misura irrisoria (sarebbe da dire derisoria) dalla modestissima elargizione prevista per il solo anno 2019, oltretutto in conclamata carenza (già preventivata) di un qualsivoglia quadro di patteggiata collaborazione fra lo Stato e la Regione.

3.5. — Infine, risulta parimenti evidente la lesione dell'autonomia finanziaria regionale in riferimento alla violazione del principio di parità di trattamento tra le autonomie speciali (ai sensi degli articoli 3 e 116 Cost.), stante il forte disallineamento tra le somme stanziare a favore della Regione Sardegna e quelle stanziare a favore delle altre autonomie speciali (15 milioni di Euro per la Sardegna, 240 in un biennio per il Friuli-Venezia Giulia e 265 per la Valle d'Aosta, per non parlare delle peculiari condizioni di favore riservate alla Regione Trentino-Alto Adige e alle Province autonome, già ricordate in narrativa).

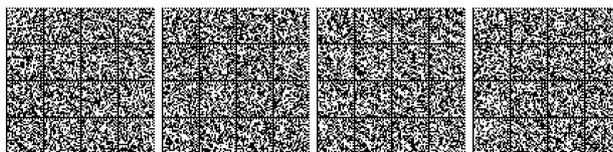
Si badi: l'odierna ricorrente non contesta affatto che siano stati assicurati adeguati spazi finanziari alle altre autonomie speciali, né ha alcun interesse a che tali spazi vengano resecati.

Parimenti, la ricorrente riconosce che, all'esito del confronto collaborativo con le diverse autonomie speciali possono essere stipulati accordi di finanza pubblica che hanno un contenuto diverso e che determinano rapporti finanziari reciproci e altre prerogative d'autonomia che possono essere differenti tra regione e regione.

Ciò che si contesta, invece, è che lo Stato abbia programmato le risorse per il comparto delle autonomie speciali in modo da essere pronto a stipulare accordi di finanza pubblica secondo effettivi margini di negoziabilità solo con alcune di esse, mentre per la Sardegna, per le ragioni già indicate sopra, la disposizione impugnata ha di fatto e di diritto escluso ogni possibilità di effettiva negoziazione dei rapporti economico-finanziari.

A tal proposito è possibile ancora una volta citare quanto affermato nella sentenza Corte costituzionale, n. 154 del 2017.

Come già osservato, l'ecc.ma Corte ha potuto rilevare «la peculiarità dell'accordo concluso con le autonomie della Regione Trentino-Alto Adige», peculiarità che hanno giustificato «l'isolata menzione» di quel solo accordo nella legge di bilancio per il 2016. Nondimeno, nella stessa sentenza è stato ribadito «il principio dell'eguale riconoscimento e della parità di posizione di tutte le autonomie differenziate, rispetto alle richieste di contribuire agli equilibri della finanza pubblica». Anche se, all'esito delle negoziazioni, si può determinare l'effetto di accordi aventi «specifici e concreti contenuti» di diverso tenore, la programmazione finanziaria statale deve garantire «eguale riconoscimento» e «parità di posizione» tra le autonomie speciali.



Tanto, per i motivi già indicati *supra*, non accade nel caso di specie.

Il raffronto è particolarmente significativo se si considera il trattamento riservato alla Regione Valle d'Aosta. La struttura della disposizione che la concerne (il comma 841), infatti, è in tutto simile a quella della disposizione qui impugnata (il comma 851). Sono infatti richiamate le sentenze della Corte costituzionale, nn. 77 del 2015 e 154 del 2017 e la previsione normativa è concepita «nelle more della definizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione». Tuttavia:

a) per la Valle d'Aosta si riducono gli accantonamenti a suo carico e non ci si limita a prevedere una modesta erogazione aggiuntiva; b) la riduzione è immediatamente operativa e non si rinvia l'intervento all'esercizio 2019; c) conseguentemente non si dà per scontato che l'accordo con la Regione non ci sarà da qui al 2020.

Si ribadisce: non è intenzione della Regione Sardegna contestare tali previsioni normative, così come non è suo interesse contestare alcun intervento riequilibrato i gravi sacrifici imposti alle regioni. È però suo interesse censurare una previsione come quella qui impugnata, che riserva alla ricorrente un privilegio odioso, del resto conforme al negativo atteggiamento che lo Stato ha avuto in tutta la «vertenza entrate».

P.Q.M.

Chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia:

accogliere il presente ricorso;

per l'effetto, dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 581, della l.

Si deposita copia conforme all'originale della delibera della giunta regionale della Regione autonoma della Sardegna del 21 febbraio 2018.

Roma-Cagliari, 27 febbraio 2018

Avv. CAMBA - Avv. prof. LUCIANI

18C00082

N. 66

Ordinanza del 13 giugno 2011 del Giudice dell'esecuzione di Trieste nel procedimento civile promosso da Predonzani Elena e Agostino Majo contro Equitalia Friuli-Venezia Giulia spa

Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Esecuzione esattoriale - Opposizione di terzo (non legato al debitore da rapporti di coniugio, parentela o affinità) - Prova dell'appartenenza del bene - Limiti.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), art. 63, come sostituito dall'art. 16 del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46 (Riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo, a norma dell'articolo 1 della legge 28 settembre 1998, n. 337).

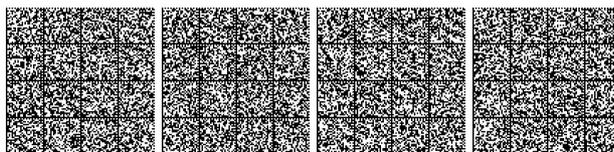
TRIBUNALE ORDINARIO DI TRIESTE

SEZIONE CIVILE

Nella persona del giudice dell'esecuzione dott. David Di Paoli Paulovich ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento d'opposizione di terzo *ex art.* 619 codice di procedura civile iscritto *sub R.g.e.* n. 507/2010 promosso da avv. Elena Predonzani terza convenuta - opponente;

Nei confronti di Equitalia Friuli Venezia Giulia S.P.A., attrice - opposta;

E con avv. Agostino Majo, debitore esecutato;



A scioglimento della riserva assunta all'udienza del 27 luglio 2010 nel corso della causa sovra epigrafata;

Esaminati gli atti di causa e la documentazione dimessa;

Veduto il ricorso in opposizione all'esecuzione *ex art.* 619 codice di procedura civile depositato dalla convenuta opponente avv. Elena Predonzani;

Rilevato che le deduzioni ed eccezioni svolte dall'opponente appaiono apprezzabili e condivisibili in ordine ai profili di dubbia costituzionalità dell'art. 63 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 di data 29 settembre 1973, stante l'indubbia rilevanza, in punto *fumus boni iuris*, dell'opposizione svolta;

Ritenuto che ogni provvedimento di questo Giudice sarebbe, allo stato, irragionevolmente limitato da tale disposizione normativa che gli impedisce di pronunziarsi sulla fondatezza della pretesa azionata, pur nell'evidente presenza di elementi di fatto e di diritto inducenti a ravvisare l'indubbia fondatezza sostanziale e processuale, sì da costringerlo ad una eventuale disapplicazione nel presente giudizio ai fini decisori;

Ritenuto che è nella facoltà del sottoscritto Giudice dell'esecuzione, ritenendone sussistenti i presupposti, sollevare d'ufficio ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e successive modifiche, questione di legittimità costituzionale dell'art. 63 del decreto del Presidente della Repubblica del 29 settembre 1973 n. 602, siccome modificato dal decreto legislativo del 26 febbraio 1999 n. 46, in quanto disposizione applicabile alla presente fattispecie;

Richiamato l'art. 63 summentovato, il quale recita come «l'ufficiale della riscossione deve astenersi dal pignoramento o desistere dal procedimento quando è dimostrato che i beni appartengano a persona diversa dal debitore iscritto a ruolo, dai coobbligati o dai soggetti indicati dall'art. 58, comma 3, in virtù di titolo avente data anteriore all'anno cui si riferisce l'entrata iscritta a ruolo. Tale dimostrazione può essere offerta soltanto mediante esibizione di atto pubblico o scrittura privata autenticata, ovvero di sentenza passata in giudicato pronunciata su domanda proposta prima di detto anno»;

Osservato, che le norme ritenute violate da tale disposizione appaiono gli articoli 3, 24, 42 della Costituzione, nella misura in cui l'art. 63 predetto prevede che, nel caso di opposizione di terzo proposta avverso l'esecuzione esattoriale da soggetti diversi da quelli di cui all'art. 58 terzo comma dello stesso decreto del Presidente della Repubblica n. 602/73, l'ufficiale della riscossione debba astenersi dal pignoramento o desistere dal procedimento solamente allorquando gli oppositori dimostrino d'essere proprietari dei beni in forza di atto pubblico o di scrittura privata autenticata anteriore all'anno cui si riferisce l'entrata tributaria iscritta a ruolo od in forza di sentenza passata in giudicato pronunciata su domanda promossa prima di detto anno;

Divisato che i noti precedenti giurisprudenziali in materia, non pregiudicano una pronunzia della Corte costituzionale sull'illegittimità della norma censurata nel presente giudizio, in quanto dalla decisione della stessa dipende la pronunzia di questo Giudice non soltanto sull'istanza cautelare di sospensione dell'esecuzione *de qua* ma pure sul merito, tenuto conto della specifica fattispecie e della documentazione di causa acquisita;

Premesso che le cartelle in base alle quali fu promossa l'esecuzione esattoriale nei confronti dall'avv. Agostino Majo afferiscono tributi relativi al periodo di imposta ricompreso fra il 2001 e il 2009; che in data 19 aprile 2010 Equitalia F.V.G. s.p.a. eseguiva pignoramento mobiliare presso lo studio dell'avv. Majo in Trieste, piazza Oberdan n. 4, ove la terza opponente avv. Elena Predonzani usufruiva di una stanza in utilizzo esclusivo della medesima, in virtù di accordi — verbali non formalizzati — di collaborazione professionale; che l'opponente ebbe a proporre ricorso *ex art.* 619 c.p.c., deducendo d'esser proprietaria di parte dei beni pignorati (come dichiarato anche in sede d'esecuzione) e a sostegno di tale deduzione produceva le fatture d'acquisto di tali beni risalenti agli anni 1995 e 1996 (tranneché di uno, acquistato nel 2009), ed un'estratto delle scritture contabili dell'opponente, da cui risulta la registrazione delle stesse; che l'Agente per la riscossione Equitalia F.V.G. s.p.a. eccepiva che tali documenti non sono idonei ai sensi dell'art. 63 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/73 a fondare l'opposizione in quanto, pur essendo tutti tranne uno anteriori all'anno cui si riferiscono i tributi per cui si procede, non rivestono, peraltro, la forma dell'atto pubblico né della scrittura privata autenticata;

Rilevato che l'art. 63 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973 n. 602 — siccome sostituito dall'art. 16 del decreto legislativo 29 febbraio 1999 n. 46 — nel disciplinare l'opposizione di terzo nell'esecuzione esattoriale pone, per la prova dell'appartenenza al terzo dei beni sottoposti ad esecuzione, limitazioni formali e temporali che non consentirebbero nella specie, solo sotto il profilo formale, di ritenere idonee le prove offerte dall'opponente,



non avendo detti documenti la forma dell'atto pubblico o della scrittura privata autenticata, pur tuttavia avendo gli stessi il requisito temporale dell' anteriorità all'anno cui si riferisce l'entrata iscritta ruolo;

Rilevato che l'art. 63 predetto (nella sua attuale formulazione) prevede che «l'ufficiale della riscossione deve astenersi dal pignoramento o desistere dal procedimento quando è dimostrato che i beni appartengano a persona diversa dal debitore iscritto a ruolo, dai coobbligati o dai soggetti indicati dall'art. 58, comma 3, in virtù di titolo avente data anteriore all'anno cui si riferisce l'entrata iscritta a ruolo. Tale dimostrazione può essere offerta soltanto mediante esibizione di atto pubblico o scrittura privata autenticata, ovvero di sentenza passata in giudicato pronunciata su domanda proposta prima di detto anno»;

Ritenuto che cotale disposizione, già censurata più volte da altri Giudici di merito in diverse fattispecie (*ex multis*, tribunale Pisa, 21 gennaio 2008: «la previsione dell'art. 63 del decreto del Presidente della Repubblica del 29 settembre 1973, n. 602, come sostituito dall'art. 16 del decreto legislativo del 26 febbraio 1999, n. 46, che impone ai terzi oppo- nenti all'esecuzione esattoriale di esibire un titolo comprovante la proprietà dei beni di data certa anteriore all'anno cui si riferisce l'entrata iscritta a ruolo, aggravando la posizione del terzo anche rispetto a quella del coniuge e dei parenti ed affini entro il terzo grado del debitore esecutato, appare manifestamente irragionevole ed in contrasto con gli articoli 3, 24 e 42 cost., di talchè va sollevata la relativa q.l.c.»), aggrava in modo ingiustificato ed indiscriminato la posizione processuale del terzo opponente, sottoposto ad un rigoroso regime probatorio con limiti formali e temporali che non consentono ai terzi di provare di essere proprietari di beni pignorati, anche in situazioni palesemente immuni dal rischio di fraudolenta elusione, come configurasi il caso di specie, ove i beni oggetto di opposizione risultano acquistati ben oltre cinque anni innanzi l'anno di riferimento dell'entrata iscritta a ruolo;

Considerato che nel caso *de quo* non pare ragionevolmente configurabile una presunzione di frode in relazione agli atti di acquisto documentati dall'opponente e risalenti al 1995 e 1996, ben cinque anni prima rispetto al periodo in cui si ebbe a creare il presupposto del tributo del debitore esecutato, prima ancora che esso si sia verificato, nè tanto meno pertanto sia ipotizzabile una presunzione di conoscenza «*pro futuro*» delle vicende patrimoniali altrui;

Osservato che la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale sul punto in varie sentenze (*ex multis* vedansi nn. 415/96, 444/95, 158/08) rimarcava l'irragionevolezza delle norme limitanti l'opposizione dei terzi nell'esecuzione esattoriale con riguardo a quei beni che con certezza non ricadono nel rischio della fraudolenta elusione, con ciò confermando che il regime delle prove è rimesso per determinati rapporti alla discrezione del legislatore, ma sempre nei limiti della ragionevolezza ed in funzione proprio di quello che è l'interesse prioritario perseguito, interesse che nell'ambito dell'esecuzione esattoriale è costituito appunto dall'esigenza d'escludere fraudolente elusioni, con la conseguente imposizione d'una presunzione di frode temporalmente individuata dalla norma in questione, ma che non può certo essere ragionevolmente ricondotta a ritroso ad un momento in cui il debito non sussiste ancora difettandone il presupposto sostanziale;

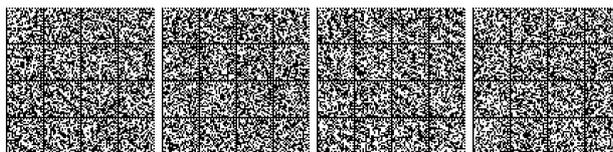
Ritenuto, nella specie, ove non operanti tali limiti formali, che la prova dell'appartenenza dei beni all'oppo- nente sarebbe stata già stata raggiunta nel giudizio *a quo*, mediante la produzione delle fatture d'acquisto dei beni e dell'estratto delle scritture contabili donde risulta la registrazione delle predette fatture da parte della opponente e risalente agli anni 1995 e 1996 (eccettuato un solo bene acquistato nel 2009);

Ritenuto che il raggiungimento della prova nel giudizio *a quo* laddove non operassero i limiti di cui all'art. 63 decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, anche secondo l'insegnamento della Consulta, consentirebbe di ritenere fondata la sollevata questione di legittimità costituzionale (e ciò argomentando a contrario da Corte costituzio- nale 20 marzo 2009, n. 77);

Reputato irragionevole, alla luce di quanto rilevato poc'anzi, inferire una collusione *ex ante* del terzo opponente con il debitore, ed altrettanto irragionevole che, nella dinamica dei rapporti professionali, la sistemazione logistica di ciascun soggetto, all'interno di uno studio di altri colleghi, come nel caso *de quo*, debba necessariamente accompagna- rsi ad un atto formale di data certa, quale l'atto pubblico o la scrittura privata autenticata, che ne riassume i relativi beni d'appartenenza, dove, anzi, proprio la precostituzione di un documento *ad hoc* potrebbe piuttosto celare un intento fraudolento delle parti, tenuto conto comunque della sua collocazione temporale;

Ritenuto, sulla scorta di tali considerazioni, che la norma dell'art. 63 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/73 debba essere censurata giacché viola:

l'art. 3 Cost., poiché sottopone in modo irragionevole ed illegittimo il terzo opponente ad un regime probato- rio estremamente gravatorio rispetto a quello previsto per i procedimenti esecutivi ordinari, lesivo quindi del principio



di eguaglianza, nella misura in cui impone al terzo opponente di provare il titolo di proprietà dei beni sottoposti a pignoramento unicamente a mezzo d'atto pubblico o scrittura privata autenticata ovvero sentenza passata in giudicato pronunciata su domanda proposta prima dell'anno cui si riferisce l'entrata iscritta a ruolo;

l'art. 24 Cost., poichè introduce, per il terzo opponente, in modo generalizzato una limitazione probatoria irragionevole e limitativa del diritto di difesa, laddove non consente al medesimo di provare il titolo di proprietà dei beni sottoposti a pignoramento anche a mezzo di produzioni documentali e/o prove testimoniali, pur valutabili nel contesto delle circostanze del caso concreto, con valutazione rimessa al libero apprezzamento del Giudice *a quo*;

l'art. 42 Cost., poiché dà vita, quale pratica conseguenza, ad un generalizzato potere ablativo dei diritti soggettivi individuali, prefigurando una concreta espropriazione senza indennizzo laddove consente, nella materia di riscossione delle imposte sui redditi, di privare illegittimamente un terzo del proprio titolo di proprietà, pur in presenza di idonea prova a riguardo, configurando così una ipotesi di responsabilità patrimoniale *ex lege* per debiti altrui non giustificata dall'ordinamento;

Ritenuto che sussista, altresì, la rilevanza della questione nel presente giudizio, in considerazione delle circostanze in fatto e le argomentazioni in diritto suesposte, impedendo a questo giudice l'applicazione dell'art. 63 decreto del Presidente della Repubblica n. 602/73 di ritenere provata la proprietà in capo all'opponente dei beni pignorati e per cui è opposizione laddove, invece, qualora non fossero operanti detti limiti probatori, la prova sarebbe stata già raggiunta mediante la produzione documentale fornita dall'opponente (fatture d'acquisto e scritture contabili), e che l'accoglimento dell'opposizione renderebbe essenziale l'eventuale disapplicazione della norma medesima;

Ritenuto che, a parere di questo Giudice, la decisione sull'opposizione debba esser preceduta dalla soluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 63 decreto del Presidente della Repubblica n. 602/73, per l'ingiusto pregiudizio che patirebbe il terzo a seguito del rigetto dell'opposizione *de qua* in forza d'una previsione normativa prospettata quale irragionevole nelle sue possibili applicazioni;

Osservato, che, quand'anche, infatti, fosse soddisfatto il requisito temporale della prova, come nel caso di specie, il difetto del requisito formale della prova impedisce, di fatto, al terzo di provare la proprietà dei beni, e ritenuto come, in realtà, la prioritaria esigenza-nonchè della *ratio* della norma — d'escludere fraudolente elusioni al fisco sia piuttosto legata al primo requisito anzichè al secondo, con l'evidente rischio di ingiusta ed indiscriminata applicazione a qualsivoglia fattispecie;

Acclarata, quindi, la rilevanza della questione ai fini della definizione della presente causa in considerazione delle circostanze di fatto e delle argomentazioni in diritto suesposte, avente tra l'altro, ad oggetto la rivendicazione di beni strumentali per l'esercizio della professione, con rischio concreto di danno irreparabile conseguente agli effetti irreversibili di una vendita forzata;

Visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, ritenuta la questione manifestamente fondata e rilevante;

P.Q.M.

Il tribunale ordinario di Trieste, nella sovra intestata composizione monocratica, così provvede:

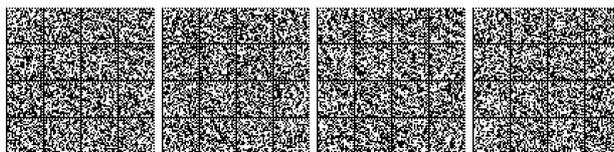
solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 63 decreto del Presidente della Repubblica del 29 settembre 1973 n. 602 (siccome modificato dal decreto legislativo del 26 febbraio 1999 n. 46) in riferimento agli articoli 3, 24 e 42 della Costituzione per le argomentazioni e ragioni di cui alla motivazione della presente ordinanza;

sospende il giudizio, disponendo l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché sia comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Trieste, 13 giugno 2011

Il Giudice dell'esecuzione: DI PAOLI PAULOVICH



n. 67

Ordinanza del 6 febbraio 2018 del Tribunale di Torino nel procedimento civile promosso da D.G. A. contro Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Ministero dell'interno

Circolazione stradale - Patente di guida - Requisiti morali per ottenere il rilascio - Applicazione dei commi 1 e 2 dell'art. 120 del decreto legislativo n. 285 del 1992 nei confronti delle persone condannate per reati commessi prima dell'entrata in vigore della legge n. 94 del 2009 - Applicazione delle misure del diniego e della revoca della patente di guida quale conseguenza automatica di una condanna per i reati di cui agli artt. 73 e 74 del d.P.R. n. 309 del 1990.

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 120, come sostituito dalla legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica).

TRIBUNALE ORDINARIO DI TORINO

PRIMA SEZIONE CIVILE

Nel procedimento cautelare iscritto al n. r.g. 27601/2017 promosso da: A. D.G. (c.f. ...) elettivamente domiciliato in presso il difensore avv. Marchioni Paolo che lo rappresenta e difende in forza di procura depositata telematicamente in allegato al ricorso, ricorrente;

Contro:

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Ufficio della motorizzazione di Novara (c.f. 97532760580) domiciliato in via Arsenale n. 21 - 10121 Torino presso l'Avvocatura dello Stato Torino;

Ministero dell'interno - Ufficio territoriale del Governo di Novara (c.f. 97149560589) domiciliato in via Arsenale n. 21 - 10121 Torino presso l'Avvocatura dello Stato Torino, resistenti.

Il Giudice dott. Marco Ciccarelli,

a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 24 gennaio 2018, ha pronunciato la seguente ordinanza.

Premesso.

A. D.G. allega che:

a) in data 7 giugno 2017 ha presentato domanda per ottenere il rilascio di nuova patente di guida, a seguito di esame;

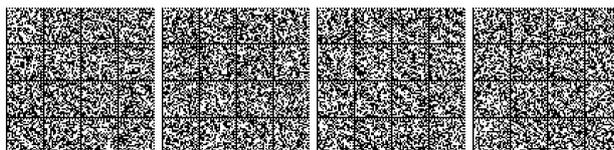
b) dopo il superamento della prova scritta, ha ricevuto la notifica, in data 13 settembre 2017, del provvedimento del direttore della Motorizzazione civile di Novara con cui si disponeva il diniego al rilascio della patente (e la conseguente non ammissione del D. G. alla prova pratica d'esame) per la «non sussistenza dei requisiti morali di cui all'art. 120, comma 1 C.d.S.»;

c) l'art. 120 C.d.S., nel testo modificato dalla legge n. 94/2009, prevede che non possano conseguire la patente — fra l'altro — le persone condannate per i reati di cui agli articoli 73 e 74 testo unico n. 309/1990;

d) il D.G. è stato condannato a 5 anni di reclusione e € 16.523,62 di multa, con sentenza della Corte d'appello di Torino dell'11 maggio 1993, per due fattispecie di violazione dell'art. 73 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/90, commesse rispettivamente il 9 e il 19 novembre 1991; la pena detentiva è stata integralmente scontata il 6 luglio 1996 e la pena pecuniaria è stata pagata il 12 marzo 2001;

e) l'impossibilità di conseguire la patente è suscettibile di arrecare al ricorrente un danno grave e irreparabile, non soltanto per le ricadute sulla sua libertà di circolazione, ma perché gli preclude di accettare la proposta di lavoro formulata dalla ditta di autotrasporti Italseccia di Pero (MI), che intenderebbe assumere il D.G. come autista di furgoni.

Il ricorrente sostiene che il divieto di conseguire la patente previsto dal (nuovo testo del) l'art. 120 C.d.S. costituisce una vera e propria sanzione accessoria penale (secondo l'accezione fatta propria dall'art. 7 CEDU). La sua applicazione a fatti commessi prima dell'entrata in vigore della norma (cioè il diniego di rilascio della patente a coloro che abbiano commesso i reati di cui agli articoli 73 e 74 testo unico n. 309/90 in epoca antecedente all'entrata in vigore



della legge n. 94/09) si pone in contrasto con il divieto costituzionale di applicazione retroattiva delle sanzioni penali (art. 25 Cost.).

Sotto diverso profilo, il ricorrente censura di incostituzionalità l'art. 120 C.d.S. per violazione degli articoli 3, 16, 25 e 111 Cost.; sostiene infatti che sussista una «irragionevole discrasia» fra la norma in esame e l'art. 85 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/90, che permette al giudice, con la sentenza di condanna per uno dei fatti di cui agli articoli 73, 74, 79 e 82, di disporre il ritiro della patente di guida per un periodo non superiore a tre anni. È infatti irragionevole la previsione di una revoca/inibizione della patente disposta in via amministrativa e automatica per tutti i casi di condanna per i reati di cui agli articoli 73 e 74, laddove la normativa speciale, proprio in relazione a questi reati, prevede che sia il giudice penale (con provvedimento necessariamente motivato) a decidere se applicare o meno la pena accessoria del ritiro della patente.

Conclude affinché il Tribunale «sospenda o disapplichì», con provvedimento d'urgenza, il provvedimento della Motorizzazione di Novara del 13 settembre 2017. In via incidentale, chiede che il giudice, ritenendo rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale come sopra formulate, rimetta gli atti alla Corte costituzionale perché si pronunci sulla legittimità dell'art. 120 C.d.S.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la Prefettura di Novara:

non contestano le circostanze di fatto allegate dal ricorrente (lettere a-e);

contestano la fondatezza delle argomentazioni in diritto a supporto della domanda, negando che le misure previste dall'art. 120 C.d.S. costituiscano sanzioni accessorie penali; infatti il provvedimento di diniego di rilascio (al pari di quello di revoca) «deriva dalla mera constatazione, da parte delle Amministrazioni competenti, dell'insussistenza (originaria o sopravvenuta) dei requisiti morali prescritti per il conseguimento del titolo di abilitazione alla guida»; questa norma dunque, tenuto conto del potenziale utilizzo della patente di guida per agevolare o commettere reati (o in condizioni tali da mettere in pericolo la sicurezza e l'incolumità delle persone), seleziona diverse ipotesi in presenza delle quali il legislatore, secondo una valutazione *ex ante*, ritiene venga meno l'affidabilità morale di chi aspira a conseguire (o a riconseguire) il predetto titolo;

con riferimento al dedotto *periculum in mora*, pur non negando che la mancanza della patente possa arrecare «disagi» al ricorrente, ritengono che questi siano la conseguenza della ponderazione, da parte del legislatore, dei vari interessi coinvolti, e della prevalenza accordata all'interesse pubblico a che determinati soggetti non possano condurre veicoli.

Concludono per il rigetto del ricorso.

OSSERVA

1. La vicenda oggetto del giudizio.

Il sig. D.G. è stato condannato per reati di spaccio di sostanze stupefacenti commessi nel novembre del 1991. La sentenza di condanna è stata pronunciata dalla Corte d'appello di Torino in data 11 maggio 1993 e la pena detentiva è stata interamente scontata il 6 luglio 1996; nel marzo 2001 è stata pagata la sanzione pecuniaria irrogata in relazione ai medesimi reati. L'Ufficio motorizzazione di Novara, con provvedimento del 13 settembre 2017 (di cui si chiede in questa sede la sospensione cautelare), ha negato il rilascio della patente al sig. D.G. per la «non sussistenza dei requisiti morali di cui all'art. 120, comma 1 C.d.S.».

2. La norma censurata di incostituzionalità e le posizioni delle parti.

L'art. 120, 1° comma C.d.S., nel testo risultante dalla legge 15 luglio 2009 n. 94, dispone: «Non possono conseguire la patente di guida i delinquenti abituali, professionali o per tendenza e coloro che sono o sono stati sottoposti a misure di sicurezza personali o alle misure di prevenzione previste dalla legge 27 dicembre 1956, n. 1423, ad eccezione di quella di cui all'art. 2, e dalla legge 31 maggio 1965, n. 575, le persone condannate per i reati di cui agli articoli 73 e 74 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, fatti salvi gli effetti di provvedimenti riabilitativi, nonché i soggetti destinatari dei divieti di cui agli articoli 75, comma 1, lettera a), e 75-bis, comma 1, lettera f), del medesimo testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 per tutta la durata dei predetti divieti. Non possono di nuovo conseguire la patente di guida le persone a cui sia applicata per la seconda volta, con sentenza di condanna per il reato di cui al terzo periodo del comma 2 dell'art. 222, la revoca della patente ai sensi del quarto periodo del medesimo comma». Questa norma non era ancora in vigore al momento in cui sono stati commessi i reati (novembre 1991) né al momento in cui è stata pronunciata la sentenza di condanna (maggio



1993). La questione di cui si discute in questo giudizio è dunque se sia legittima l'applicazione di questa «misura» (divieto di conseguire la patente) a soggetti condannati per i reati di cui agli articoli 73 e 74 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/90 prima dell'entrata in vigore dell'art. 120 C.d.S. (nel testo di cui alla legge n. 94/2009). La tesi negativa, sostenuta dal ricorrente, si fonda sull'assunto secondo cui l'art. 120 C.d.S. prevede una vera e propria sanzione accessoria di natura penale, come tale inapplicabile ai fatti commessi prima della sua entrata in vigore, in forza del principio di irretroattività delle leggi penali previsto dall'art. 25, 2° comma Cost., e comunque secondo l'accezione di «pena» fatta propria dall'art. 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, recepito nel nostro ordinamento ai sensi dell'art. 11 Cost. La contraria tesi propugnata dalle amministrazioni convenute nega natura di sanzione, tanto più penale, alla revoca e al divieto di rilascio, che costituirebbero, invece, misure amministrative che non concorrono a definire il trattamento sanzionatorio del reo secondo un'ottica afflittiva.

3. Sulla non manifesta infondatezza della questione.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 120 C.d.S. è stata già sollevata dal Tribunale di Genova con ordinanza n. 210 del 16 giugno 2016, in una fattispecie del tutto analoga alla presente e in relazione ai medesimi profili qui dedotti dal ricorrente. Questo Tribunale condivide la valutazione di non manifesta infondatezza della questione già espressa dal Tribunale di Genova, fondata, in estrema sintesi, sulla ritenuta natura di sanzione penale del provvedimento amministrativo di «revoca» o «diniego al rilascio» della patente di guida. Di seguito si espongono le argomentazioni a supporto della ritenuta non manifesta infondatezza.

3.1 Primo profilo di sospetta incostituzionalità: con riferimento agli articoli 11 Cost. e 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

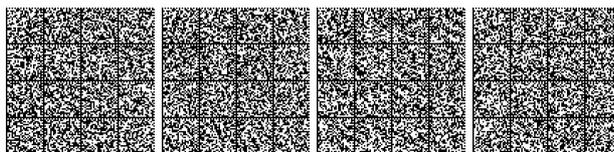
a) Nell'ordinamento italiano, il carattere penale di una sanzione consegue al tipo di qualificazione giuridica ad essa collegata. La natura penale della sanzione dipende dunque dal fatto ch'essa sia espressamente indicata come tale; e che sia, di conseguenza, irrogata dall'Autorità giudiziaria. In quest'ottica — che è stata recepita da questo stesso Tribunale nell'ordinanza 28 ottobre 2016 richiamata dai convenuti — il diniego di rilascio della patente non potrebbe essere qualificato come sanzione penale, trattandosi di un requisito (c.d. «morale») che sottende una valutazione di non affidabilità delle persone che non lo posseggono: la presunzione che questi soggetti potrebbero utilizzare l'auto (e quindi la patente) per agevolare o commettere reati dello stesso tipo di quelli per cui sono stati condannati. In questa prospettiva, il diniego al rilascio o la revoca sono misure che operano su un piano amministrativo, adottate dall'autorità amministrativa e che non concorrono a definire la sanzione penale in senso formale a cui fa riferimento l'art. 25 Cost. La questione di legittimità costituzionale non potrebbe dunque porsi con riferimento a questa norma.

b) A diverse conclusioni deve tuttavia giungersi se la natura penale della sanzione viene verificata sulla base del principio di cui all'art. 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (*Nulla poena sine lege*). Se infatti il tenore testuale dell'art. 7, comma 1° («Nessuno può essere condannato per una azione o una omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o internazionale. Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso.») è del tutto simile a quello dell'art. 25, comma 2° Cost.; tuttavia l'interpretazione di questa norma va condotta nell'ottica imposta all'Italia dalla ratifica della Convenzione e, pertanto, tenendo conto dell'interpretazione che di questa norma offre la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Occorre allora considerare — secondo l'interpretazione «sostanzialistica» recepita dalla Corte — se la natura penale di una sanzione possa affermarsi sulla base di uno o più dei seguenti tre criteri:

1. la qualificazione data alla sanzione dall'ordinamento giuridico interno; si tratta di un criterio «formale», che tuttavia non esclude la possibilità di «ri-qualificare» una sanzione come penale alla luce dei criteri che seguono («Per rendere efficace la tutela offerta dall'art. 7, la Corte deve essere libera di andare oltre le apparenze e valutare essa stessa se una determinata misura costituisca una “pena” a' sensi della predetta disposizione»: Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali sentenza 9 febbraio 1995, n. 307 caso Welch c. Regno Unito);

2. la natura sostanziale dell'illecito a fronte del quale è irrogata la sanzione di cui si tratta, cioè «i procedimenti connessi alla sua adozione ed esecuzione» (*idem*); in questa prospettiva rileva la correlazione della «misura» con il reato; questa correlazione — osserva sempre la Corte — non è affatto esclusa dalle finalità (anche) special preventive della misura di cui si tratta; infatti — sempre secondo la Corte, nella medesima sentenza — «gli scopi di prevenzione e riparazione si conciliano con quello repressivo e possono essere considerati elementi costitutivi della stessa nozione di pena»;

3. il grado di severità della pena, tenendo conto della sua natura, durata o modalità di esecuzione.



c) Sulla base di questi criteri si ritiene che la revoca e il diniego di rilascio della patente di guida rientrino nella nozione di pena dell'art. 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, infatti:

a. queste misure sono applicate in collegamento con la semplice commissione (accertata con sentenza di condanna) dei reati di cui agli articoli 73 e 74 del testo unico stupefacenti;

b. la loro applicazione è del tutto «automatica», nel senso che è svincolata da ogni valutazione sulla concreta possibilità che, attraverso l'uso di veicoli, sia agevolata la commissione di reati dello stesso tipo;

c. sono comminate alle persone condannate per i reati in questione, «fatti salvi gli effetti dei provvedimenti riabilitativi», cioè di quei provvedimenti che estinguono «le pene accessorie ed ogni altro effetto penale della condanna» (art. 178 c.p.); in altri termini, al pari delle pene accessorie, anche questi provvedimenti non possono essere comminati a chi abbia ottenuto sentenza di riabilitazione;

d. l'afflittività del diniego di rilascio della patente e della sua revoca non possono essere messe seriamente in discussione, ove si consideri l'incidenza di queste misure su alcune libertà e diritti fondamentali della persona: dalla libertà di movimento, al diritto di relazionarsi, alla capacità lavorativa, all'adempimento di alcuni doveri sociali e familiari;

e. la stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 281/2013, con cui ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 120 C.d.S. (nel testo sostituito dalla legge n. 94/2009), nella parte in cui si applica anche con riferimento a sentenze pronunziate, ai sensi dell'art. 444 codice di procedura penale, in epoca antecedente all'entrata in vigore della legge n. 94 del 2009, sembra aver riconosciuto il carattere afflittivo delle misure di cui si discute; è ben vero che la Corte, in questa sentenza, non si riferisce a queste misure come «sanzioni penali», ma come effetti negativi sopravvenuti della sentenza di patteggiamento, che l'imputato non aveva potuto ponderare al momento della scelta; tuttavia, se si considera che la sentenza ex art. 444 codice di procedura penale è funzionale alla «applicazione della pena su richiesta», è ragionevole parificare, quantomeno sotto il profilo della afflittività, gli effetti di cui si discute a quelli di una sanzione penale;

f. ulteriore profilo da cui desumere l'afflittività delle misure in questione è che esse sono, nei contenuti e negli effetti, pressochè identiche alla pena accessoria del ritiro della patente di guida, prevista dall'art. 85 testo unico n. 309/90, come conseguenza dei reati di cui agli articoli 73, 74, 79 e 82 del medesimo T.U.

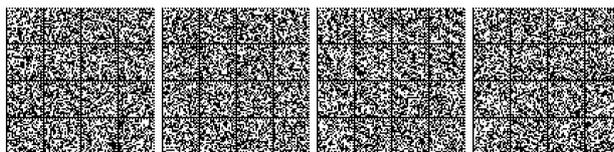
d) Se dunque il diniego di rilascio e la revoca della patente di guida costituiscono «pene» secondo il significato cui si riferisce l'art. 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, la previsione della loro applicazione a chi sia stato condannato per fatti commessi prima dell'entrata in vigore della norma che ha introdotto queste sanzioni appare in contrasto con gli articoli 11 e 117 Cost., secondo cui l'Italia consente alle limitazioni di sovranità necessarie a un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; e, anche in funzione di ciò, esercita la potestà legislativa nel rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.

3.2 Secondo profilo di sospetta incostituzionalità: con riferimento agli articoli 3, 16, 25 e 111 Cost.

Come si è già detto sopra, argomentando in punto «afflittività» delle misure del diniego e della revoca della patente, l'art. 85 testo unico n. 309/90 prevede che «Con la sentenza di condanna per uno dei fatti di cui agli articoli 73, 74, 79 e 82, il giudice può disporre il divieto di espatrio e il ritiro della patente di guida per un periodo non superiore a tre anni». Dunque il giudice penale, nel momento in cui irroga la condanna per uno dei reati previsti dagli articoli 73 e 74 è chiamato a valutare (motivando sul punto) se applicare anche la sanzione accessoria del ritiro della patente per un periodo massimo di tre anni. Ora, non si comprendono la ragionevolezza della previsione dell'art. 120 C.d.S. qui in esame e il suo coordinamento con l'art. 85 testo unico n. 309/90. Non si comprende cioè la ragione per cui il giudice penale sia chiamato — in base alla normativa speciale sugli stupefacenti e al momento della decisione su una specifica vicenda — a effettuare una valutazione di necessità e di adeguatezza della pena accessoria della revoca della patente, quando la medesima misura interviene comunque, «automaticamente» e per il periodo massimo (3 anni) previsto dalla norma penale, in virtù dell'art. 120 C.d.S. Pare sussistere, dunque, una sovrapposizione logica della norma amministrativa su quella penale. Sovrapposizione che è tanto più grave in quanto la revoca adottata dal Prefetto (a differenza di quella comminata dal Giudice) prescinde da ogni valutazione sulla adeguatezza della sanzione rispetto al caso concreto, nelle sue dimensioni di esigenza special preventiva e afflittiva.

4. Sulla impossibilità di adottare un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma.

Il profilo di incostituzionalità di cui al punto 3.1 censura l'art. 120 C.d.S. nella parte in cui ritiene applicabili le misure del diniego e della revoca della patente ai condannati per i reati di cui agli articoli 73 e 74 testo unico n. 309/90 commessi prima della sua entrata in vigore. Questo Tribunale non ritiene che sia possibile adottare un'interpretazione conforme alla Costituzione (e quindi all'art. 7 CEDU) della norma in esame, ritenendo ch'essa si applichi soltanto ai soggetti condannati per reati commessi dopo la sua entrata in vigore. Questa interpretazione — che il ricorrente invoca,



chiedendo l'adozione in via cautelare di un provvedimento di «sospensione o disapplicazione» del provvedimento della Motorizzazione di Novara — non pare possibile alla luce delle considerazioni che seguono.

a) La Corte costituzionale, con sentenza n. 285/1990, ha chiaramente affermato che «Non spetta allo Stato, e per esso alla Corte di cassazione, disapplicare le leggi regionali, neppure qualora appaiano in contrasto con la legislazione statale, dovendo l'a.g.o., qualora dubiti della legittimità costituzionale di una legge, rimettere gli atti alla Corte costituzionale che è il solo organo deputato a compiere tale verifica di costituzionalità». Dunque l'interpretazione «costituzionalmente orientata» di una norma non può spingersi al segno di rendere questa norma concretamente priva di effetti (in tutto o in parte), producendosi, in caso contrario, una sua «disapplicazione di fatto» ad opera dell'autorità giudiziaria.

b) L'art. 120 C.d.S. è formulato in termini chiaramente omnicomprensivi: «Non possono conseguire la patente di guida ... le persone condannate per i reati di cui agli articoli 73 e 74 ...»; e non pone alcuna distinzione fra i soggetti condannati prima o dopo la sua entrata in vigore. Ciò significa che, dal momento dell'entrata in vigore del «nuovo» art. 120, l'autorità amministrativa, a fronte di ogni richiesta di rilascio patente, è tenuta a verificare che non sussistano quegli «elementi ostativi», senza preoccuparsi del fatto che siano venuti a esistenza prima o dopo l'introduzione della previsione amministrativa. D'altra parte, una simile verifica doveva essere compiuta anche immediatamente dopo l'entrata in vigore del nuovo testo dell'art. 120 (8 agosto 2009); e non poteva quindi che riferirsi a reati commessi prima della sua entrata in vigore.

c) Nella già citata sentenza n. 281/2013, la Corte costituzionale ha implicitamente adottato un'interpretazione dell'art. 120 C.d.S. come norma riguardante anche le condanne «pregresse»; in caso contrario infatti — qualora cioè la Corte avesse ritenuto la norma non applicabile alle condanne pronunciate prima dell'entrata in vigore della norma — sarebbe stata probabilmente diversa la pronuncia e la *ratio decidendi*: non vi sarebbe stato infatti motivo di affermare che l'imputato non aveva potuto valutare, prima dell'entrata in vigore della nuova norma, tutte le conseguenze della propria adesione al patteggiamento; sarebbe stato invece sufficiente, con una pronuncia «interpretativa di rigetto», affermare che la norma non si applicava alle sentenze ex art. 444 codice di procedura penale pronunciate prima dell'introduzione delle nuove «sanzioni».

Per queste ragioni va sollevata la questione di legittimità costituzionale, e non è possibile interpretare la norma secondo un significato conforme ai principi sopra richiamati.

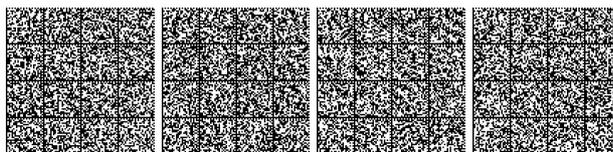
5. Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

Per quanto riguarda il *fumus* di fondatezza della pretesa cautelare, è evidente che, se l'art. 120 C.d.S. fosse dichiarato incostituzionale nella parte in cui prevede che le misure della revoca e del diniego di rilascio della patente si applichino anche per reati commessi prima della sua entrata in vigore, il provvedimento di diniego adottato nei confronti del D. G. sarebbe illegittimo; e sarebbe quindi fondata la domanda volta a ottenerne la sospensione o disapplicazione.

Va sottolineato che il presente procedimento cautelare non può essere definito senza la pronuncia di costituzionalità. Infatti non è possibile che il giudice, in sede cautelare, valuti il *fumus boni iuris* senza tener conto della norma sospettata di incostituzionalità; poiché questa norma, fino all'eventuale pronuncia della Corte, fa parte a tutti gli effetti dell'ordinamento. La sua disapplicazione incorrerebbe quindi nel vizio già censurato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 285/90 richiamata al punto che precede. Il ricorrente chiede, per un verso, che il Tribunale sospenda o disapplichi, con ordinanza cautelare, il provvedimento della Motorizzazione di Novara; e, per altro verso, che il Tribunale rimetta il fascicolo alla Corte costituzionale sulle questioni sopra esposte. Tuttavia le due richieste sono in contraddizione fra loro perché, qualora il presente procedimento cautelare fosse definito attraverso l'ordinanza di sospensione, la rimessione alla Corte costituzionale sarebbe irrilevante, in quanto non funzionale a definire il giudizio in corso.

Si ritiene poi concretamente sussistente anche il *periculum in mora*, considerati i gravi effetti pregiudizievoli che il diniego di rilascio della patente produce sulla vita e sulle relazioni del ricorrente. Il provvedimento amministrativo infatti incide sulla libertà di movimento e quindi, indirettamente, sulla possibilità di intrattenere relazioni sociali, familiari e lavorative. Per quanto riguarda queste ultime, il D. G. ha documentato di aver ricevuto una proposta di lavoro come autista di furgoni (doc. 6); impiego per il quale è indispensabile il possesso della patente di guida (il cui conseguimento è esplicitato nel contratto come condizione per l'assunzione). È quindi evidente che il provvedimento impugnato è suscettibile di produrre un pregiudizio grave nella sfera personale del ricorrente.

In definitiva, qualora l'art. 120 C.d.S. fosse giudicato costituzionalmente illegittimo, nella parte ed entro i limiti sopra specificati, la domanda cautelare del D. G. dovrebbe trovare accoglimento.



P.Q.M.

Visti gli articoli 134 Cost., 23 e ss. legge n. 87/1953,

ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 120 decreto legislativo n. 285/1992 (Codice della strada), come modificato dalla legge 15 luglio 2009, n. 94;

a) con riferimento agli articoli 11 e 117 Cost., in relazione all'art. 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nella parte in cui prevede l'applicazione dei commi 1° e 2° a persone condannate per reati commessi prima dell'entrata in vigore della legge 15 luglio 2009, n. 94;

b) con riferimento agli articoli 3, 16, 25, 111 Cost., nella parte in cui prevede la revoca e il diniego della patente quale conseguenza automatica di una condanna per i reati di cui agli articoli 73 e 74 testo unico n. 309/1990, a prescindere da ogni valutazione sulla gravità del reato e sulle pene in concreto comminate;

dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

sospende il presente procedimento fino all'esito del giudizio incidentale di costituzionalità;

ordina la comunicazione del presente provvedimento ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

dispone la notificazione della presente ordinanza alle parti e alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Torino, 6 febbraio 2018

Il Giudice: CICCARELLI

18C00101

N. 68

Ordinanza del 16 marzo 2018 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da Fondacci Fabrizio contro Ministero della giustizia

Processo penale - Domanda di equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Omesso deposito, da parte dell'imputato, dell'istanza di accelerazione del processo nei trenta giorni successivi al superamento dei termini cui all'art. 2-bis della legge n. 89 del 2001 - Esclusione del riconoscimento dell'indennizzo.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 2, comma 2-*quinquies*, lett. *e*), come introdotto dall'art. 55, comma 1, lett. *a*), n. 2 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SECONDA SEZIONE CIVILE

composta dagli ill.mi sigg.ri magistrati:

Stefano Petitti - Presidente;

Sergio Gorjan - consigliere;

Elisa Picaroni - consigliere;

Antonio Scarpa - consigliere;

Gian Andrea Chiesi - rel. consigliere.

Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 12850-2016 proposto da: Fondacci Fabrizio (C.F. FNDFRZ65S14E256M), rappresentato e difeso, in virtù di procura speciale a margine del ricorso, dall'avvocato Cri-



stina Ciufoli, unitamente alla quale è elett.te domiciliato in Roma, alla Piazza G. Mazzini n. 8, presso lo studio dell'avvocato Simona Bianchi; - ricorrente principale;

Contro Ministero della Giustizia, in persona del Ministro pro tempore (C.F. 8018440587), domiciliato *ope legis* in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12, presso l'Avvocatura generale dello Stato, che lo rappresenta e difende; - ricorrente incidentale;

Avverso il decreto della Corte d'Appello di Firenze, depositato 17 marzo 2016;

udita la relazione della causa svolta nella Camera di consiglio del 29 gennaio 2018 dal Consigliere dott. Gian Andrea Chiesi;

Osservato che Fabrizio Fondacci, con ricorso depositato presso la Corte d'appello di Firenze in data 28 aprile 2015, chiese la condanna del Ministero della giustizia al pagamento dell'indennizzo per la irragionevole durata di un precedente giudizio penale svoltosi innanzi al Tribunale di Perugia;

che, in particolare, la Corte toscana, con decreto depositato il 17 marzo 2016, accolse la domanda, condannando il Ministero al pagamento, in favore del ricorrente, dell'importo di € 1.000,00 (mille/00), oltre interessi e spese di lite;

che per la Cassazione di quest'ultimo decreto Fabrizio Fondacci ha proposto ricorso, sulla base di un solo motivo, illustrato da successiva memoria ex art. 380-*bis*.1 codice di procedura civile;

che il Ministero si è costituito, svolgendo difese e proponendo, a propria volta, ricorso incidentale, anch'esso affidato ad un solo motivo;

Considerato che, con l'unico motivo, il ricorrente principale denuncia la violazione e falsa applicazione degli articoli 91 codice di procedura civile, e del decreto ministeriale n. 55 del 2014 (in relazione all'art. 360, n. 3, codice di procedura civile), sostenendo che la Corte di appello di Firenze, nel determinare le spese della fase di merito, avrebbe violato le suddette prescrizioni, pervenendo ad una liquidazione ben al di sotto dei minimi tariffari, nonché omettendo di liquidare il rimborso forfetario spese generali nella misura del 15%, I.V.A. e C.P.A.;

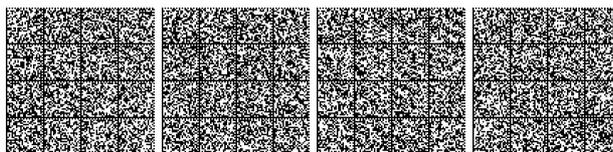
che con l'unico motivo, il ricorrente incidentale denuncia la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 2-*quinquies*, lettera *e*) della legge n. 89 del 2001, come introdotto dall'art. 55 del decreto-legge n. 83 del 2012, conv. con mod. dalla legge n. 134 del 2012, vigente *ratione temporis* (in relazione all'art. 360, n. 3, codice di procedura civile, ma da correttamente riquilibrare in termini di denunciato *error in procedendo*, ex art. 360, n. 4, codice di procedura civile: *cf.* Cassazione, Sez. 1, 3 gennaio 2003, n. 3, Rv. 559418-01), per avere la Corte territoriale toscana riconosciuto al Fondacci l'indennizzo per l'irragionevole durata del processo presupposto, nonostante l'improponibilità della domanda, dovuta al mancato deposito, in esso, dell'istanza di accelerazione contemplata dalla richiamata norma;

che l'esame del ricorso incidentale appare, per pregiudizialità logica, preliminare a quello del ricorso principale;

che va anzitutto disattesa l'eccezione - sollevata in via preliminare dalla difesa del Fondacci nelle memorie ex art. 380-*bis*.1 codice di procedura civile - di sua inammissibilità per tardività, considerata la tempestività della consegna all'Ufficio N.E.P. (avvenuta 27 giugno 2016, data così individuata ex art. 155, comma 5, codice di procedura civile) del controricorso contenente il gravame incidentale, rispetto al momento di perfezionamento della notifica del ricorso principale nei confronti Ministero presso l'Avvocatura Generale dello Stato (16 maggio 2015) e tenuto altresì conto della nullità della precedente notifica dell'atto introduttivo dell'odierno giudizio eseguita (in data 13 maggio 2016) presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato, con conseguente sua irrilevanza ai fini del rispetto dei termine ex art. 370 codice di procedura civile (Cass. 4979/2015);

che - con ciò passando alla disamina del motivo - considerando il 21 settembre 2009 (e, cioè, il giorno in cui il Fondacci, ricevendo la notifica dell'avviso ex art. 415-*bis* codice di procedura penale, ha avuto conoscenza diretta dell'esistenza del procedimento a proprio carico: *cf.*, in termini, Cassazione, Sez. 6-2, 20 luglio 2015, n. 15179, Rv. 636085-01) quale *dies a quo* ai fini del calcolo di durata del processo penale presupposto, il termine triennale di «ragionevolezza» fissato dall'art. 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001, non era ancora decorso alla data dell'11 settembre 2012 (di entrata in vigore del cit. art. 2, comma 2-*quinquies*, lettera *e*), con conseguente necessità, ai fini della proponibilità della domanda di equa riparazione, di deposito dell'istanza di accelerazione (Cass., Sez. 6-2, 21 dicembre 2016, n. 26627, Rv. 641921-01; Cassazione, Sez. 6-2, 17 novembre 2016, n. 23448, Rv. 641869-01);

che, in accoglimento del motivo in esame, dovrebbe dunque pervenirsi alla declaratoria di improponibilità della domanda proposta da Fabrizio Fondacci, per non avere questi depositato nel giudizio presupposto (la circostanza è incontestata) l'istanza di accelerazione contemplata dal cit. art. 2, comma 2-*quinquies*, lettera *e* («Non è riconosciuto



alcun indennizzo: (...) e) quando l'imputato non ha depositato istanza di accelerazione del processo penale nei trenta giorni successivi al superamento dei termini cui all'art. 2-bis»);

Ritenuto, tuttavia, di dovere sollevare, siccome rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quinquies*, lettera e), della legge n. 89 del 2001, come introdotto dall'art. 55 del decreto-legge n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012;

che, quanto alla rilevanza della questione, trattandosi di giudizio di equa riparazione instaurato con ricorso depositato in data 28 aprile 2015, relativamente ad un processo penale che - come esposto - non aveva ancora superato il termine di durata ragionevole al momento di entrata in vigore della norma in esame, quest'ultima troverebbe piena applicazione, con conseguente improponibilità della domanda per mancato deposito dell'istanza di accelerazione;

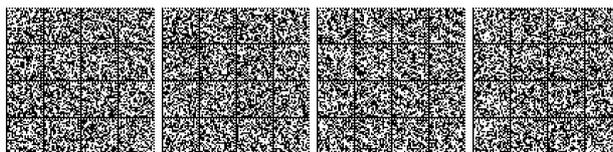
che, quanto alla non manifesta infondatezza, devono essere in massima parte condivise - ed estese alla vicenda in esame - le riflessioni che hanno di recente portato questa Corte a sollevare analoga questione di legittimità costituzionale delle previsioni in tema di istanza di prelievo (*cf.*, *ex multis*, Cassazione, Sez. 2, 28 novembre 2017, n. 28403) nella parte in cui la sua mancata presentazione condiziona raccoglimento della domanda di equa riparazione;

che, infatti, la Corte europea dei diritti dell'uomo, con la sentenza nel caso Daddi c. Italia (n. 15476/09 del 2 giugno 2009), pur dichiarando il ricorso inammissibile per il mancato esperimento del rimedio giurisdizionale interno, aveva però preannunciato che una prassi interpretativa ed applicativa del decreto-legge n. 112 del 2008, art. 54, comma 2, in tema di istanza di prelievo, che avesse avuto per effetto quello di opporsi all'ammissibilità dei ricorsi *ex lege* Pinto relativi alla durata di un processo amministrativo conclusosi prima del 25 giugno 2008, solo in quanto non fosse stata presentata un'istanza di prelievo, avrebbe potuto essere di natura tale da esonerare i ricorrenti interessati dall'obbligo di esperire il rimedio interno; e che lo stesso sarebbe valso per quanto riguardava i procedimenti ancora pendenti in cui la fissazione d'urgenza dell'udienza fosse stata richiesta solo dopo l'entrata in vigore della disposizione in questione. In questi casi, aveva concluso la Corte europea dei diritti dell'uomo, non si sarebbe potuto escludere che la norma, interpretata dai giudici nazionali nel senso di escludere dalla determinazione della durata soggetta a indennizzo i periodi anteriori al 25 giugno 2008, avrebbe privato sistematicamente alcune categorie di ricorrenti della possibilità di ottenere una riparazione adeguata e sufficiente;

che, più recentemente, con la sentenza emessa nel caso Olivieri c/Italia del 22 febbraio 2016 (ricorsi nn. 17708/12, 17717/12, 17729/12 e 22994), in una fattispecie relativa a giudizi amministrativi iniziati nel 1990, e per i quali era stata presentata la nuova istanza di fissazione dell'udienza ai sensi della legge n. 205 del 2000, art. 9, comma 2, ma non anche l'istanza di prelievo, il che aveva determinato l'inammissibilità del ricorso per equa riparazione, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha affrontato in maniera diretta il problema dell'effettività dell'istanza nazionale *ex lege* n. 89 del 2001 soggetta alla condizione di proponibilità del decreto-legge n. 112 del 2008, art. 54, comma 2. In particolare, esaminando diacronicamente tale disposizione, fino al suo ultimo testo scaturito dalle modifiche apportate dal decreto legislativo n. 104 del 2010, la Corte ha convertito in critica espressa e consapevole la riserva formulata con la sentenza resa nel caso Daddi, chiarendo che: a) né dal contenuto della norma, né dalla relativa prassi giudiziaria si evince che l'istanza di prelievo possa efficacemente accelerare la decisione in merito alla causa sottoposta all'esame del tribunale; b) la condizione di ammissibilità di un ricorso «Pinto» previsto dalla legge n. 112 del 2008, art. 54, comma 2 risulta essere una condizione formale che produce l'effetto di ostacolare l'accesso alla procedura interna; c) l'inammissibilità automatica dei ricorsi per equa riparazione, basata unicamente sul fatto che i ricorrenti non abbiano presentato l'istanza di prelievo, priva questi ultimi della possibilità di ottenere una riparazione adeguata e sufficiente.

che nella medesima circostanza, richiamata la propria giurisprudenza sul principio di effettività della tutela giurisdizionale, nel senso che è effettivo il rimedio interno se permette di evitare che si verifichi o si protragga la violazione dedotta o se permette di fornire all'interessato una riparazione adeguata per tutte le violazioni che si siano già verificate, la Corte Europea ha concluso nel senso che «la procedura per lamentare la durata eccessiva di un giudizio dinanzi al giudice amministrativo, risultante dalla lettura del decreto-legge n. 112 del 2008, art. 54, comma 2 in combinato disposto con la legge Pinto, non possa essere considerata un ricorso effettivo ai sensi dell'art. 13 della Convenzione»;

che, ancorché riferite alla disciplina dell'istanza di prelievo, reputa il Collegio che le considerazioni espresse in ordine alla necessità che il rimedio interno possa essere ritenuto «effettivo» solo se permette di evitare che si verifichi o si protragga la violazione dedotta o se permette di fornire all'interessato una riparazione adeguata per tutte le violazioni che si siano già verificate, si debbano estendere anche all'istanza di accelerazione *de qua* vertitur. Ed infatti, l'indirizzo espresso dalla citata sentenza Olivieri c/ Italia, in punto di valutazione dell'effettività del rimedio interno,



pur non avendo ricevuto l'avallo della Grand Chambre, può ritenersi ormai adeguatamente consolidato, in quanto costituisce il logico e preannunciato sviluppo del principio già espresso nella sentenza sul caso Daddi; è stato adottato all'unanimità; non presenta alcuna attitudine innovativa rispetto alla tecnica dell'interpretazione convenzionale fin qui seguita. Inoltre, pur concernendo, come detto, una fattispecie diversa da quella in esame, si connota per la generalità delle affermazioni rese, come idoneo ad orientare l'interpretazione delle diverse norme in tema di rimedi interni, collocandosi coerente, nel solco della giurisprudenza di detta Corte Europea sul principio di effettività;

Rilevato che, con specifico riferimento all'istanza di accelerazione del processo penale di cui all'art. 2, comma 2-*quinquies*, lettera e) della legge n. 89/2001, risulta evidente che la previsione di un siffatto strumento sollecitatorio non sospende né differisce il dovere dello Stato di dare corso al procedimento e, dopo l'esercizio dell'azione penale, al processo, in caso di omesso esercizio dello stesso, né implica il trasferimento sul ricorrente della responsabilità per il superamento del termine ragionevole per la definizione del giudizio, salva restando la valutazione del comportamento della parte al solo fine dell'apprezzamento della entità del lamentato pregiudizio (così, e per tutte, Cassazione, Sez. U., 23 dicembre 2005, n. 28507, Rv. 586702-01);

che risulta quindi evidente, in assenza di previsioni da parte del legislatore di strumenti, anche di tipo ordinamentale, che correlino alla proposizione dell'istanza di accelerazione *de qua*, una differente considerazione della vicenda processuale, al fine di assicurare una tendenziale sollecita definizione, che la previsione normativa in esame si risolva nell'imporre al ricorrente di prenotare gli effetti della riparazione per l'irragionevole durata del processo e peraltro in un momento in cui (dovendo essere presentata nei trenta giorni successivi al superamento del termine di durata ragionevole) il ritardo non ha ancora assunto un'entità tale da legittimare la richiesta indennitaria (tenuto conto di quanto disposto dall'art. 2-*bis*, comma 1, della stessa legge n. 89, che prevede che il ritardo per essere indennizzato debba eccedere una frazione dell'anno superiore a sei mesi).

che, se per la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo il rimedio interno deve garantire o la durata ragionevole del giudizio o l'adeguata riparazione della violazione del precetto convenzionale, sicché ogni ostacolo che vi si frapponga rende non effettivo il rimedio stesso, essendo quindi necessario che sia efficacemente sollecitatorio, l'istanza di accelerazione non garantisce alcun effetto siffatto, ma risulta puramente dichiarativa di un interesse altrimenti già presente nel processo ed avente copertura costituzionale.

che, in assenza della possibilità di un'interpretazione convenzionalmente orientata di tale norma che non si traduca nella sua sostanziale e intera disapplicazione, essendo contraddittoria la stessa configurazione dell'istanza di accelerazione quale condizione d'accesso all'istanza indennitaria, anche in relazione all'indennizzo dell'ulteriore ritardo nella definizione del processo, successivo all'entrata in vigore della norma, così come configurata dal legislatore, ne discende la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionalità dell'art. 2, comma 2-*quinquies*, lettera e), della legge n. 89 del 2001, come introdotto dall'art. 55, comma 1, lettera a), n. 2 del decreto-legge n. 83 del 2012, convertito modificazioni dalla legge n. 134 del 2012, per contrasto con l'art. 117 Cost., comma 1, in relazione all'art. 6, par. 1, art. 13 e art. 46, par. 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nella parte in cui, relativamente ai giudizi penali in cui il termine di durata ragionevole di cui all'art. 2-*bis* della legge n. 89/2001 sia stato superato in epoca successiva alla sua entrata in vigore, e per la loro intera durata, subordina la proponibilità della domanda di equa riparazione per l'irragionevole durata dei processi penali alla presentazione dell'istanza di accelerazione.

P.Q.M.

*La Corte, visti l'art. 134 Cost. e 23 della legge n. 87 del 1953, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 117 Cost., comma 1, e ai parametri interposti dell'art. 6, par. 1, art. 13 e art. 46, par. 1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quinquies*, lettera e), della legge n. 89 del 2001, come introdotto dall'art. 55, comma 1, lettera a), n. 2 del decreto-legge n. 83 del 2012, convertito modificazioni dalla legge n. 134 del 2012;*

Dispone la sospensione del presente giudizio e ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio di cassazione, al pubblico ministero presso questa Corte e al Presidente del Consiglio dei ministri;



*Ordina, altresì, che l'ordinanza venga comunicata dal cancelliere ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;
Dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.*

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della Seconda Sezione civile della Corte suprema di cassazione, in data 29 gennaio 2018.

Il Presidente: PETITTI

18C00102

LEONARDO CIRCELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2018-GUR-018) Roma, 2018 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

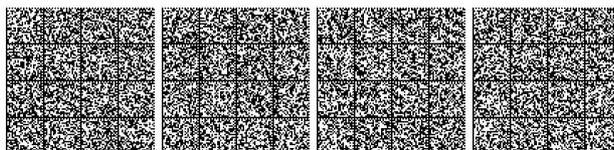
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



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 5 - 4 1 0 5 0 0 1 8 0 5 0 2 *

€ 6,00

