

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 159° - Numero 6

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

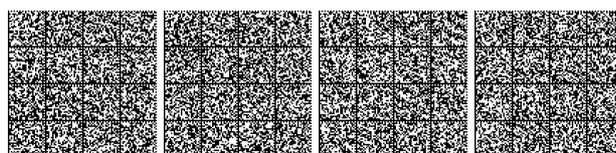
PARTE PRIMA

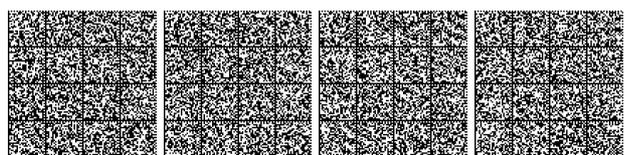
Roma - Mercoledì, 7 febbraio 2018

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





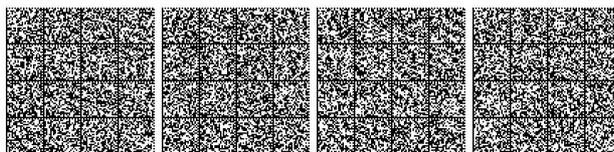
S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **10.** Sentenza 5 dicembre 2017 - 30 gennaio 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Giustizia amministrativa - Elezione dei componenti togati del Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa - Introduzione del criterio della preferenza unica - Elezioni suppletive per la surroga del componente cessato anticipatamente.
- Decreto legislativo 7 febbraio 2006, n. 62 (Modifica della disciplina concernente l'elezione del Consiglio di presidenza della Corte dei conti e del Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa, a norma dell'art. 2, comma 17, della legge 25 luglio 2005, n. 150), art. 1, comma 2, nella parte in cui modifica l'art. 9, comma 3, della legge 27 aprile 1982, n. 186 (Ordinamento della giurisdizione amministrativa e del personale di segreteria ed ausiliario del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali) e dispone l'abrogazione dell'art. 7, comma 4, della citata legge n. 186 del 1982. Pag. 1
- N. **11.** Sentenza 5 dicembre 2017 - 30 gennaio 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Previdenza - Impiegati degli enti locali - Facoltà di riscatto dei servizi non di ruolo - Servizio di vice pretore onorario reggente prestato per un periodo non inferiore a sei mesi.
- Regio decreto-legge 3 marzo 1938, n. 680 (Ordinamento della Cassa di previdenza per le pensioni agli impiegati degli enti locali), art. 67..... Pag. 10
- N. **12.** Sentenza 9 - 30 gennaio 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Previdenza - Gestione speciale INPS per i trattamenti pensionistici dei dipendenti degli enti pubblici creditizi privatizzati - Previsione, con norma di interpretazione autentica, che la quota a carico dell'INPS va determinata con esclusivo riferimento all'importo del trattamento pensionistico effettivamente corrisposto dal fondo di provenienza, con esclusione della quota eventualmente erogata ai pensionati in forma capitale.
- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) - convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 - art. 18, comma 10. Pag. 14
- N. **13.** Sentenza 6 dicembre 2017 - 30 gennaio 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Arbitrato - Lodo arbitrale - Impugnazione per violazione delle regole di diritto solo se espressamente disposta dalle parti o dalla legge - Inapplicabilità del nuovo regime, secondo il diritto vivente, ai giudizi promossi dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 40 del 2006 se azionati in forza di clausola compromissoria stipulata anteriormente.
- Codice di procedura civile, art. 829, terzo comma, come sostituito dall'art. 24 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40 (Modifiche al codice di procedura civile in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato, a norma dell'articolo 1, comma 2, della L. 14 maggio 2005, n. 80), in combinato disposto con l'art. 27, comma 4, del medesimo decreto legislativo..... Pag. 24



- N. 14. Sentenza 9 - 30 gennaio 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Energia - Impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - Obbligo del soggetto autorizzato alla costruzione dell'impianto di prestare, entro 180 giorni dalla comunicazione di inizio dei lavori, una fideiussione di importo non inferiore a 50 euro per ogni kW di potenza elettrica rilasciata.
 – Legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31 (Norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale), art. 4, comma 2, lettera c)..... Pag. 28
- N. 15. Sentenza 10 - 30 gennaio 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Imposte e tasse - Imposta comunale sulla pubblicità - Abrogazione della facoltà dei Comuni di aumentare le tariffe - Previsione, con norma di interpretazione autentica, dell'inefficacia dell'abrogazione per gli aumenti deliberati prima della data di entrata in vigore del d.l. n. 83 del 2012.
 – Legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», art. 1, comma 739. Pag. 35
- N. 16. Sentenza 10 - 30 gennaio 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Patrocinio a spese dello Stato - Esclusione della liquidazione del compenso al difensore della parte ammessa al beneficio qualora l'impugnazione sia dichiarata inammissibile.
 – Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», art. 106. Pag. 42
- N. 17. Sentenza 21 novembre 2017 - 2 febbraio 2018
 Giudizi di legittimità costituzionale in via principale e incidentale
Imposte e tasse - Modifiche al regime agevolativo dell'IMU agricola - Esenzione per i terreni agricoli nonché per quelli non coltivati ubicati nei comuni classificati dall'ISTAT totalmente montani o parzialmente montani, questi ultimi solo se posseduti da coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali - Operatività del medesimo criterio anche per l'anno d'imposta 2014 - Detrazione fiscale per i terreni ubicati nei comuni di cui all'allegato 0A del censurato d.l. che riportino l'annotazione "parzialmente delimitato", nelle zone del territorio comunale individuate con circolare del Ministero delle finanze - Ripartizione delle variazioni compensative di risorse nei confronti dei singoli comuni, a decorrere dall'anno 2015 e per l'anno 2014, a valere sul fondo di solidarietà comunale - Procedure concertative.
 – Decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 4 (Misure urgenti in materia di esenzione IMU) - convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015, n. 34 - art. 1, commi 1 e 1-bis, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 9-bis e 9-quinquies; medesimo d.l. n. 4 del 2015 (come convertito), art. 1, comma 1, lettere a) e b). Pag. 47
- N. 18. Sentenza 6 dicembre 2017 - 2 febbraio 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Spese di giustizia - Processo tributario d'appello - Contributo unificato - Importo raddoppiato in caso di impugnazione, anche incidentale, dichiarata inammissibile, improcedibile o infondata.
 – Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)», art. 13, comma 1-*quater*. Pag. 63



- N. 19. Ordinanza 10 gennaio - 2 febbraio 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Processo amministrativo - Sentenze dei Tribunali amministrativi regionali e del Consiglio di Stato - Revocazione - Rinvio ai casi e ai modi previsti dagli artt. 395 e 396 cod. proc. civ.
 – Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), art. 106; codice di procedura civile, artt. 395 e 396..... Pag. 66

- N. 20. Sentenza 10 gennaio - 2 febbraio 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Previdenza e assistenza - Dipendenti pubblici - Abrogazione della pensione privilegiata ordinaria - Conservazione del beneficio per i soli appartenenti al comparto sicurezza, difesa, vigili del fuoco e soccorso pubblico.
 – Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici) - convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 - art. 6..... Pag. 69

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 3. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 gennaio 2018 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Enti locali - Norme della Regione autonoma Trentino-Alto Adige - Istituzione del Comune di Sèn Jan di Fassa-Sèn Jan mediante la fusione dei Comuni di Pozza di Fassa-Poza e Vigo di Fassa-Vich - Denominazione del Comune di nuova istituzione.
 – Legge della Regione Trentino-Alto Adige 31 ottobre 2017, n. 8 (Istituzione del nuovo comune di Sèn Jan di Fassa - Sèn Jan mediante la fusione dei comuni di pozza di Fassa-Poza e Vigo di Fassa-Vich), art. 1..... Pag. 73

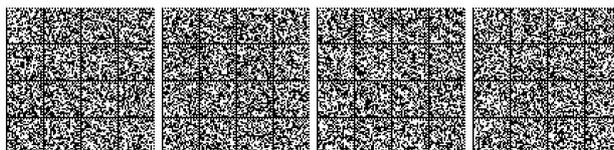
- N. 4. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 gennaio 2018 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Sanità pubblica - Animali - Norme della Regione Molise - Norme sul divieto di utilizzo e detenzione di esche avvelenate.
 – Legge della Regione Molise 24 ottobre 2017, n. 15 (Norme sul divieto di utilizzo e detenzione di esche avvelenate), artt. 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10..... Pag. 76

- N. 12. Ordinanza della Corte d'appello di Catanzaro del 21 settembre 2017
Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Personale proveniente dalle disciolte associazioni di divulgazione agricola - Previsione della permanenza nei ruoli regionali nelle more della definizione delle procedure di selezione pubblica.
 – Legge della Regione Calabria 27 dicembre 2016, n. 43 ("Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (collegato alla manovra di finanza regionale per l'Anno 2017)"), art. 33..... Pag. 80

- N. 13. Ordinanza della Corte d'appello di Roma del 2 ottobre 2017
Lavoro - Lavoro subordinato - Trasferimento d'azienda - Inefficacia, nullità, inopponibilità della cessione di ramo d'azienda - Inottemperanza del datore di lavoro cedente all'ordine di ripristino del rapporto di lavoro - Disciplina della mora credendi.
 – Codice civile, combinato disposto degli artt. 1206, 1207 e 1217..... Pag. 84



- N. 14. Ordinanza del G.I.P. del Tribunale di Lecce del 3 ottobre 2017
Processo penale - Indagini preliminari - Perquisizioni e ispezioni compiuti dalla polizia giudiziaria fuori dei casi previsti dalla legge o comunque non convalidati dall'autorità giudiziaria - Inutilizzabilità degli esiti probatori, compreso il sequestro del corpo del reato o delle cose pertinenti al reato, nonché la deposizione testimoniale in ordine a tale attività - Mancata previsione.
– Codice di procedura penale, art. 191..... Pag. 93
- N. 15. Ordinanza della Corte d'appello di Milano del 16 ottobre 2017
Procedimento civile - Appello - Notificazioni con modalità telematiche - Perfezionamento - Applicazione della disposizione dell'art. 147 del codice di procedura civile - Previsione che la notificazione eseguita dopo le ore ventuno si intende perfezionata alle ore sette del giorno successivo.
– Legge 17 dicembre 2012, n. 221 [*recte*: Decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221], art. 16-*septies*, inserito dall'art. 45-*bis*, comma 2, lett. *b*), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114. Pag. 103



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 10

Sentenza 5 dicembre 2017 - 30 gennaio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giustizia amministrativa - Elezione dei componenti togati del Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa - Introduzione del criterio della preferenza unica - Elezioni suppletive per la surroga del componente cessato anticipatamente.

- Decreto legislativo 7 febbraio 2006, n. 62 (Modifica della disciplina concernente l'elezione del Consiglio di presidenza della Corte dei conti e del Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa, a norma dell'art. 2, comma 17, della legge 25 luglio 2005, n. 150), art. 1, comma 2, nella parte in cui modifica l'art. 9, comma 3, della legge 27 aprile 1982, n. 186 (Ordinamento della giurisdizione amministrativa e del personale di segreteria ed ausiliario del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali) e dispone l'abrogazione dell'art. 7, comma 4, della citata legge n. 186 del 1982.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 7 febbraio 2006, n. 62 (Modifica della disciplina concernente l'elezione del Consiglio di presidenza della Corte dei conti e del Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa, a norma dell'art. 2, comma 17, della legge 25 luglio 2005, n. 150), nella parte in cui modifica l'art. 9, comma 3, della legge 27 aprile 1982, n. 186 (Ordinamento della giurisdizione amministrativa e del personale di segreteria ed ausiliario del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali) e dispone l'abrogazione dell'art. 7, comma 4, della citata legge n. 186 del 1982, promosso dal Consiglio di Stato nel procedimento vertente tra M. B. e il Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa e altri, con ordinanza del 13 giugno 2016, iscritta al n. 230 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti l'atto di costituzione di M. B., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 5 dicembre 2017 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;



uditi l'avvocato Angelo Giuseppe Orofino per M. B. e l'avvocato dello Stato Gianna Maria De Socio per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 13 giugno 2016, il Consiglio di Stato dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 7 febbraio 2006, n. 62 (Modifica della disciplina concernente l'elezione del Consiglio di presidenza della Corte dei conti e del Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa, a norma dell'art. 2, comma 17, della legge 25 luglio 2005, n. 150), nella parte in cui modifica l'art. 9, comma 3, della legge 27 aprile 1982, n. 186 (Ordinamento della giurisdizione amministrativa e del personale di segreteria ed ausiliario del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali) e dispone l'abrogazione dell'art. 7, comma 4, della citata legge n. 186 del 1982.

Le norme sono ritenute in contrasto con l'art. 76 della Costituzione, nonché con gli artt. 1, comma 3, e 2, commi 17, lettera c), e 18, della legge 25 luglio 2005, n. 150 (Delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario di cui al R.D. 30 gennaio 1941, n. 12, per il decentramento del Ministero della giustizia, per la modifica della disciplina concernente il Consiglio di presidenza, della Corte dei conti e il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, nonché per l'emanazione di un testo unico).

2.- Il giudizio *a quo*, come evidenziato in premessa dal rimettente, ha ad oggetto il provvedimento con il quale il Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa (CPGA) ha rigettato l'istanza di M. B., magistrato amministrativo e primo dei candidati non eletti alle elezioni per il medesimo organo, del 13 aprile 2013, volta a consentire il subentro del suddetto in sostituzione di uno dei componenti del Consiglio, decaduto anzitempo per dimissioni.

Più precisamente, il giudizio attiene all'incidente cautelare, promosso, contestualmente al merito, innanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio e diretto alla sospensione degli effetti del provvedimento impugnato. Incidente cautelare definito dal TAR adito, rigettando il chiesto provvedimento cautelare con ordinanza poi impugnata da M. B. innanzi al Consiglio di Stato rimettente, quale giudice dell'appello cautelare.

3.- La reiezione dell'istanza di surroga articolata da M. B. - evidenzia, ancora in premessa, il rimettente - è stata argomentata dal CPGA facendo riferimento alla modifica introdotta dal d.lgs. n. 62 del 2006 alla legge n. 186 del 1982, di ordinamento della giurisdizione amministrativa, in forza della quale il sistema di riferimento non prevede più lo scorrimento della graduatoria con il subentro del primo dei non eletti nel corrispondente gruppo elettorale (come dettato dal previgente art. 7, comma 4, della legge 186 del 1982, abrogato dall'art. 1, comma 2, del citato d.lgs. n. 62 del 2006). La normativa introdotta dalla novella del 2006 (che, con il medesimo art. 1 del d.lgs. n. 62 del 2006, ha modificato il disposto di cui all'art. 9 della legge n. 186 del 1982) prevede, invece, apposite elezioni suppletive attraverso le quali designare il componente chiamato a subentrare al decaduto.

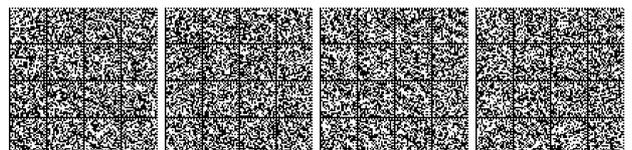
Elezioni che, nel caso, sono state poi indette e svolte con successiva ricomposizione dell'organo tramite atti, tutti autonomamente impugnati da M. B., la cui validità, ad avviso del Consiglio di Stato, deve ritenersi comunque condizionata, in via derivata, dalla eventuale accertata invalidità dell'originaria reiezione oggetto del giudizio principale.

4.- Ha precisato, inoltre, il Collegio rimettente, che il ricorrente nel giudizio principale, nel chiedere l'annullamento dell'atto impugnato e, in via anticipatoria e strumentale, nel sostenere la richiesta cautelare di sospensione dello stesso, ha eccepito l'illegittimità costituzionale della disciplina normativa introdotta *in parte qua* dal d.lgs. n. 62 del 2006; eccezione che il TAR adito, nel delibare l'istanza di sospensione, ha ritenuto manifestamente infondata, rigettando la relativa richiesta.

Di qui l'appello cautelare proposto innanzi al rimettente, motivato ribadendo le censure di incostituzionalità già esposte a sostegno del ricorso nel merito.

5.- Il Consiglio di Stato, senza definire l'incidente cautelare, ha ritenuto di dover accogliere la richiesta dell'appellante relativa alla rimessione, a questa Corte, delle modifiche che il d.lgs. n. 62 del 2006 ha apportato al sistema elettorale previsto per il CPGA, avuto riguardo al tema del subentro al candidato decaduto anzitempo, limitando, tuttavia, il giudizio di non manifesta infondatezza alle sole censure, tra quelle prospettate dall'appellante, legate alla violazione dell'art. 76 Cost., per eccesso di delega rispetto alla legge di delegazione n. 150 del 2005.

6.- Il giudice *a quo* evidenzia che sia l'introduzione delle elezioni suppletive per l'individuazione del componente subentrante, sia l'abrogazione della disciplina previgente, sono state disposte dalle norme censurate in attuazione della delega contenuta nell'art. 2, comma 17, lettera c), della citata legge n. 150 del 2005, in forza della quale occorre «prevedere che per l'elezione dei magistrati componenti elettivi del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa ciascun elettore abbia la facoltà di votare per un solo componente titolare e un solo componente supplente».



Il legislatore delegato, per il tramite del censurato art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 62 del 2006, ha immesso nel sistema elettorale di riferimento la preferenza unica, così che oggi l'art. 9, comma 3, primo periodo, della legge n. 186 del 1982, prevede che «[C]iascun elettore può votare per un solo componente titolare e per un solo componente supplente: i voti eventualmente espressi oltre tale numero sono nulli»; ancora, in asserita attuazione della citata delega e sempre incidendo sul disposto del citato comma 3, ha altresì introdotto, in caso di decadenza anticipata dal mandato, le elezioni suppletive «[...] tra i magistrati appartenenti al corrispondente gruppo elettorale per designare, per il restante periodo, il sostituto del membro decaduto o dimessosi».

7.- Ad avviso del rimettente, nel valutare la non manifesta infondatezza dei dubbi di illegittimità costituzionale paventati dal ricorrente nel giudizio *a quo*, occorre guardare non solo al contenuto del criterio direttivo espresso dall'art. 2, comma 17, lettera *c*), della legge delega; andrebbe infatti considerato, altresì, il potere del legislatore delegato di introdurre, nel quadro normativo sul quale la modifica imposta dalla delega è destinata ad operare, norme di coordinamento destinate ad evitare aporie ed incongruenze di sistema, possibilità espressamente prevista dall'art. 1, comma 3, della citata legge n. 150 del 2005, richiamato, per la delega in oggetto, dall'art. 2, comma 18, della stessa legge.

In questa cornice, secondo il Consiglio di Stato, diviene decisivo stabilire se, da un lato, la regola delle elezioni suppletive per i consiglieri venuti a mancare prima della scadenza naturale e, dall'altro lato, il previgente sistema dello scorrimento della graduatoria si pongano, rispetto al principio della preferenza unica introdotto dalla legge di delegazione, rispettivamente, quale regola necessaria al coordinamento con le altre leggi dello Stato e quale norma divenuta incompatibile e quindi da abrogare.

8.- Ad avviso del collegio rimettente, la novità prevista dal legislatore delegato in tema di surroga per i componenti decaduti anzitempo dà corpo all'introduzione di un meccanismo del tutto obliterato dalla legge di delegazione ed evidentemente indifferente rispetto al sistema di espressione del voto in sede di rinnovo dell'organo.

Parimenti, anche la correlativa abrogazione dello scorrimento della graduatoria a favore dei non eletti non si pone in termini di consequenzialità (per usare le parole del legislatore delegato) rispetto al coordinamento previsto nella legge di delegazione, ma costituisce l'inevitabile riflesso dell'introduzione, «a posteriori», nel decreto delegato, di un nuovo istituto, estraneo alla delega. La consequenzialità non è dunque verticale, nel rapporto tra legge delega e decreto delegato, ma orizzontale ed interna a quest'ultimo, e in particolare alle scelte autonomamente compiute dal Governo, prescindendo dai criteri direttivi tracciati dalla delega.

8.1.- Vero è, rimarca il giudice *a quo*, che la giurisprudenza costituzionale è attestata nel senso che i limiti posti al Governo dall'oggetto e dai principi e criteri direttivi fissati nella legge delega, devono essere interpretati in modo elastico, tenuto conto dell'ineliminabile margine di discrezionalità imposta dall'esigenza di dettare, in sede di attuazione della delega stessa, la necessaria e coerente disciplina di sviluppo delle scelte espresse dal legislatore delegante.

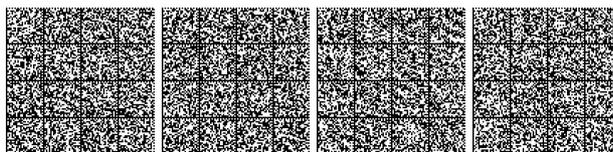
Si tratta, tuttavia, di valutazioni da rendere alla luce della finalità complessiva della delega, tenendo conto della ineludibile esigenza che i principi ispiratori in essa espressi, ai sensi del più volte citato art. 76 Cost., siano completati in proposizioni normative puntuali, cosicché deve ritenersi estraneo a censure solo un esercizio, da parte del Governo, del potere delegato che si mantenga compatibile con le scelte di fondo operate nell'ambito della cornice tracciata dal Parlamento.

Ciò, tuttavia, ben si attaglia ad interventi di riforma di interi settori di disciplina o, comunque, a complessi normativi connotati da una certa organicità. Nel caso in esame, per contro, la riforma imposta dalla legge delega riguarda una circoscritta e settoriale modifica della disciplina afferente l'elezione dell'organo in oggetto. Appare, dunque, priva di incidenza strutturale e organica, perché caduta solo su un aspetto di dettaglio.

Ne consegue che, a fronte di una delega dall'oggetto così circoscritto, il sindacato di costituzionalità nei confronti del decreto delegato sotto il profilo dell'eccesso non potrà che essere particolarmente stringente e puntuale, rendendo non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 76 Cost.

8.2.- Rimarca, infine, il rimettente, che la non manifesta infondatezza dei prospettati profili di eccesso di delega troverebbe ulteriore conferma nel dato comparativo offerto dal raffronto con i sistemi elettivi previsti dalle rispettive normative di riferimento per la magistratura ordinaria e per quella contabile. Raffronto dal quale emergerebbe la conferma che le elezioni suppletive, in caso di surroga, non costituiscono una variabile dipendente della preferenza unica, ad essa strettamente consequenziale; rappresentano, piuttosto, un aspetto ulteriore e autonomo, relativo alla composizione dell'organo dopo che le elezioni si sono svolte, in particolare finalizzato a ricostituirne la sua composizione plenaria allorché questa sia venuta a mancare nel corso della sua durata.

9.- Nel giudizio incidentale si è costituita la parte privata, ribadendo la fondatezza dei dubbi di legittimità costituzionale sollevati dal Consiglio di Stato.



La difesa della parte privata muove dalla coerenza di sistema che connotava la normativa previgente in tema di subentro al componente decaduto anzitempo. Ed evidenzia che la previsione delle elezioni suppletive ha dato corpo ad una profonda innovazione di sistema nel confronto con le discipline dettate per la sostituzione dei componenti del Consiglio Superiore della Magistratura e del Consiglio di presidenza della Corte dei conti, rispetto alle quali la regola di riferimento è data dallo scorrimento della graduatoria; regola che, prima della novella censurata, era propria anche della magistratura amministrativa.

Una innovazione siffatta presupponeva, in coerenza, un raccordo immediato con le indicazioni di principio e i criteri direttivi anche implicitamente contenuti nella legge delega, nella specie non riscontrabile, ad avviso della parte privata; del pari, avrebbe dovuto costituire una scelta imposta dalla necessità di rendere compatibile le innovazioni previste dalla delega (il sistema della preferenza unica) con la restante disciplina sulla quale la riforma doveva operare, consequenzialità correttamente esclusa dal rimettente; in ogni caso, non poteva che essere conforme alla *ratio* sottesa alla delega, così come disvelata anche dai relativi lavori parlamentari, e, invece, apertamente contraddetta dalle modifiche *in parte qua* apportate dal legislatore delegato.

10.- È intervenuto nel giudizio incidentale il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

Ad avviso dell'interveniente, le norme censurate costituiscono un coerente, fisiologico completamento delle scelte del legislatore delegante; ciò, del resto, in coerenza con i poteri di coordinamento ascritti al legislatore delegato dall'art. 1, comma 3, della stessa legge delega, considerata la stretta consequenzialità che lega la scelta del voto a preferenza unica, oggetto immediato della delega, con l'introduzione delle elezioni suppletive in caso di decadenza, nonché con l'abrogazione del previgente sistema dello scorrimento della graduatoria.

11.- Con memoria depositata il 14 novembre 2017 la difesa della parte privata ha replicato alle deduzioni difensive dell'interveniente e ribadito i motivi a sostegno della questione prospettata dal rimettente, evidenziando, inoltre, l'insussistenza di ragioni di inammissibilità pregiudiziali al merito.

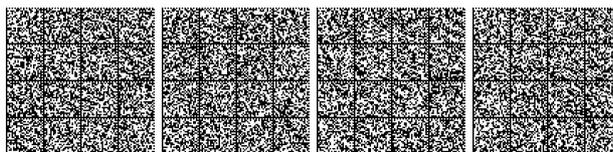
Considerato in diritto

1.- Il Consiglio di Stato dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 7 febbraio 2006, n. 62 (Modifica della disciplina concernente l'elezione del Consiglio di presidenza della Corte dei conti e del Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa, a norma dell'articolo 2, comma 17, della legge 25 luglio 2005, n. 150), sia nella parte in cui modifica l'art. 9, terzo comma, della legge 27 aprile 1982, n. 186 (Ordinamento della giurisdizione amministrativa e del personale di segreteria ed ausiliario del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali), introducendo, in caso di cessazione anticipata del mandato di uno o più membri elettivi del Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa, per la sostituzione del detto componente, il sistema delle elezioni suppletive tra i magistrati appartenenti al corrispondente gruppo elettorale, sia nella parte in cui dispone l'abrogazione dell'art. 7, comma 4, della legge n. 186 del 1982 che, sempre per il caso della surroga, prevedeva lo scorrimento della graduatoria, con il subentro del primo tra i non eletti.

2.- Le citate disposizioni sarebbero in contrasto con l'art. 76 della Costituzione, perché viene introdotta una modifica innovativa, ed al contempo si dispone una abrogazione della disciplina previgente, in termini non conformi ai principi ed ai criteri dettati dall'art. 2, comma 17, lettera c), della legge delega 25 luglio 2005, n. 150 (Delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, per il decentramento del Ministero della giustizia, per la modifica della disciplina concernente il Consiglio di presidenza, della Corte dei conti e il Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa, nonché per l'emanazione di un testo unico).

3.- Il giudizio principale ha ad oggetto la verifica della conformità a legge della reiezione dell'istanza con la quale un consigliere del TAR ha chiesto, al Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa (CPGA), di subentrare nel citato organo in sostituzione di un componente decaduto per dimissioni. Ciò in ragione dell'invocato scorrimento della graduatoria risultante dalle elezioni tenute il 13 aprile del 2013, in virtù della posizione, rivestita dall'istante, di primo dei non eletti tra i magistrati in servizio presso i Tribunali amministrativi regionali, nel cui ambito era stato eletto il componente dimissionario.

La relativa istanza è stata respinta perché, in applicazione delle disposizioni introdotte dalla novella censurata in attuazione della delega conferita con la legge n. 150 del 2005, in caso di surroga nel corso del mandato, il sistema elettorale del CPGA non prevede più lo scorrimento della graduatoria ma lo svolgimento di apposite elezioni suppletive per la designazione del componente chiamato a subentrare al decaduto.



4.- Il provvedimento di reiezione in oggetto è stato impugnato innanzi al TAR per il Lazio dal consigliere asseritamente pretermesso. Il ricorrente, oltre a concludere per l'annullamento del provvedimento impugnato, ha anche proposto domanda cautelare, ex art. 55, comma 3, primo periodo, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), diretta ad anticipare gli effetti della futura decisione di merito. Sia la domanda di merito sia quella cautelare riposano su plurime censure di incostituzionalità aventi ad oggetto la modifica e la abrogazione *in parte qua* disposte dalla novella del 2006.

5.- Il Tar ha rigettato la domanda cautelare, giudicando manifestamente infondate dette eccezioni.

Avverso il provvedimento di rigetto della richiesta cautelare, il ricorrente ha interposto appello, ex art. 62 del d.lgs. n. 104 del 2010, ribadendo, a supporto del *fumus*, i dubbi di legittimità costituzionale non condivisi dal TAR. In tale sede, il Consiglio di Stato, senza definire il relativo incidente, ha ritenuto non manifestamente infondata l'eccezione di legittimità costituzionale, limitatamente alla dedotta violazione dell'art. 76 Cost.

6.- Ad avviso del rimettente, la delega conferita al Governo, a differenza di quanto previsto dal medesimo testo di legge in relazione all'ordinamento giudiziario inerente alla giurisdizione ordinaria, ha connotazioni non strutturali ma settoriali e di dettaglio. Riguarda, in particolare, un singolo aspetto delle modalità di elezione dei componenti togati del CPGA, afferente all'introduzione della preferenza unica in luogo di quella multipla che, in precedenza, connotava il relativo sistema elettorale.

Tale circoscritto contenuto oggettivo, secondo il giudice *a quo*, riduce i margini tipici della discrezionalità consentita al legislatore delegato nell'attuare la delega; impone, in coerenza, uno scrutinio di costituzionalità ex art. 76 Cost. particolarmente rigoroso e puntuale.

6.1.- Il nuovo meccanismo di sostituzione dei consiglieri decaduti prima della scadenza naturale del mandato elettorale, così come previsto dal decreto delegato, introdurrebbe, secondo il Collegio rimettente, un sistema non contemplato dalla legge di delegazione e non necessariamente conseguente alla modalità di espressione del voto in sede di elezione dell'organo, unico oggetto della delega.

Parimenti, la correlata abrogazione dello scorrimento della graduatoria costituirebbe l'inevitabile riflesso dell'introduzione nel decreto delegato di un nuovo istituto, quello delle elezioni suppletive, estraneo alla delega.

6.2.- Le elezioni suppletive non sarebbero, dunque, lo sviluppo logico consequenziale, non altrimenti evitabile, della introduzione, imposta dalla delega, del criterio elettorale della preferenza unica. Conclusione, questa, confermata dal dato comparativo offerto dal raffronto con i sistemi normativi propri degli organi di riferimento delle altre magistrature, ordinaria e contabile, rispetto ai quali la preferenza unica convive con la previsione dello scorrimento della graduatoria dettata per la individuazione del componente togato chiamato a subentrare ad altro cessato dalla carica prima della scadenza del relativo mandato elettorale.

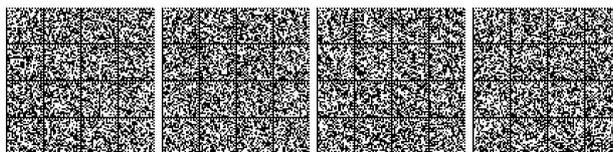
7.- Le parti costituite non hanno evidenziato ragioni di inammissibilità dell'ordinanza. Né, del resto, emergono profili pregiudiziali al merito rilevabili d'ufficio da questa Corte.

7.1.- In particolare, non rileva la circostanza in fatto, segnalata nella memoria della parte privata depositata il 14 novembre 2017, relativa alle nuove elezioni inerenti la composizione dell'organo di riferimento, svolte nell'ottobre del 2017.

In tal senso milita la costante giurisprudenza di questa Corte, in forza della quale il giudizio incidentale, «una volta iniziato in seguito ad ordinanza di rinvio del giudice rimettente, non è suscettibile di essere influenzato da successive vicende di fatto concernenti il rapporto dedotto nel processo che lo ha occasionato», come previsto dall'art. 18 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nel testo approvato il 7 ottobre 2008 (sentenze n. 133 del 2016, n. 274 del 2011 e n. 227 del 2010).

7.2.- Il giudice *a quo*, inoltre, ha condizionato l'esito del procedimento cautelare alla definizione dell'incidente di legittimità costituzionale e, dunque, non ha consumato la relativa potestas iudicandi (*ex multis*, da ultimo, sentenza n. 84 del 2016).

7.3.- La rilevanza della questione è, poi, certa, tenuto conto che si dubita della legittimità costituzionale del citato art. 1, comma 2, sia nella parte in cui ha modificato il comma 3 dell'art. 9 della legge n. 186 del 1982, introducendo l'elezione suppletiva, sia nella norma di abrogazione della previgente disposizione, che ancorava la surroga allo scorrimento della originaria graduatoria elettorale (art. 7, comma 4, della legge n. 186 del 1982, abrogato dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo oggetto di censura).



La declaratoria di illegittimità costituzionale della richiamata norma di abrogazione rende nuovamente applicabile la disposizione abrogata (sentenze n. 218 del 2015 e n. 13 del 2012) e ascrive, quindi, alla risoluzione della questione di legittimità costituzionale sollevata evidenti profili di pregiudizialità rispetto al possibile accoglimento del petitum prospettato nel giudizio principale.

7.4.- Infine, secondo il costante orientamento di questa Corte, sono da considerarsi inammissibili le questioni e i profili di costituzionalità dedotti dalle parti, ulteriori rispetto a quelli prospettati dai rimettenti, volti dunque ad ampliare o modificare il contenuto dei provvedimenti di rimessione (*ex plurimis*, sentenza n. 236 del 2017).

L'oggetto del giudizio rimesso a questa Corte resta, dunque, delimitato all'unico parametro costituzionale evocato dal rimettente: l'art. 76 Cost.

8.- Nel merito, le questioni sono fondate.

9.- Secondo il costante orientamento di questa Corte (da ultimo, sentenza n. 250 del 2016), il controllo di conformità della norma delegata alla norma delegante richiede un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno, relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, da svolgere tenendo conto del complessivo contesto in cui esse si collocano ed individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della stessa; l'altro, relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e i criteri direttivi della delega (sentenza n. 210 del 2015).

Il contenuto della delega e dei relativi principi e criteri direttivi deve essere identificato, dunque, accertando il complessivo contesto normativo e le finalità che la ispirano, tenendo conto che i principi posti dal legislatore delegante costituiscono non solo la base e il limite delle norme delegate, ma strumenti per l'interpretazione della loro portata. Queste vanno, quindi, lette, fintanto che sia possibile, nel significato compatibile con detti principi, i quali, a loro volta, vanno interpretati avendo riguardo alla *ratio* della delega ed al complessivo quadro di riferimento in cui si inscrivono (sentenza n. 210 del 2015).

Al legislatore delegato spettano margini di discrezionalità nell'attuazione della delega, sempre che ne sia rispettata la *ratio* e che l'attività del delegato si inserisca in modo coerente nel complessivo quadro normativo di riferimento (sentenze n. 59 del 2016, n. 146 e n. 98 del 2015, n. 119 del 2013). Occorre, infatti, tenere conto della possibilità, intrinseca allo stesso strumento della delega, soprattutto ove riguardi interi settori di disciplina o comunque organici complessi normativi, che il legislatore delegato introduca disposizioni che costituiscano un coerente sviluppo e un completamento delle indicazioni fornite dal legislatore delegante, nel quadro della fisiologica attività che lega i due livelli normativi (sentenze n. 146 del 2015 e n. 229 del 2014).

Se per un verso, si deve escludere che l'art. 76 Cost. riduca la funzione del legislatore delegato ad una mera «scansione linguistica» delle previsioni stabilite dal legislatore delegante, per altro verso va ribadito che l'ambito della discrezionalità lasciata al delegato, muta a seconda della specificità dei criteri fissati nella legge delega (sentenza n. 272 del 2012 e n. 98 del 2008); ancora, va rimarcato che, per quanta ampiezza debba riconoscersi al potere di completamento del legislatore delegato, il libero apprezzamento del medesimo non può uscire dai margini di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, la legislazione su delega (sentenza n. 293 del 2010).

10.- Dando applicazione ai detti principi, va evidenziato che, all'interno del più ampio corpus normativo dedicato alla riforma dell'ordinamento della giurisdizione ordinaria, con la legge n. 150 del 2005 il Governo è stato delegato (anche) a modificare la disciplina normativa inerente al Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa ed al Consiglio di presidenza della Corte dei conti.

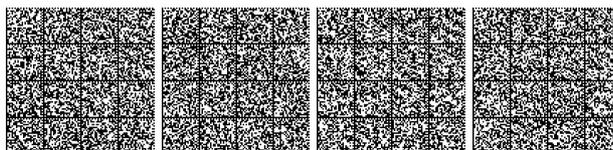
Il contenuto della delega, sul punto, è particolarmente circoscritto. Essa è infatti contenuta in soli due commi, il 17 ed il 18 dell'art. 2 della citata legge.

Il nucleo essenziale della delega è recato dal comma 17, il quale stabilisce tre diversi criteri direttivi, uno per ciascuna delle tre lettere delle quali risulta composto, le prime due riferite alla magistratura contabile, la terza alla magistratura amministrativa.

Con le lettere *a)* e *b)* del comma 17, il Governo è stato delegato ad adottare disposizioni volte a limitare la durata in carica dei componenti del Consiglio di presidenza della Corte dei Conti, per un periodo non superiore a quattro anni, rendendoli inoltre non eleggibili per i successivi otto anni, una volta scaduto il mandato.

Con la successiva lettera *c)*, il Governo è stato delegato ad adottare disposizioni volte a prevedere il criterio del voto a preferenza unica per l'elezione dei componenti togati del CPGA, avuto riguardo sia al componente titolare sia al componente supplente.

11.- L'esame dei lavori parlamentari concorre ad identificare la *ratio* giustificatrice delle innovazioni imposte dalla delega, soprattutto in relazione al tema che qui immediatamente interessa, quello inerente al sistema elettorale di scelta dei componenti togati del CPGA.



In particolare, la norma in oggetto, introdotta tramite l'approvazione di un emendamento proposto dal relatore in sede di esame assembleare in Senato (Atti Senato. XIV Legislatura. Resoconto sommario e stenografico della Seduta pubblica n. 518 del 21 gennaio 2014), ha trovato giustificazione nell'esigenza di uniformare i sistemi elettorali dei componenti togati degli organi di governo delle magistrature. Ricorrendo al voto con preferenza unica, in luogo di quello con preferenza multipla, è stata in tal modo allineata la disciplina prevista per la magistratura amministrativa a quelle già dettate per la magistratura ordinaria (in forza del comma 3, dell'art. 26 della legge 24 marzo 1958, n. 195, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura», così come modificato dalla legge 28 marzo 2002, n. 44, recante «Modifiche alla L. 24 marzo 1958, n. 195, recante norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura) e per quella contabile (sin dalla costituzione del relativo organo, in ragione di quanto previsto dal comma 7 dell'art. 10 della legge 13 aprile 1988, n. 117, intitolata «Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati»).

12.- La delega, per quel che attiene alla elezione dei componenti togati del CPGA, è stata attuata, in primo luogo, modificando l'art. 9 della legge n. 186 del 1982.

Al posto dell'originaria preferenza multipla, è stato introdotto il criterio della preferenza unica, in coerente attuazione della delega. In aggiunta, è stato esteso, ai componenti togati dello stesso Consiglio il principio di ineleggibilità per un periodo di otto anni successivi alla cessazione del mandato.

Sempre modificando il disposto originario del citato art. 9 della legge di ordinamento della magistratura amministrativa, sono state introdotte le elezioni suppletive per la surroga dei componenti cessati anzitempo dal mandato, oggetto specifico delle censure poste allo scrutinio della Corte.

In coerenza con tale modifica, è stato inoltre abrogato il dato normativo previgente laddove si prevedeva, per la surroga, il sistema dello scorrimento della graduatoria.

13.- L'iter di attuazione della delega *in parte qua* mette in luce ulteriori dati utili per valutare l'eccentricità delle norme censurate rispetto al contenuto della delega stessa.

13.1.- La relazione governativa di accompagnamento allo schema di decreto legislativo qualifica le modifiche alla disciplina della surroga del componente togato decaduto come un «[...] naturale corollario dell'introduzione della preferenza unica», in ragione della incompatibilità di tale scelta rispetto al previgente sistema dello «[...] scorrimento in favore dei primi tra i non eletti». Ad avviso del Governo, il sistema precedente era da ritenersi «[...] coesistente al previgente assetto di preferenza multipla»: introdotto «[...] il modello sostanzialmente uninominale della preferenza unica», la modifica sarebbe stata necessaria, per evitare «il subentro nell'organo di autogoverno di componenti sforniti di adeguata rappresentatività del corpo elettorale».

Di qui anche l'abrogazione della disposizione che disciplinava il sistema previgente.

13.2.- La Commissione giustizia della Camera rese parere favorevole al citato schema di decreto legislativo (Atti della Camera. II Commissione Permanente. Resoconto della seduta del 14 dicembre 2005), subordinatamente alla espunzione, dal testo della norma proposta, delle modifiche relative al tema della surroga del componente togato cessato anzitempo, in quanto interventi ritenuti non conformi alla legge delega.

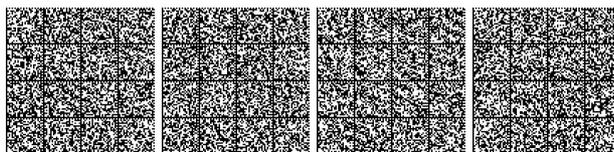
13.3.- Il Governo, come precisato nel preambolo al decreto delegato, ritenne di non recepire tale richiesta, in quanto «[...] espressione di considerazioni eccessivamente restrittive dei compiti di coordinamento normativo che, nell'ambito dei principi e criteri direttivi stabiliti dal legislatore delegante, sono concessi a quello delegato».

La modifica in questione viene descritta, sempre nel preambolo ed in linea di continuità con la relazione governativa, come un «[...] opportuno corollario dell'introduzione della preferenza unica, tenuto anche conto della specificità del contesto in cui essa viene introdotta». Si ribadisce, in particolare, che la nomina dei primi dei non eletti doveva considerarsi «[...] incongrua, ora che il legislatore delegante ha optato per il modello, sostanzialmente "uninominale", della preferenza unica, perché darebbe luogo al subentro nell'organo di autogoverno, i cui membri elettivi cessano frequentemente dall'incarico anche in conseguenza dei passaggi che si verificano, nel corso del mandato del CPGA, dai tribunali amministrativi regionali al Consiglio di Stato e viceversa, di componenti sforniti di adeguata rappresentatività del corpo elettorale».

14.- Così ricostruita la cornice di riferimento, la norma delegata si rivela eccentrica rispetto alla norma delegante.

14.1.- In primo luogo, va rimarcato che l'innovazione prevista dalla legge delega non aveva connotazioni tali da incidere in modo organico sulla relativa disciplina di settore.

La delega ha, infatti, un contenuto nettamente circoscritto. Attiene ad un profilo di rilievo nel meccanismo di formazione della volontà elettorale; ma resta relativa ad un aspetto specifico e ben delimitato, tanto da giustificare



un criterio direttivo che, nella sua puntualità, ha finito sostanzialmente per anticipare e sovrapporsi al tenore della disposizione adottata dal delegato (con l'introduzione della preferenza unica in luogo di quella multipla prevista dalla disciplina previgente).

La delimitata portata oggettiva del perimetro della delega e il contenuto puntuale del criterio direttivo portano, in coerenza, a ritenere che nella specie i margini di apprezzamento della discrezionalità riservata al legislatore delegato non potevano che essere particolarmente circoscritti.

14.2.- Va poi considerato che la finalità del legislatore delegante era quella di uniformare i sistemi elettorali per l'elezione dei componenti togati degli organi di governo delle magistrature, individuando, quale ragione di pregressa discrasia, il profilo relativo alle modalità di manifestazione delle preferenze: si è già evidenziato, infatti, che adottando il criterio della preferenza unica, si è uniformata, sul punto, la magistratura amministrativa alle discipline, già vigenti, dettate per quella contabile e per quella ordinaria.

Del resto, anche gli altri criteri direttivi relativi alla delega *in parte qua*, riferiti espressamente ai componenti del Consiglio di presidenza della Corte dei conti, trovavano una evidente ragione fondante nell'intenzione di armonizzare le relative discipline. Così è a dirsi per la durata del mandato, ora determinata in quattro anni, anche per tale organo. E non a caso, in continuità con questa *ratio*, il legislatore delegato ha esteso, anche ai componenti eletti del CPGA, la regola della ineleggibilità relativa agli otto anni successivi alla scadenza del mandato, principio espressamente imposto, tuttavia, dalla delega, limitatamente alla sola magistratura contabile (art. 2, comma 17, lettera b, della legge n. 150 del 2005).

14.3.- Ciò che va primariamente sottolineato, è che, prima dell'intervento censurato, i rispettivi dati normativi, avuto riguardo al tema della surroga, apparivano caratterizzati da previsioni sostanzialmente conformi.

14.3.1.- Alla stregua di quanto previsto in origine dall'abrogato art. 7, comma 4, della legge n. 186 del 1982 per la magistratura amministrativa, anche per la magistratura ordinaria (in forza dell'art. 39 della legge n. 195 del 1958), in caso di cessazione anticipata dal mandato, operava e opera, infatti, il sistema dello scorrimento della graduatoria con il subentro del primo dei non eletti.

14.3.2.- Stessa cosa era ed è a dirsi per la magistratura contabile.

La norma primaria di riferimento non detta, per il vero, una regola specifica. Piuttosto, la relativa disciplina, prima delle innovazioni apportate dalle disposizioni censurate, si ricavava dal richiamo (contenuto nel comma 10 dell'art. 10 della legge n. 117 del 1988) al sistema previsto, per la magistratura amministrativa, dal citato comma 4 dell'art. 7 della legge n. 186 del 1982, oggi abrogato dalla disposizione censurata.

Così come chiarito anche dal Consiglio di Stato (parere reso dalla prima sezione del Consiglio di Stato all'adunanza del 7 marzo 2007, relativa all'affare n. 601 del 2007), tale abrogazione non ha, tuttavia, comportato l'attuale estensione, all'organo di riferimento della magistratura contabile, del sistema delle elezioni suppletive in caso di surroga, ora previsto per la magistratura amministrativa. Pur in esito alla novella apportata dal decreto posto allo scrutinio della Corte, dunque, per il Consiglio di presidenza della Corte dei conti opera, come nel passato, il criterio dello scorrimento della graduatoria con nomina del primo dei non eletti, così come espressamente confermato dal comma 3 dell'art. 4 del relativo regolamento (nella versione attualmente vigente, adottata all'adunanza del 24 - 25 gennaio 2012).

14.3.3.- Le considerazioni svolte assumono un rilievo decisivo.

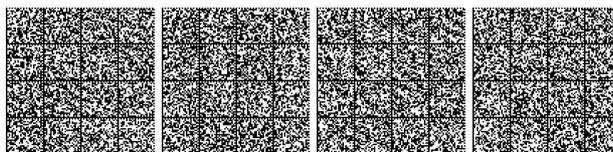
L'innovazione imposta dalle disposizioni censurate, differenziando la magistratura amministrativa dalle altre, ha determinato, infatti, una frattura di sistema nel quadro normativo di riferimento, in precedenza connotato da una complessiva uniformità avuto riguardo al tema della surroga del componente decaduto anzitempo.

Una tale distonia sistemica, di per sé, presupponeva, a monte, una puntuale indicazione in tal senso espressa nella delega, nella specie assente. E tale conclusione apparirà più evidente ove si tenga a mente l'opposta *ratio* di armonizzazione perseguita dal delegante nell'introdurre la preferenza unica: il contrasto di obiettivi tra ragione giustificatrice della delega ed effetti dell'intervento reso in attuazione della stessa, avrebbe imposto, dunque, l'inequivoca formulazione di un criterio direttivo volto a differenziare, sul tema, la magistratura amministrativa da quelle ordinaria e contabile.

15.- Diversamente da quanto esposto dal Governo nella sua relazione e nel preambolo al d.lgs. n. 62 del 2006, va inoltre escluso che la modifica e la correlata abrogazione disposte dalle norme censurate possano trovare ragioni d'essere nelle prospettate esigenze di coordinamento normativo una volta introdotto il modello della preferenza unica.

15.1.- Non sussistono, infatti, ragioni di incompatibilità strutturale tra il criterio della preferenza unica ed il sistema della surroga incentrato sulla regola dello scorrimento della graduatoria.

Né la preferenza unica impone necessariamente il ricorso al sistema delle elezioni suppletive. E ciò, per quanto già osservato, trova conferma nella disciplina prevista per la magistratura ordinaria, laddove alla introduzione della



preferenza unica realizzata in occasione della riforma apportata dalla legge n. 44 del 2002, non ha fatto seguito alcuna modifica del sistema della surroga, già in precedenza prevista con il subentro del primo dei non eletti; ancora, trova conforto nelle previsioni normative dettate per la magistratura contabile, rispetto alla quale il legislatore delegato, pur potendo intervenire sul tema, ha scelto di mantenere immutato il previgente sistema, caratterizzato da una piena convivenza tra preferenza unica e scorrimento della graduatoria in caso di surroga. Manca, infatti, un rapporto di stretta consequenzialità tra innovazione imposta dalla legge delega (la preferenza unica) e le disposizioni censurate introdotte dal decreto delegato (il modello di surroga realizzato dalle elezioni suppletive).

15.2.- Del resto, sono le stesse previsioni della delega a confermare la compatibilità dei due sistemi.

Disponendo, con il comma 46 dell'art. 2, l'immediata operatività della preferenza unica per l'ipotesi di elezioni indette prima della attuazione della delega, il legislatore delegante ha infatti implicitamente confermato la compatibilità di tale scelta con il sistema dello scorrimento della graduatoria, vigente sino alla emanazione del d.lgs. n. 62 del 2006: ove si fosse verificata una possibile situazione di decadenza prima della adozione del decreto delegato, la disciplina da applicare sarebbe stata quella allora prevista dall'art. 7, comma 4, della legge n. 186 del 1982, destinata, dunque, ad innervarsi all'interno di una elezione svolta con il criterio della preferenza unica.

16.- Le previsioni censurate, dunque, si pongono, in violazione dell'art. 76 Cost., al di fuori della fisiologica attività di completamento che lega i due livelli normativi.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 62 del 2006, sia nella parte in cui, modificando l'art. 9, terzo comma, della legge n. 186 del 1982, ha previsto che debbano essere indette le elezioni suppletive per la sostituzione del componente togato del CPGA cessato anzitempo dal mandato, sia nella parte in cui ha disposto l'abrogazione del comma 4 dell'art. 7 della citata legge n. 186 del 1982.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 7 febbraio 2006, n. 62 (Modifica della disciplina concernente l'elezione del Consiglio di presidenza della Corte dei conti e del Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa, a norma dell'articolo 2, comma 17, della legge 25 luglio 2005, n. 150), nella parte in cui ha modificato l'art. 9, terzo comma, della legge 27 aprile 1982, n. 186 (Ordinamento della giurisdizione amministrativa e del personale di segreteria ed ausiliario del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali), prevedendo che «[I]n caso di dimissioni o di cessazione di uno o più membri elettivi dall'incarico per qualsiasi causa nel corso del quadriennio, sono indette elezioni suppletive tra i magistrati appartenenti al corrispondente gruppo elettorale per designare, per il restante periodo, il sostituto del membro decaduto o dimessosi», e nella parte in cui ha disposto l'abrogazione del comma 4 dell'art. 7 della legge n. 186 del 1982.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

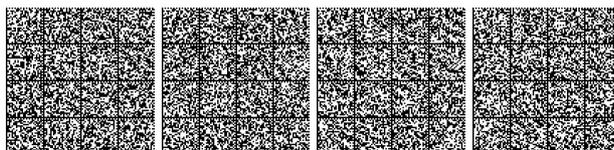
Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 gennaio 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 11

Sentenza 5 dicembre 2017 - 30 gennaio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Impiegati degli enti locali - Facoltà di riscatto dei servizi non di ruolo - Servizio di vice pretore onorario reggente prestato per un periodo non inferiore a sei mesi.

- Regio decreto-legge 3 marzo 1938, n. 680 (Ordinamento della Cassa di previdenza per le pensioni agli impiegati degli enti locali), art. 67.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 67 del regio decreto-legge 3 marzo 1938, n. 680 (Ordinamento della Cassa di previdenza per le pensioni agli impiegati degli enti locali), promosso dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Valle d'Aosta, nel procedimento vertente tra D. B. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza dell'11 aprile 2016, iscritta al n. 123 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visto l'atto di costituzione dell'INPS;

udito nella udienza pubblica del 5 dicembre 2017 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

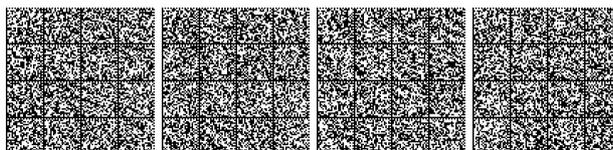
udito l'avvocato Antonino Sgroi per l'INPS.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza dell'11 aprile 2016 la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Valle d'Aosta, solleva questione di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 36 della Costituzione, dell'art. 67 del regio decreto-legge 3 marzo 1938, n. 680 (Ordinamento della Cassa di previdenza per le pensioni agli impiegati degli enti locali), nella parte in cui non prevede, per i dipendenti degli enti locali, la facoltà di riscattare il servizio prestato, per un periodo non inferiore a sei mesi, in qualità di vice pretore reggente, prevista invece per i dipendenti statali dall'art. 14, primo comma, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato).

1.1.- Espone il giudice rimettente che D. B., dipendente della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, aveva inoltrato all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) domanda di riscatto, nella misura di mesi quattro, del servizio non di ruolo prestato quale vice pretore reggente della Pretura di Donnas in Valle d'Aosta, nel triennio 1986-1988, e che detta domanda era stata respinta dall'INPS con provvedimento dell'8 giugno 2015.

Precisa il rimettente che l'istanza era stata presentata dall'interessato in data 20 marzo 2015, al fine di poter rientrare nel regime pensionistico previsto dalla deliberazione della Giunta regionale 20 febbraio 2015, n. 261 (Appro-



vazione del Piano di riduzione della dotazione organica della Giunta regionale in applicazione dell'art. 8, comma 3 della L.R. n. 13/2014), e che l'INPS aveva motivato il rigetto affermando che «il periodo richiesto non è riscattabile ai sensi delle norme vigenti per gli iscritti alla gestione previdenziale ex CPDEL, né è ricongiungibile ai sensi della legge n. 1092/1973 poiché non configurabile come rapporto di pubblico impiego».

Contro il citato provvedimento l'interessato aveva proposto ricorso in via amministrativa al Comitato di vigilanza e, formatosi il silenzio-rigetto per intervenuto decorso dei termini di legge, aveva quindi adito il giudice competente.

Prosegue il rimettente rappresentando che nel giudizio principale il ricorrente aveva affermato l'applicabilità nei suoi confronti, quale dipendente della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, del r.d.l. n. 680 del 1938, il cui art. 67, al primo comma, lettera e), prevede, per i dipendenti degli enti locali, la possibilità di riscatto dei periodi di servizio «alle dipendenze dello Stato, in servizio di impiegato o di salariato anche non di ruolo, esclusi quelli prestati in qualità di operai giornalieri».

In proposito, il ricorrente evidenziava che tale disposizione era stata dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale con sentenza n. 46 del 1986, «nella parte in cui non prevede la facoltà di riscattare il servizio prestato in qualità di assistente volontario nelle Università o negli Istituti di istruzione superiore», come invece stabilito, per i dipendenti dello Stato, dall'art. 14, primo comma, lettera c), del d.P.R. n. 1092 del 1973, e assumeva che la stessa *ratio* ricorreva nella fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, in cui si verte in tema di riscattabilità del servizio prestato in qualità di vice pretore reggente, prevista dalla lettera b) del medesimo art. 14 del d.P.R. n. 1092 del 1973 per i dipendenti dello Stato, ma non dall'art. 67 del r.d.l. n. 680 del 1938 per i dipendenti degli enti locali.

1.2.- Ciò premesso, il rimettente, esclusa la possibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 67 del r.d.l. n. 680 del 1938, atteso il suo tenore letterale, ritiene, aderendo alle deduzioni svolte sul punto dal ricorrente nel giudizio principale, non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzione della norma stessa, in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost.

Il rimettente assume, difatti, che nei confronti della disposizione censurata trovano applicazione, in via analogica, le argomentazioni sviluppate da questa Corte nella richiamata sentenza n. 46 del 1986. Ciò in quanto, ad avviso del rimettente, nei confronti della mancata previsione, da parte dell'art. 67 del r.d.l. n. 680 del 1938, della riscattabilità, per gli iscritti alla Cassa di previdenza per le pensioni agli impiegati degli enti locali (CPDEL), del servizio prestato in qualità di vice pretore reggente per un periodo non inferiore a sei mesi, sono riproponibili le considerazioni svolte nella citata sentenza n. 46 del 1986 in ordine alla illegittimità della medesima disposizione, nella parte in cui non prevede la facoltà di riscattare il servizio prestato in qualità di assistente volontario nelle università o negli istituti di istruzione superiore.

In proposito, il rimettente richiama le statuizioni della menzionata sentenza, secondo cui: «Le situazioni poste a confronto rivestono espliciti caratteri di omogeneità che giustificano un identico trattamento normativo, per i fini della previsione dell'assistentato volontario tra i periodi di servizio riscattabili agli effetti della pensione», e «In definitiva, la rilevata discriminazione appare essere frutto di un mancato adeguamento della disposizione denunciata, risalente al 1938 e non più sorretta, a fronte della evoluzione in materia qui sopra puntualizzata, da fondamento razionale alcuno ex art. 3 Cost. [...]».

2.- Con atto depositato il 15 luglio 2016, l'INPS si è costituito nel giudizio incidentale, chiedendo di dichiarare irrilevante, inammissibile e comunque infondata la questione sollevata.

In ordine alla rilevanza, l'Istituto assume che il rimettente avrebbe omissso di verificare se il servizio prestato dal ricorrente nel giudizio principale in qualità di vice pretore reggente abbia avuto una durata non inferiore a sei mesi, come prevede la disposizione dettata dall'art. 14, lettera b), del d.P.R. n. 1092 del 1973, «utilizzata quale metro di confronto con la disciplina applicabile al caso di specie», nonché di accertare se il periodo di svolgimento di tale attività non sia contemporaneo con altri servizi utili a fini pensionistici, secondo quanto stabilito dall'art. 67, primo comma, lettera e), del r.d.l. n. 680 del 1938.

Inoltre, l'Istituto deduce l'assenza di motivazione nell'ordinanza di rimessione quanto alla prospettata violazione dell'art. 36 Cost., che comunque, ad avviso dell'Istituto stesso, non ricorre nella questione in esame, attenendo l'evocato parametro alla misura della retribuzione e non a una «limitazione del diritto [...] a fruire di un trattamento pensionistico».

2.1.- Con memoria depositata il 7 novembre 2017, l'INPS insiste nelle conclusioni formulate nell'atto di costituzione.



Riguardo alla rilevanza, l'Istituto aggiunge che il giudice rimettente avrebbe, altresì, omesso di verificare se era intervenuta la decadenza dalla proposizione dell'azione giudiziaria, come eccepito nel giudizio *a quo*, per effetto del decorso del termine perentorio di novanta giorni dalla comunicazione del rigetto del ricorso amministrativo, previsto dall'art. 71 del r.d.l. n. 680 del 1938, per presentare ricorso alla Corte dei conti.

Inoltre, l'INPS asserisce che il giudice rimettente non avrebbe motivato specificamente le ragioni addotte a sostegno della questione di legittimità costituzionale, essendosi limitato ad affermare l'esistenza di un «parallelismo fra le norme che disciplinano il riscatto in favore dei dipendenti civili e militari dello Stato (d.P.R. n. 1092/73) e in favore degli impiegati comunali, provinciali e regionali (R.d.l. n. 680/38)», e a richiamare la *ratio* decidendi della sentenza n. 46 del 1986.

Considerato in diritto

1.- La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Valle d'Aosta, con ordinanza dell'11 aprile 2016, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 67 del regio decreto-legge 3 marzo 1938, n. 680 (Ordinamento della Cassa di previdenza per le pensioni agli impiegati degli enti locali).

Secondo il rimettente, tale disposizione viola i principi posti dagli artt. 3 e 36 della Costituzione, non contemplando, per i dipendenti degli enti locali, la riscattabilità dei periodi di attività prestati in qualità di vice pretore reggente per un tempo non inferiore a sei mesi, come invece previsto, per i dipendenti civili e militari dello Stato, dall'art. 14, primo comma, lettera *b*), del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato).

Il rimettente rappresenta che nel giudizio principale il ricorrente, dipendente della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, aveva inoltrato all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) domanda di riscatto, nella misura di mesi quattro, del servizio non di ruolo prestato quale vice pretore reggente della Pretura di Donnas in Valle d'Aosta, nel triennio 1986-1988, al fine di poter rientrare nel regime pensionistico previsto dalla deliberazione della Giunta regionale 20 febbraio 2015, n. 261 (Approvazione del Piano di riduzione della dotazione organica della Giunta regionale in applicazione dell'art. 8, comma 3 della L.R. n. 13/2014).

La domanda era stata rigettata dall'INPS in quanto il periodo richiesto non era riscattabile ai sensi delle norme vigenti per gli iscritti alla gestione previdenziale della soppressa Cassa di previdenza per le pensioni agli impiegati degli enti locali (CPDEL).

Il giudice rimettente, esclusa la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma, in considerazione del suo tenore letterale, solleva, pertanto, questione di legittimità dell'art. 67 del r.d.l. n. 680 del 1938, per contrasto con gli artt. 3 e 36 Cost.

A sostegno, il rimettente, deducendo l'analogia della questione sollevata con quella oggetto della sentenza n. 46 del 1986 di questa Corte, richiama le argomentazioni ivi svolte in ordine alla omogeneità fra la situazione del dipendente pubblico statale e quella del dipendente degli enti locali, riconosciuta da questa Corte in riferimento alla facoltà di riscatto del servizio prestato in qualità di assistente volontario nelle università o negli istituti di istruzione superiore, prevista dal d.P.R. n. 1092 del 1973 per i dipendenti dello Stato, ma non dall'art. 67 del r.d.l. n. 680 del 1938 per i dipendenti degli enti locali. Il rimettente assume, difatti, che tale omogeneità sussiste anche in riferimento alla riscattabilità dell'attività svolta in qualità di vice pretore reggente per almeno sei mesi, prevista per i dipendenti statali ma non per i dipendenti degli enti locali.

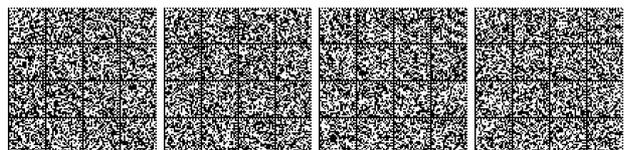
1.1.- L'INPS, costituitosi nel giudizio incidentale, chiede di dichiarare irrilevante, inammissibile e comunque infondata la questione sollevata.

In particolare, l'Istituto previdenziale deduce alcuni profili di possibile difetto di rilevanza della questione, nonché in ordine alla carenza di adeguata motivazione da parte del rimettente sulle prospettate censure di legittimità costituzionale.

2.- Vanno preliminarmente disattese le eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Istituto previdenziale, in ordine ai profili attinenti la rilevanza della questione nel giudizio *a quo*.

Questa Corte ha più volte ribadito che una questione di legittimità può ritenersi validamente posta qualora il giudice *a quo* fornisca un'interpretazione non implausibile della disposizione contestata «che per una valutazione compiuta in una fase meramente iniziale del processo, egli ritenga di voler applicare nel giudizio principale e su cui nutra dubbi non arbitrari di conformità a determinate norme costituzionali» (sentenza n. 51 del 2015).

Nella specie, il rimettente fornisce, seppur in modo sintetico, una descrizione della fattispecie concreta che ne rende evidente la riconducibilità all'ambito di applicazione della disposizione scrutinata, così chiarendo la rilevanza della questione.



Parimenti, deve ritenersi assolto, da parte del rimettente, l'obbligo di motivare le ragioni che lo inducono a dubitare, con riferimento all'art. 3 Cost., della legittimità costituzionale della norma scrutinata.

Il rimettente, nel richiamare ampi brani della ricordata sentenza n. 46 del 1986 di questa Corte, ritiene applicabili al caso di specie le argomentazioni con cui, nella predetta sentenza, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del medesimo art. 67 del r.d.l. n. 680 del 1938, nella parte in cui non prevedeva per i dipendenti degli enti locali la facoltà di riscatto del servizio prestato in qualità di assistente volontario nelle università o negli istituti di istruzione superiore, riconosciuta invece, per i dipendenti dello Stato, dall'art. 14, primo comma, lettera c), del d.P.R. n. 1092 del 1973. Ad avviso del rimettente, il medesimo art. 67 del r.d.l. n. 680 del 1938 comporta una analoga discriminazione nei confronti dei dipendenti degli enti locali, non contemplando per essi la possibilità di riscattare il periodo di attività prestato in qualità di vice pretore reggente per almeno sei mesi, prevista per i dipendenti dello Stato dal ricordato art. 14 del d.P.R. n. 1092 del 1973, evocato quindi, anche nel caso di specie, quale *tertium comparationis*.

In tal modo, risultano individuate in modo chiaro, seppur in sintesi, le ragioni che inducono il rimettente a dubitare della legittimità costituzionale della disposizione censurata.

3.- Nel merito la questione è fondata.

3.1.- Questa Corte ha riconosciuto la discrezionalità del legislatore nel dettare discipline diverse in materia di riscatto in ordinamenti previdenziali diversi, che prevedono regolazioni peculiari per aspetti specifici, come la determinazione dei periodi temporali ammissibili al riscatto o il costo della relativa contribuzione. Tuttavia, ha precisato che tale discrezionalità incontra il limite della ragionevolezza, a fronte del quale discipline diverse che regolano situazioni che presentano espliciti caratteri di omogeneità non sono compatibili con il principio dettato dall'art. 3 Cost.

3.2.- In coerenza con tali affermazioni, questa Corte ritiene che, una volta riconosciuta dal legislatore, per i dipendenti statali, con il ricordato art. 14, lettera b), del d.P.R. n. 1092 del 1973, la facoltà di riscatto per il servizio prestato in qualità di vice pretore reggente per un periodo non inferiore a sei mesi, risulta non giustificabile un trattamento diverso per i dipendenti degli enti locali.

Non sussistono, invero, oggettivi elementi idonei a motivare il perdurare di una differenziazione fra dipendenti statali e dipendenti degli enti locali, di fronte ad una attività di significativa rilevanza, quale quella di vice pretore onorario reggente, che presenta analoga valenza sia per l'impiego statale, che per l'impiego presso enti locali.

4.- La riscontrata illegittimità costituzionale, negli indicati termini, della disposizione scrutinata per violazione dell'art. 3 Cost. comporta l'assorbimento di ogni ulteriore profilo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 67 del regio decreto-legge 3 marzo 1938, n. 680 (Ordinamento della Cassa di previdenza per le pensioni agli impiegati degli enti locali), nella parte in cui non prevede la facoltà di riscattare il servizio prestato in qualità di vice pretore reggente per un tempo non inferiore a sei mesi.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

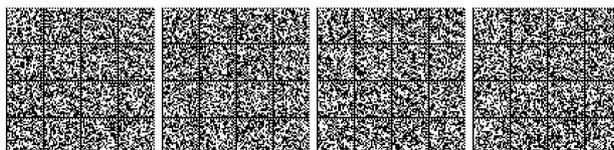
Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 gennaio 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 12

Sentenza 9 - 30 gennaio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Gestione speciale INPS per i trattamenti pensionistici dei dipendenti degli enti pubblici creditizi privatizzati - Previsione, con norma di interpretazione autentica, che la quota a carico dell'INPS va determinata con esclusivo riferimento all'importo del trattamento pensionistico effettivamente corrisposto dal fondo di provenienza, con esclusione della quota eventualmente erogata ai pensionati in forma capitale.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) - convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 - art. 18, comma 10.

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 dell'art. 18, comma 10, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, promosso dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e il Fondo pensioni per il personale della ex Cassa di risparmio di Torino - Banca CRT spa, con ordinanza del 12 aprile 2016, iscritta al n. 135 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti gli atti di costituzione dell'INPS e del Fondo pensioni per il personale ex Cassa di risparmio di Torino - Banca CRT spa, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 9 gennaio 2018 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati Sergio Preden per l'INPS, Aurelio Gentili per il Fondo per il personale della ex Cassa di risparmio di Torino - Banca CRT spa e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 12 aprile 2016 (reg. ord. n. 135 del 2016), la Corte di cassazione, sezione lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, 102 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 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, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 10, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria),



convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, secondo cui «L'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 357, si interpreta nel senso che la quota a carico della gestione speciale dei trattamenti pensionistici in essere alla data di entrata in vigore della legge 30 luglio 1990, n. 218, va determinata con esclusivo riferimento all'importo del trattamento pensionistico effettivamente corrisposto dal fondo di provenienza alla predetta data, con esclusione della quota eventualmente erogata ai pensionati in forma capitale». L'art. 3, comma 2, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 357 (Disposizioni sulla previdenza degli enti pubblici creditizi) - interpretato dalla disposizione denunciata - stabilisce, a sua volta, che «La gestione speciale [istituita, dall'art. 1 dello stesso d.lgs. n. 357 del 1990, per i dipendenti degli enti creditizi pubblici dei quali era prevista la trasformazione in società per azioni precedentemente a carico di forme di assicurazione esclusive o esonerative] assume a proprio carico, per ciascun titolare di trattamento pensionistico in essere all'entrata in vigore della legge 30 luglio 1990, n. 218, una quota del trattamento stesso determinata secondo le misure percentuali indicate nella tabella allegata al presente decreto. Per i titolari di trattamenti pensionistici con decorrenza tra l'entrata in vigore della legge 30 luglio 1990, n. 218, ed il 31 dicembre 1990, la quota a carico della gestione speciale è determinata secondo la disciplina in vigore per l'assicurazione generale obbligatoria ai fini del diritto e dell'ammontare del trattamento stesso».

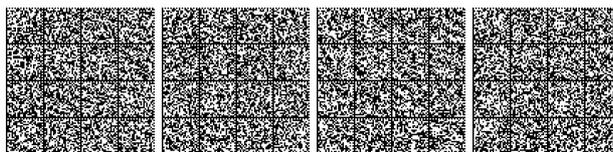
1.1.- La Corte di cassazione riferisce in punto di fatto: di essere investita del ricorso proposto dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) nei confronti del Fondo pensioni per il personale della ex Cassa di risparmio di Torino - Banca CRT spa (di seguito anche: il Fondo) avverso la sentenza della Corte d'appello di Torino 1° febbraio 2010, n. 82; che con tale sentenza la Corte d'appello, confermando la decisione del Tribunale di Torino, aveva accolto la domanda del Fondo e aveva condannato l'INPS a rifondere allo stesso (nella misura percentuale prevista dalla Tabella allegata al d.lgs. n. 357 del 1990) la quota del trattamento pensionistico da esso erogata, ai pensionati che lo avessero richiesto, in forma capitale; che tale decisione della Corte d'appello aveva fatto proprio l'orientamento espresso dalla Corte di cassazione con la sentenza 20 gennaio 2006, n. 1093 sulla scorta di una lettura dell'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 357 del 1990 ritenuta conforme alla legge di delegazione 30 luglio 1990, n. 218, recante «Disposizioni in materia di ristrutturazione e integrazione patrimoniale degli istituti di credito di diritto pubblico» (in particolare, al criterio direttivo dettato dall'art. 3, comma 3, lettera a, di tale legge, secondo cui la quota di pensione di pertinenza della gestione speciale dell'INPS andava determinata con riferimento al «trattamento complessivamente erogato»); che, con l'unico motivo di ricorso per cassazione, l'INPS aveva lamentato la violazione e la falsa applicazione dell'art. 3 della legge n. 218 del 1990 e dell'art. 3 del d.lgs. n. 357 del 1990, deducendo che, in base alla lettera di quest'ultima disposizione - là dove fa riferimento al trattamento pensionistico «in essere» - il calcolo della quota di trattamento posta a carico della gestione speciale deve essere effettuato con riguardo alla pensione corrente, cioè a quella concretamente erogata in rendita, non comprensiva, quindi, della quota capitalizzata; che, con memoria ai sensi dell'art. 378 del codice di procedura civile, l'INPS ha chiesto l'accoglimento del ricorso sulla base della sopravvenuta norma di interpretazione autentica di cui all'art. 18, comma 10, del d.l. n. 98 del 2011; che il Fondo ha sollevato questioni di legittimità costituzionale di tale disposizione sotto due profili, in riferimento, rispettivamente, agli artt. 3, 24, primo comma, e 102 Cost., e agli artt. 24, primo comma, 102 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU.

1.2.- La Corte rimettente ritiene tali questioni non manifestamente infondate.

1.2.1.- Quanto al primo dei prospettati profili di incostituzionalità, il giudice *a quo* afferma che, data l'esistenza di un orientamento interpretativo giurisprudenziale di segno opposto rispetto a quello fatto proprio dalla censurata disposizione di interpretazione autentica, difetta «una situazione di oggettiva incertezza» e deve escludersi che tale disposizione «sia valsa ad asseverare una possibile variante di senso del testo originario della norma oggetto di interpretazione».

Da ciò discenderebbe, sempre secondo la Corte rimettente, il superamento dei limiti all'efficacia retroattiva delle leggi individuati dalla Corte costituzionale e da essa ritenuti presidio di fondamentali valori di civiltà giuridica, quali il principio di ragionevolezza, la tutela del legittimo affidamento, quale principio connaturato allo Stato di diritto, la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario, con la conseguente violazione degli artt. 3, 24, primo comma, e 102 Cost.

1.2.2.- Quanto al secondo degli eccipiti profili di incostituzionalità, la Corte di cassazione asserisce che l'ambito soggettivo di efficacia della disposizione denunciata è «di fatto» limitato al Fondo, «difettando essa di portata generale», ed essendo, quindi, diretta a modificare la «condizione giuridica dell'unico soggetto destinatario, per di più in concomitanza del contenzioso che oppone questo all'INPS», al fine, espressamente dichiarato nella relazione di accompagnamento «al progetto di legge presentato alla Camera dei Deputati», di condizionare l'esito dello stesso, sollevando l'Istituto da un onere economico.



Per tali ragioni, il censurato art. 18, comma 10, interferirebbe con le funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario, in contrasto con il principio dell'art. 6 della CEDU, che vieta l'ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia per influenzare l'esito di particolari controversie, integrando, pertanto, la violazione degli artt. 24, primo comma, 102 e 117 Cost. (quest'ultimo in relazione al citato parametro convenzionale).

1.3.- Quanto alla rilevanza delle questioni, la Corte rimettente, premessa la natura interpretativa e la conseguente retroattività del denunciato art. 18, comma 10, afferma che, in base all'orientamento da essa già espresso con la sentenza n. 1093 del 2006, «la declaratoria di illegittimità costituzionale [...] comporterebbe il rigetto del ricorso [...] proposto dall'INPS, tenuto conto dell'assenza di altre decisioni di senso contrario e della coerenza del testo normativo con i criteri posti dalla legge delega».

2.- Si è costituito nel giudizio il Fondo pensioni per il personale della ex Cassa di risparmio di Torino - Banca CRT spa, resistente nel processo principale, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate fondate.

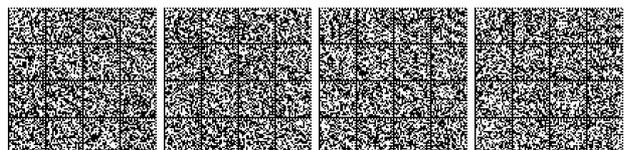
2.1.- Il Fondo chiarisce anzitutto quale sia, alla luce dell'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile, il significato dell'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 357 del 1990, che, con la locuzione «trattamento pensionistico in essere», non intendeva certo dare una definizione di trattamento pensionistico diversa da quella utilizzata dalla legge di delegazione n. 218 del 1990, ma soltanto differenziare, nei suoi due periodi, in relazione alla data di maturazione del diritto alla pensione, le modalità con cui determinare la quota del complessivo trattamento posta a carico della gestione speciale. Il riferimento al «trattamento [...] in essere» attiene, pertanto, ai soggetti percettori della pensione e non al credito da essi percepito. Tale lettura dell'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 357 del 1990 sarebbe pure coerente con l'istituto della capitalizzazione, per il quale anche la quota capitalizzata continua a costituire parte integrante della pensione in essere.

2.2.- Il Fondo prosegue asserendo che il significato attribuito all'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 357 del 1990 dalla disposizione denunciata è «semanticamente e tecnicamente escluso» in quanto: la locuzione «trattamento in essere» indica il complesso del trattamento pensionistico, del quale fanno parte anche le eventuali pregresse capitalizzazioni; è irrazionale e contraddittorio, perché irragionevolmente escluderebbe anche i ratei di rendita futuri e le pensioni di reversibilità che venissero a maturazione successivamente; contrasta con la legge di delegazione n. 218 del 1990; contraddice l'intento di bilanciamento degli oneri tra fondi e gestione speciale perseguito dalla legge n. 218 del 1990 e dal d.lgs. n. 357 del 1990, facendo irragionevolmente variare l'onere del Fondo in ragione del fatto che il pensionato abbia o no esercitato la facoltà di chiedere la capitalizzazione; contrasta «con il necessario impianto sistematico della materia pensionistica», che mostra come la quota di pensione capitalizzata conservi la propria rilevanza ogni qual volta si debba prendere a riferimento il trattamento pensionistico.

Il Fondo deduce poi che il denunciato art. 18, comma 10, abbia un unico destinatario - costituendo, perciò, una norma ad personam - e sia stato adottato al fine di influire sull'esito del giudizio principale, sottolineando che: la norma è intervenuta a distanza di ventuno anni dalla disposizione da essa interpretata; in precedenza, quest'ultima aveva dato origine a un unico giudizio, promosso dal Fondo pensioni per il personale della Cassa di risparmio Vittorio Emanuele per le province siciliane e definito con la ricordata sentenza della Corte di cassazione n. 1093 del 2006; quella di cui al giudizio principale è l'unica ulteriore controversia con lo stesso oggetto perché non esistono altri enti con fondi già esonerativi che prevedano la capitalizzazione della pensione; lo scopo di influire sull'esito del giudizio principale è esplicito negli atti parlamentari (è citata, in particolare, la scheda di lettura del d.l. n. 98 del 2011 redatta dal Servizio studi della Camera dei deputati, nella quale, richiamando la Relazione tecnica, si afferma che «la norma interpretativa [...] è finalizzata ad evitare che, a causa del contenzioso in atto, si determini una maggiore spesa per l'ente previdenziale (nell'ordine di oltre 45 milioni di euro, in riferimento al contenzioso in atto [...])» e che la «misura [indicata nella Tabella allegata al d.lgs. n. 357 del 1990] è, per quanto riguarda la ex Cassa di risparmio di Torino, pari all'85 per cento»).

2.3.- Ad avviso del Fondo, il denunciato art. 18, comma 10, contrasterebbe con gli artt. 3, 24, primo comma, e 102 Cost., sia se «fosse da intendere come effettiva norma di interpretazione autentica», sia se «fosse da intendere come norma innovativa retroattiva».

2.3.1.- Con riguardo alla prima di tali ipotesi, la parte costituita rappresenta che, nella specie non vi erano incertezze sull'applicazione di una disposizione né contrasti giurisprudenziali; l'interpretazione imposta dal legislatore non rientra tra le possibili varianti di senso della disposizione interpretata; la chiarezza di questa e l'orientamento unanime



della giurisprudenza hanno creato un giustificato affidamento; si viene a determinare un contrasto tra la legge di delegazione e il decreto delegato; l'interpretazione imposta dal legislatore crea un'ingiustificata disparità di trattamento con i casi già giudicati; «l'ordinamento giuridico diverrebbe incoerente»; la funzione giurisdizionale sarebbe turbata.

2.3.2.- Con riguardo al caso in cui la disposizione censurata «fosse da intendere come norma innovativa retroattiva», il Fondo sottolinea che «i limiti costituzionali si sganciano dalla (vera o falsa) interpretazione autentica e si frappongono alla retroattività» e deduce che, nella specie, l'innovazione recata dall'art. 18, comma 10, del d.l. n. 98 del 2011, determinando una contraddizione tra la legge di delegazione e il decreto delegato, mina la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; frustra l'intento di bilanciamento degli oneri tra fondi e gestione speciale perseguito dalla legge n. 218 del 1990 e dal d.lgs. n. 357 del 1990; discrimina irragionevolmente tra fondi; vanifica l'affidamento creato nel Fondo circa l'onere da sostenere; decide la controversia principale con una norma ad personam e in senso opposto alla legge vigente al tempo della domanda e al diritto vivente.

2.4.- Il Fondo deduce poi il contrasto dell'art. 18, comma 10, del d.l. n. 98 del 2011 con gli artt. 6 e 14 della CEDU e con il «Protocollo n. 12», nonché «[u]lteriori ragioni di illegittimità costituzionale».

La parte ribadisce che la disposizione denunciata è una norma innovativa ad personam - come confermato dal fatto che dai «dati di carattere normativo [...] si evince che [...] il Fondo [...] è l'unico a trovarsi nella situazione su cui vuole incidere la legge sedicente interpretativa» - che ha lo scopo specifico, esplicitato anche dagli atti parlamentari, di interferire con il giudizio in corso.

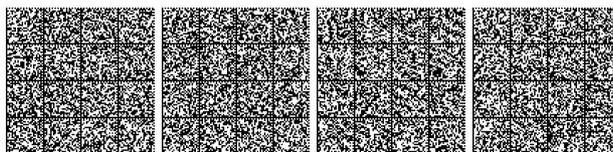
Per tali ragioni, l'art. 18, comma 10, del d.l. n. 98 del 2011, viola, per il tramite dell'art. 117 Cost., l'art. 6 della CEDU.

3.- Si è costituito anche l'INPS, ricorrente nel processo principale, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate non fondate.

3.1.- Quanto al primo dei profili di incostituzionalità prospettati dal rimettente, l'INPS afferma anzitutto che il denunciato art. 18, comma 10, ha attribuito all'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 357 del 1990, una delle possibili varianti di senso, pienamente compatibile con il suo tenore letterale nonché coerente con le altre disposizioni dello stesso d.lgs. n. 357 del 1990. A sostegno di tale assunto, l'Istituto deduce che: tale decreto non contiene alcuna norma che affermi espressamente che la quota di pensione a carico della gestione speciale debba essere calcolata sull'ammontare del trattamento inteso come comprensivo della parte eventualmente già erogata in capitale e, anzi, la locuzione «trattamento pensionistico in essere all'entrata in vigore della legge 30 luglio 1990, n. 218», che figura nell'art. 3, comma 2, ben si presta a essere intesa come riferita all'ammontare del rateo di pensione in corso di pagamento alla suddetta data; l'art. 3, comma 1, nell'includere l'«ammontare relativo a ciascuna mensilità dell'ultimo anno» tra i dati che, per ciascun pensionato, dovevano essere forniti dai fondi all'INPS, utilizza il termine «mensilità», il quale corrobora il convincimento che il legislatore, ai fini del calcolo della quota da porre a carico della gestione speciale, abbia voluto prendere a riferimento l'importo del rateo mensile in corso di pagamento; l'art. 4, comma 2, prevede che la quota di pensione a carico della gestione speciale è incrementata per effetto della «disciplina della perequazione automatica», ciò che può trovare spiegazione soltanto qualora tale quota sia stata determinata sulla parte di pensione dovuta sotto forma di rendita; l'art. 6 contempla dei «sistemi di conguaglio» tra le somme per prestazioni erogate dai fondi per conto dell'INPS e «i contributi allo stesso dovuti», cioè un meccanismo che «presuppone che oggetto delle compensazioni siano somme in corso di pagamento»; l'art. 3, comma 1 (*recte*: comma 3), della legge n. 218 del 1990 delegava il Governo a disciplinare il trattamento previdenziale dei dipendenti degli enti creditizi dei quali era prevista la trasformazione in società per azioni «secondo le norme dell'assicurazione generale obbligatoria», finalità rispetto alla quale non sarebbe «appieno conforme» accollare alla gestione speciale i costi di capitalizzazione della pensione.

Sempre con riguardo al primo dei prospettati profili di incostituzionalità, l'INPS afferma, in secondo luogo, che il denunciato art. 18, comma 10, è valso a risolvere «una situazione di oggettiva incertezza». A sostegno della sussistenza di questa, l'INPS deduce: da un canto, di avere immediatamente sostenuto, sin da subito dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 357 del 1990 (con le circolari 19 aprile 1991, n. 104, e 28 dicembre 1991, n. 295), che la quota a carico della gestione speciale andava determinata al netto della parte di pensione eventualmente già corrisposta dai fondi in capitale; d'altro canto, che l'opposto orientamento interpretativo della Corte di cassazione era stato espresso in un'unica pronuncia, resa in una causa nella quale l'esito dei due gradi di giudizio di merito era stato difforme, sicché non potrebbe affermarsi che esso era consolidato.

3.2.- Quanto al secondo dei profili di incostituzionalità prospettati dal rimettente, l'INPS deduce anzitutto, sul piano generale, che, secondo l'orientamento della Corte costituzionale, per un verso, non esisterebbe un principio



secondo cui la necessaria incidenza delle norme retroattive sui giudizi in corso si porrebbe automaticamente in contrasto con la CEDU e, per altro verso, sarebbe legittimo un intervento normativo che, per porre rimedio a un'imperfezione tecnica della legge interpretata, ne ristabilisca, con legge retroattiva, un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore.

Nel caso di specie, sarebbe proprio l'argomentata natura realmente interpretativa della disposizione denunciata a confortare «ancor di più» il convincimento dell'insussistenza di una violazione del diritto a un giusto processo. Infatti, posta la compatibilità letterale e logica di tale disposizione con quella da essa interpretata, non sarebbe possibile addebitare all'art. 18, comma 10, del d.l. n. 98 del 2011 di avere interferito con la funzione giurisdizionale, risultando, viceversa, palese che l'intervento con esso operato era ispirato esclusivamente dall'intento di ristabilire l'autentica volontà del legislatore, considerata l'imperfetta formulazione dell'interpretato art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 357 del 1990, che, infatti, si prestava ad almeno due opposte opzioni esegetiche, entrambe plausibili.

L'INPS conclude affermando che il principio del giusto processo, previsto dall'art. 6 della CEDU, non è violato perché l'interpretazione autentica sancita dal denunciato art. 18, comma 10, non costituisce un'imprevedibile alterazione o modificazione della disposizione interpretata ma rappresenta, piuttosto, un definitivo avallo di un'opzione esegetica agevolmente ricavabile da essa.

Tale conclusione non sarebbe smentita dall'osservazione del giudice *a quo* secondo cui la relazione di accompagnamento «al progetto di legge presentato alla Camera dei Deputati» renderebbe esplicito che il fine dell'art. 18, comma 10, del d.l. n. 98 del 2011 era quello di condizionare l'esito del contenzioso che coinvolgeva il Fondo. Tale argomentazione sarebbe infatti destinata a cedere di fronte all'argomentata genuina funzione interpretativa della disposizione denunciata.

Neppure varrebbe a fondare l'illegittimità dell'art. 18, comma 10, del d.l. n. 98 del 2011 l'ulteriore asserzione della Corte rimettente secondo cui esso non avrebbe portata generale ma avrebbe come unico destinatario il Fondo. Ad avviso dell'INPS, tale affermazione sarebbe erronea in quanto la disposizione censurata riguarda tutti gli enti creditizi, in numero totale di dieci, contemplati nell'allegato al d.lgs. n. 357 del 1990, e ha, quindi, un ambito soggettivo di applicazione che coincide con quello della disposizione interpretata. La circostanza che, fra i dieci enti menzionati, il censurato art. 18, comma 10, «finisce per riguardare» solo quelli i cui fondi pensionistici prevedevano la possibilità di chiedere l'erogazione di una quota di pensione in capitale, non toglie che la stessa disposizione «sia destinata a trovare astratta applicazione nei confronti di tutti i Fondi che tale capitalizzazione prevedevano».

Non avrebbe, infine, «decisivo rilievo» il fatto che, nei confronti di uno dei fondi che prevedevano la possibilità dell'erogazione in capitale di una quota di pensione, sia intervenuta sentenza passata in giudicato.

4.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili o infondate.

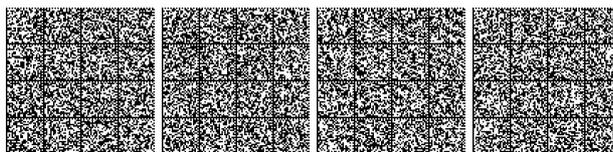
4.1.- Quanto al primo profilo di censura sollevato dalla Corte di cassazione, il Presidente del Consiglio dei ministri afferma anzitutto che la pendenza del giudizio principale dimostra, di per sé, l'esistenza di un contenzioso tra l'INPS e i fondi pensionistici per i dipendenti degli enti creditizi e che l'orientamento espresso da un'unica sentenza di legittimità non può essere considerato espressivo né di una linea interpretativa univoca né di un orientamento giurisprudenziale consolidato.

L'interveniente afferma che l'interpretazione dell'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 357 del 1990, fornita dall'INPS con la circolare n. 295 del 1991, si fondava sul fatto che tale disposizione, col prevedere l'assunzione, da parte della gestione speciale, di una quota del trattamento pensionistico «in essere», non sembrava riferibile agli importi già erogati a titolo di capitalizzazione. Ciò sarebbe confermato dall'art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 357 del 1990, secondo cui le quote a carico della gestione speciale sono assoggettate alla disciplina della perequazione automatica.

Il censurato art. 18, comma 10, non sarebbe dunque irragionevole perché si limita ad assegnare all'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 357 del 1990 un significato già in esso contenuto.

4.2.- Quanto al secondo profilo di censura sollevato dalla Corte di cassazione, il Presidente del Consiglio dei ministri nega che la disposizione denunciata contrasti con l'art. 6 della CEDU atteso che essa è motivata dall'intento non di assicurare allo Stato un esito favorevole dei giudizi in cui esso era parte ma di sciogliere i dubbi interpretativi manifestatisi in sede di applicazione dell'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 357 del 1990.

L'interveniente ribadisce che il censurato art. 18, comma 10, pur avendo efficacia retroattiva, non è innovativo perché è rivolto a chiarire la portata di una disposizione precedente, esplicitando uno dei significati a essa ragionevolmente ascrivibili, sicché, alla luce della giurisprudenza costituzionale, sfugge alle censure di illegittimità costituzionale.



Il Presidente del Consiglio dei ministri sottolinea ancora che neppure la Corte EDU ha affermato un divieto assoluto di interventi legislativi retroattivi e afferma che la retroattività non è di per sé causa di illegittimità costituzionale in quanto l'interpretazione autentica, se assegna alla disposizione interpretata un significato che costituisce una delle possibili letture della stessa, non viola né il canone della ragionevolezza, né il principio dell'affidamento né, infine, l'art. 6 della CEDU.

Il Presidente del Consiglio dei ministri deduce ancora che il denunciato art. 18, comma 10, da un lato, assicura coerenza e razionalità al sistema, dall'altro, tiene conto, nella giusta misura, dell'esigenza di garantire l'equilibrio tra mezzi disponibili e prestazioni previdenziali erogate, in ossequio sia all'art. 3 Cost. - che impone il rispetto dell'egualianza formale e sostanziale - sia al vincolo imposto dall'art. 81, quarto comma, Cost. Da ciò il rispetto dell'art. 6 della CEDU, sussistendo quelle ragioni imperative d'interesse generale che legittimano, ai sensi di tale parametro interposto, interventi interpretativi e retroattivi.

L'interveniente conclude che la disposizione censurata è stata adottata al fine di escludere effetti onerosi, di entità molto rilevante, tali da compromettere gli equilibri di finanza pubblica e gli impegni assunti dall'Italia con l'Unione europea in materia di contenimento della spesa pensionistica.

5.- In prossimità dell'udienza pubblica, sia il Fondo pensioni per il personale della ex Cassa di risparmio di Torino - Banca CRT spa che l'INPS hanno depositato memorie, con le quali, nel ribadire le argomentazioni e le conclusioni già rassegnate, replicano, altresì, alle deduzioni avversarie.

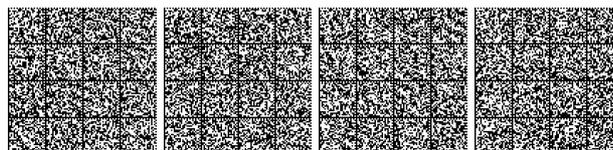
Considerato in diritto

1.- La Corte di cassazione, sezione lavoro, dubita - in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, 102 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 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 - della legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 10, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, con il quale il legislatore ha (dichiaratamente) interpretato autenticamente l'art. 3, comma 2, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 357 (Disposizioni sulla previdenza degli enti pubblici creditizi).

1.1.- Per comprendere le ragioni delle censure della Corte rimettente, è necessario ricostruire preliminarmente il quadro normativo e giurisprudenziale in cui esse si inseriscono.

Nell'ambito - e in conseguenza - della cosiddetta privatizzazione degli enti pubblici creditizi, la legge 30 luglio 1990, n. 218 (Disposizioni in materia di ristrutturazione e integrazione patrimoniale degli istituti di credito di diritto pubblico), agli artt. 3, comma 3, e 6, delegò il Governo a emanare decreti con valore di legge ordinaria diretti, tra l'altro, a disciplinare, secondo le norme dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, il trattamento previdenziale dei dipendenti in servizio e in quiescenza degli enti pubblici creditizi che, alla data di entrata in vigore della stessa legge, erano esclusi o esonerati dall'obbligo di iscrizione all'assicurazione generale obbligatoria, in quanto la relativa materia era disciplinata, rispettivamente, dall'allegato T all'art. 39 della legge 8 agosto 1895, n. 486 (Legge sui provvedimenti di finanza e di tesoro) e dall'art. 15 della legge 20 febbraio 1958, n. 55 (Estensione del trattamento di reversibilità ed altre provvidenze in favore dei pensionati dell'assicurazione obbligatoria per la invalidità, la vecchiaia ed i superstiti). Si trattava, in particolare, da un lato, del Banco di Napoli e del Banco di Sicilia e, dall'altro, di altri otto enti pubblici creditizi (l'Istituto bancario San Paolo di Torino, la Cassa di risparmio delle province lombarde, il Monte dei Paschi di Siena, la Cassa di risparmio di Torino, la Cassa di risparmio di Firenze, la Cassa di risparmio Vittorio Emanuele per le province siciliane, la Cassa di risparmio di Padova e Rovigo e la Cassa di risparmio di Asti).

Il d.lgs. n. 357 del 1990 - con cui la delega fu esercitata - stabilì la soppressione dei regimi pensionistici esclusivi o esonerativi dei menzionati enti pubblici creditizi (art. 5, comma 1) e la riconduzione dei loro dipendenti (attuali, futuri e in quiescenza), a decorrere dal periodo di paga in corso al 1° gennaio 1991, nell'ambito dell'assicurazione generale obbligatoria, attraverso l'iscrizione degli stessi in una neoistituita gestione speciale dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) (art. 1, commi 1 e 2). Stabilì inoltre la contestuale trasformazione dei fondi o casse degli ex regimi esonerati in fondi integrativi dell'assicurazione generale obbligatoria, con affidamento agli stessi - o, nel caso degli ex



regimi esclusivi, direttamente ai datori di lavoro - della funzione di garantire il trattamento previdenziale complessivo di maggior favore già goduto dai dipendenti in servizio o in pensione al 31 dicembre 1990 (rispettivamente, art. 5, comma 2, e art. 4).

In particolare, con riguardo ai dipendenti già titolari di trattamento pensionistico in essere all'entrata in vigore della legge n. 218 del 1990 (cioè al 21 agosto 1990), è stato previsto che: la gestione speciale assumesse a proprio carico una quota del trattamento, determinata secondo le misure percentuali indicate, per ciascuno dei regimi soppressi, nella tabella allegata al d.lgs. n. 357 del 1990 (art. 3, comma 2, primo periodo); i fondi integrativi o i datori di lavoro assumessero a proprio carico la differenza tra tale quota - incrementata per effetto della disciplina della perequazione automatica dell'assicurazione generale obbligatoria (art. 3, comma 3) - e il trattamento previdenziale complessivo di maggior favore cui i pensionati avrebbero avuto diritto in base ai soppressi regimi esclusivi o esonerativi (art. 3, comma 4, e 4, comma 2).

L'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 357 del 1990, oggetto della denunciata norma di interpretazione autentica, stabilì, testualmente, che «La gestione speciale assume a proprio carico, per ciascun titolare di trattamento pensionistico in essere all'entrata in vigore della legge 30 luglio 1990, n. 218, una quota del trattamento stesso determinata secondo le misure percentuali indicate nella tabella allegata al presente decreto. Per i titolari di trattamenti pensionistici con decorrenza tra l'entrata in vigore della legge 30 luglio 1990, n. 218, ed il 31 dicembre 1990, la quota a carico della gestione speciale è determinata secondo la disciplina in vigore per l'assicurazione generale obbligatoria ai fini del diritto e dell'ammontare del trattamento stesso».

Tale disposizione pose un problema interpretativo riguardante i casi in cui i titolari di trattamento pensionistico in essere all'entrata in vigore della legge n. 218 del 1990 si fossero avvalsi della facoltà - prevista da alcuni dei soppressi regimi esclusivi o esonerativi - di capitalizzare parte della pensione all'atto del collocamento a riposo. In particolare, sorse il dubbio se, in tali casi, la quota posta a carico della gestione speciale dovesse essere determinata applicando le percentuali indicate nella tabella allegata al d.lgs. n. 357 del 1990 all'importo del trattamento pensionistico effettivamente erogato dal regime esclusivo o esonerativo di provenienza al momento dell'entrata in vigore della legge n. 218 del 1990 (senza considerare, quindi, quanto già capitalizzato), oppure all'importo, "ideale" o "teorico", che sarebbe stato corrisposto dallo stesso regime se l'interessato non avesse, a suo tempo, chiesto e ottenuto la capitalizzazione.

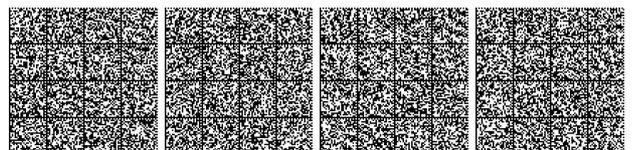
Una interpretazione - più favorevole all'INPS poiché escludeva che la gestione speciale si dovesse fare carico, nelle menzionate misure percentuali, anche della parte del trattamento previdenziale dei dipendenti degli enti pubblici creditizi che era stata precedentemente capitalizzata - fu sostenuta dall'Istituto già con la circolare 19 aprile 1991, n. 104, e fu successivamente confermata con la circolare 28 dicembre 1991, n. 295.

A favore di un'altra interpretazione si è pronunciata, diversi anni dopo, la Corte di cassazione, sezione lavoro, con la sentenza 20 gennaio 2006, n. 1093. Sulla scorta di una lettura ritenuta conforme alla legge di delegazione n. 218 del 1990 - in particolare, al criterio direttivo per cui la quota di pensione di pertinenza della gestione speciale dell'INPS andava determinata con riferimento al «trattamento complessivamente erogato» (art. 3, comma 3, lettera a) - essa ha tratto dall'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 357 del 1990 l'opposta regola secondo cui la gestione speciale è tenuta ad assumere a proprio carico, nella prevista misura percentuale, anche la parte dei trattamenti pensionistici eventualmente già liquidata in forma capitale (in quanto compresa nel «trattamento complessivamente erogato»).

Il censurato art. 18, comma 10, del d.l. n. 98 del 2011 si colloca in questo quadro di riferimento. In senso contrario all'orientamento espresso dalla Corte di cassazione con la sentenza n. 1093 del 2006, esso ha stabilito che «L'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 357, si interpreta nel senso che la quota a carico della gestione speciale dei trattamenti pensionistici in essere alla data di entrata in vigore della legge 30 luglio 1990, n. 218, va determinata con esclusivo riferimento all'importo del trattamento pensionistico effettivamente corrisposto dal fondo di provenienza alla predetta data, con esclusione della quota eventualmente erogata ai pensionati in forma capitale».

1.2.- Nel sollevare le questioni di legittimità costituzionale di tale disposizione, la Corte di cassazione premette di essere chiamata a pronunciarsi sul ricorso proposto dall'INPS contro il Fondo pensioni per il personale della ex Cassa di risparmio di Torino - Banca CRT spa (di seguito anche il Fondo) avverso la sentenza n. 82 della Corte d'appello di Torino, depositata il 1° febbraio 2010, con la quale tale giudice, nel rigettare l'appello dell'INPS, ritenne di dare continuità all'orientamento espresso dalla Corte di legittimità con la sentenza n. 1093 del 2006 e di confermare, pertanto, la decisione del Tribunale di Torino di condanna dell'Istituto a rimborsare al Fondo (deve ritenersi, nella percentuale prevista dalla tabella allegata al d.lgs. n. 357 del 1990) la parte di pensione da esso erogata, all'atto del pensionamento, in forma capitale.

La Corte rimettente reputa le questioni rilevanti nel giudizio *a quo* in quanto, posta la natura interpretativa e la conseguente retroattività dell'art. 18, comma 10, del d.l. n. 98 del 2011 - intervenuto nelle more del giudizio di cassa-



zione - in base all'orientamento da essa già espresso con la sentenza n. 1093 del 2006, «la declaratoria di illegittimità costituzionale [dello stesso] comporterebbe il rigetto del ricorso [...] proposto dall'INPS, tenuto conto dell'assenza di altre decisioni di senso contrario e della coerenza del testo normativo con i criteri posti dalla legge delega».

Secondo lo stesso giudice *a quo*, il denunciato art. 18, comma 10, sarebbe incostituzionale sotto due profili.

Esso violerebbe, in primo luogo, gli artt. 3, 24, primo comma, e 102 Cost., perché, in presenza di un orientamento giurisprudenziale di segno opposto, dovrebbe escludersi che sia valso a risolvere una situazione di incertezza sull'applicazione della disposizione interpretata o ad asseverare una possibile variante di senso del suo testo originario. Si supererebbero, dunque, i limiti all'efficacia retroattiva delle leggi individuati da questa Corte e attinenti alla salvaguardia di fondamentali valori di civiltà giuridica, quali il principio di ragionevolezza, la tutela del legittimo affidamento, la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario.

La disposizione denunciata violerebbe, in secondo luogo, gli artt. 24, primo comma, 102 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU, perché, avendo un ambito soggettivo di efficacia «di fatto» limitato al Fondo pensioni per il personale della ex Cassa di risparmio di Torino - Banca CRT spa ed essendo, quindi, diretto a modificare la «condizione giuridica [di tale] unico [...] destinatario, per di più in concomitanza del contenzioso che oppone questo all'INPS», con lo scopo - espressamente dichiarato nella «relazione di accompagnamento al progetto di legge presentato alla Camera dei Deputati» - di condizionarne l'esito sollevando l'Istituto dal relativo onere economico, interferirebbe con le funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario, ingerendosi nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito di una particolare controversia.

2.- Va preliminarmente rilevato che, nel proprio atto di costituzione in giudizio, il Fondo pensioni per il personale della ex Cassa di risparmio di Torino - Banca CRT spa ha dedotto la violazione di parametri ulteriori rispetto a quelli indicati nell'ordinanza di rimessione, in particolare, dell'art. 14 della CEDU e del «Protocollo n. 12».

Tali censure si traducono in questioni non sollevate dal giudice rimettente e sono, pertanto, inammissibili. In base alla costante giurisprudenza di questa Corte, «l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione; non possono, pertanto, essere presi in considerazione, oltre i limiti in queste fissati, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia eccipiti, ma non fatti propri dal giudice *a quo*, sia volti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze (*ex plurimis*, sentenze n. 96 del 2016; n. 231 e n. 83 del 2015)» (sentenza n. 29 del 2017; nello stesso senso, sentenza n. 250 del 2017).

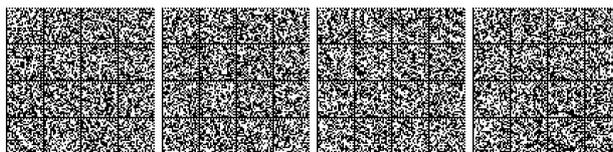
3.- La mancanza di un rapporto di priorità logico-giuridica tra le questioni sollevate consente a questa Corte di esaminare preliminarmente la seconda di esse, quella con cui il giudice *a quo* ha lamentato che il denunciato art. 18, comma 10, del d.l. n. 98 del 2011 ha interferito con le funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario, ingerendosi nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito di una particolare controversia.

Tale questione è fondata.

3.1.- Questa Corte ha costantemente affermato che, ancorché non sia vietato al legislatore (salva la tutela privilegiata riservata alla materia penale dall'art. 25, secondo comma, Cost.) emanare norme retroattive - siano esse di interpretazione autentica oppure innovative con efficacia retroattiva - con riferimento alla funzione giurisdizionale, non può essere consentito di «risolvere, con la forma della legge, specifiche controversie [...], violando i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e concernenti la tutela dei diritti e degli interessi legittimi» (sentenza n. 94 del 2009, punto 7.6 del Considerato in diritto; in senso conforme, sentenze n. 85 del 2013 e n. 374 del 2000).

Sempre a proposito del rapporto tra leggi retroattive ed esercizio della funzione giurisdizionale, questa Corte ha altresì osservato che il principio costituzionale della parità delle parti è violato «quando il legislatore statale immette nell'ordinamento una fattispecie di *ius* singolare che determina lo sbilanciamento fra le due posizioni in gioco» (sentenza n. 191 del 2014, punto 4 del Considerato in diritto; in senso conforme, sentenza n. 186 del 2013).

3.2.- Con riguardo al sindacato sulle leggi retroattive, questa Corte ha ripetutamente affermato la corrispondenza tra principi costituzionali interni e principi contenuti nella CEDU (*ex plurimis*, sentenza n. 191 del 2014). La Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), chiamata a decidere se, attraverso leggi retroattive, lo Stato avesse violato il diritto dei ricorrenti a un processo equo, ha costantemente ritenuto che, in linea di principio, non è precluso al potere legislativo regolamentare in materia civile, con nuove disposizioni dalla portata retroattiva, diritti risultanti da leggi in vigore. Essa ha precisato che «il principio della preminenza del diritto e il concetto di processo equo sanciti dall'art. 6 ostano, salvo che per imperative ragioni di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia» e ha aggiunto che «l'esigenza della parità



fra le parti implica l'obbligo di offrire a ciascuna parte una ragionevole possibilità di presentare la propria causa senza trovarsi in una situazione di netto svantaggio rispetto alla controparte» (*ex plurimis*, sentenze 25 marzo 2014, Biasucci e altri contro Italia, paragrafo 47; 14 gennaio 2014, Montalto e altri contro Italia, paragrafo 47; 7 giugno 2011, Agrati e altri contro Italia, paragrafo 58).

Al fine di verificare la compatibilità di norme retroattive con l'art. 6 della CEDU, la Corte EDU è solita valorizzare alcuni elementi, ritenuti sintomatici dell'uso distorto della funzione legislativa. Essi attengono al metodo e alla tempistica seguiti dal legislatore (*ex plurimis*, sentenza 11 dicembre 2012, Tarbuk contro Croazia, paragrafo 40). Può dunque rilevare che lo Stato o un'amministrazione pubblica sia parte del processo (*ex plurimis*, sentenza 24 giugno 2014, Azienda agricola Silverfunghi sas e altri contro Italia, paragrafo 77). Può anche rilevare la prevedibilità dell'intervento legislativo (*ex plurimis*, sentenze 24 giugno 2014, Cataldo e altri contro Italia, paragrafo 50; Tarbuk contro Croazia, paragrafo 53; 27 maggio 2004, OGIS-Institut Stanislas, OGEC St. Pie X et Blanche de Castille e altri contro Francia, paragrafo 72; 23 ottobre 1997, National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society contro Regno Unito, paragrafo 112). La Corte EDU si sofferma, inoltre, sull'adozione di norme in concomitanza con un determinato andamento della lite, tenuto conto anche del suo stato (*ex plurimis*, sentenze sui casi: Azienda agricola Silverfunghi sas e altri contro Italia, paragrafo 77; Tarbuk contro Croazia, paragrafo 54). Ugualmente sintomatico è il dato temporale che attiene al trascorrere di molti anni prima che il legislatore scelga di intervenire (*ex plurimis*, sentenza 15 aprile 2014, Stefanetti e altri contro Italia, paragrafo 42).

3.3.- Nel caso in esame, l'intervento legislativo operato dal Governo con l'art. 18, comma 10, del d.l. n. 98 del 2011, ancorché attuato mediante una regola formalmente astratta, risulta chiaramente diretto a determinare l'esito della controversia in corso tra il Fondo pensioni per il personale della ex Cassa di risparmio di Torino - Banca CRT spa e l'INPS, in senso favorevole a tale ente pubblico previdenziale.

L'intento del legislatore di interferire sull'esito di questa specifica controversia è confermato da più elementi.

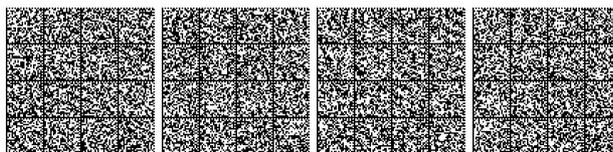
La tempistica dell'intervento legislativo di dichiarata interpretazione autentica rivela che, nonostante il problema interpretativo dell'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 357 del 1990 fosse insorto immediatamente dopo la sua entrata in vigore, il denunciato art. 18, comma 10, del d.l. n. 98 del 2011 è stato adottato dal Governo a distanza di quasi ventuno anni dalla stessa. In quel frangente, pendeva il ricorso per cassazione proposto dall'INPS nel 2010 avverso la sentenza con la quale la Corte d'appello di Torino aveva confermato la decisione di primo grado di condanna dell'Istituto, sulla base dell'unico menzionato precedente di legittimità. Quest'ultimo, se ribadito, avrebbe condotto a un esito della lite definitivamente sfavorevole all'ente previdenziale.

L'intento del legislatore di influenzare l'esito di tale lite trova decisiva conferma nelle affermazioni contenute nella Relazione tecnica al disegno di legge di conversione in legge del d.l. n. 98 del 2011 (S. 2814). Dalla sentenza della Corte d'appello di Torino impugnata nel giudizio principale, risulta che l'INPS era stato condannato al pagamento di una somma in favore del Fondo pensioni per il personale della ex Cassa di risparmio di Torino - Banca CRT spa. Nella già menzionata Relazione si afferma espressamente che la disposizione interpretativa è finalizzata a confermare l'interpretazione adottata dalla prassi amministrativa dell'INPS. La norma interpretativa relativa alla determinazione della quota del «trattamento pensionistico in essere» a carico della gestione speciale dell'INPS, fornita da tale disposizione, si proponeva di evitare che, a causa del contenzioso in atto, si determinasse una maggiore spesa per l'ente previdenziale nella misura esattamente corrispondente alla predetta somma, non considerata negli andamenti di finanza pubblica a normativa vigente. A questo si può aggiungere che il Fondo pensioni per il personale della ex Cassa di risparmio di Torino - Banca CRT spa è l'unico citato nella Relazione tecnica.

Le asserzioni contenute in tale Relazione confermano inequivocabilmente che l'art. 18, comma 10, del d.l. n. 98 del 2011 non solo determina a favore dell'INPS - salvi, ovviamente, gli effetti della decisione di questa Corte sulle questioni di legittimità costituzionale - l'esito della controversia in corso fra l'Istituto medesimo e il Fondo pensioni per il personale della ex Cassa di risparmio di Torino - Banca CRT spa, ma che l'influenza su tale specifico giudizio ne costituiva, in realtà, lo scopo precipuo.

Gli elementi qui enucleati servono anche a smentire la tesi - sostenuta sia dall'INPS sia dal Presidente del Consiglio dei ministri - che il denunciato art. 18, comma 10, del d.l. n. 98 del 2011 possa trovare giustificazione nella necessità di ristabilire un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore e porre, in tal modo, rimedio a una imperfezione tecnica dell'interpretato art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 357 del 1990.

Con riguardo al profilo di censura in esame, sia l'INPS sia l'Avvocatura generale dello Stato hanno anche dedotto che l'intenzione di determinare l'esito del giudizio *a quo* sarebbe esclusa dal fatto che il denunciato art. 18, comma 10, nel chiarire i criteri di determinazione della quota di pensione a carico della gestione speciale di cui all'art. 3 del d.lgs.



n. 357 del 1990, detterebbe una disciplina generale e astratta, riguardante «tutti gli enti creditizi (in totale 10) contemplati nell'allegato» a tale decreto e «destinata a trovare applicazione nei confronti di tutti i Fondi che [prevedevano la] capitalizzazione [...], senza eccezione alcuna» (così l'atto di costituzione dell'INPS). Tuttavia, la posizione del Fondo pensioni per il personale della Cassa di risparmio Vittorio Emanuele per le province siciliane è stata definita dalla sentenza della Corte di cassazione n. 1093 del 2006. Né l'INPS né l'Avvocatura generale hanno indicato fondi (o casse) degli ex regimi esonerativi, ulteriori rispetto al Fondo pensioni per il personale della ex Cassa di risparmio di Torino - Banca CRT spa, che, prevedendo la facoltà di capitalizzare parte della pensione, abbiano un contenzioso in corso con l'INPS al fine di ottenere la rifusione della percentuale stabilita dall'allegato al d.lgs. n. 357 del 1990. Si deve dunque confermare che l'art. 18, comma 10, del d.l. n. 98 del 2011, ancorché detti una regola formalmente astratta, risponde all'intento non di risolvere un più ampio contenzioso, ma di determinare, in senso favorevole all'INPS, l'esito della specifica controversia che oppone l'Istituto al Fondo pensioni per il personale della ex Cassa di risparmio di Torino - Banca CRT spa.

L'Avvocatura generale afferma che la disposizione denunciata mirerebbe a «garantire l'equilibrio tra mezzi disponibili e prestazioni previdenziali erogate, in ossequio sia all'art. 3 Cost. [...] sia al vincolo imposto dall'art. 81, quarto comma, Cost.» ed è stata adottata «al [...] fine di escludere [...] effetti onerosi, di entità molto rilevante, tali da compromettere gli equilibri di finanza pubblica e gli impegni assunti dall'Italia con l'Unione europea in materia di contenimento della spesa pensionistica». È però da rilevare che i costi del contenzioso con il Fondo pensioni per il personale della ex Cassa di risparmio di Torino - Banca CRT spa - sia di quello in atto, relativo al periodo dal 1° gennaio 1991 al 31 dicembre 2007 (pari a circa 45 milioni di euro, come si evince dalla sentenza della Corte d'appello di Torino), sia di quello che potrebbe essere instaurato dal Fondo per il periodo successivo - non risultano tali da incidere in modo significativo sulla sostenibilità del sistema previdenziale e sugli equilibri della finanza pubblica. D'altro canto, la Corte EDU ha escluso che una misura di carattere finanziario possa integrare un motivo imperativo di interesse generale quando il suo impatto sia di scarsa entità (sentenza 11 aprile 2006, Cabourdin contro Francia, paragrafi 37 e 38).

3.4.- Sotto il profilo in esame sussiste dunque, in riferimento ai parametri costituzionali e a quello convenzionale interposto, la prospettata lesione dei principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale nonché delle disposizioni che assicurano a tutti l'effettiva tutela giurisdizionale dei propri diritti.

4.- Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 10, del d.l. n. 98 del 2011, in riferimento agli artt. 24, primo comma, 102 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU.

5.- L'ulteriore profilo di illegittimità costituzionale dedotto dalla Corte rimettente resta assorbito.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 10, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 gennaio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 gennaio 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 13

Sentenza 6 dicembre 2017 - 30 gennaio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Arbitrato - Lodo arbitrale - Impugnazione per violazione delle regole di diritto solo se espressamente disposta dalle parti o dalla legge - Inapplicabilità del nuovo regime, secondo il diritto vivente, ai giudizi promossi dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 40 del 2006 se azionati in forza di clausola compromissoria stipulata anteriormente.

- Codice di procedura civile, art. 829, terzo comma, come sostituito dall'art. 24 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40 (Modifiche al codice di procedura civile in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato, a norma dell'articolo 1, comma 2, della L. 14 maggio 2005, n. 80), in combinato disposto con l'art. 27, comma 4, del medesimo decreto legislativo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

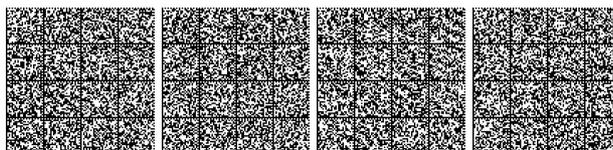
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 829, terzo comma, del codice di procedura civile, come sostituito dall'art. 24 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40 (Modifiche al codice di procedura civile in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato, a norma dell'articolo 1, comma 2, della L. 14 maggio 2005, n. 80), in combinato disposto con l'art. 27, comma 4, del medesimo decreto legislativo, promosso dalla Corte di appello di Milano nel procedimento vertente tra la Ferri Immobiliare srl e l'Unicredit spa, con ordinanza del 16 dicembre 2016, iscritta al n. 61 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2017.

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

udito nella camera di consiglio del 6 dicembre 2017 il Giudice relatore Giulio Prosperetti.

Ritenuto in fatto

1.- La Corte di appello di Milano, con ordinanza del 16 dicembre 2016, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 829, terzo comma, del codice di procedura civile, come sostituito dall'art. 24 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40 (Modifiche al codice di procedura civile in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato, a norma dell'articolo 1, comma 2, della L. 14 maggio 2005, n. 80), in combinato disposto con l'art. 27, comma 4, del medesimo decreto legislativo, nell'interpretazione, che ritiene costituire «diritto vivente», enunciata dalle sentenze della Corte di cassazione, sezioni unite, n. 9341, 9285 e 9284 del 9 maggio 2016.



L'art. 829, terzo comma, cod. proc. civ., nel testo attualmente vigente, sostituito al precedente dall'art. 24 del d.lgs. n. 40 del 2006, entrato in vigore il 2 marzo 2006, stabilisce che «[l']impugnazione per violazione delle regole di diritto relative al merito della controversia è ammessa se espressamente disposta dalle parti o dalla legge. È ammessa in ogni caso l'impugnazione delle decisioni per contrarietà all'ordine pubblico», precludendo con ciò la sindacabilità del lodo arbitrale per violazione delle regole di diritto relative al merito della controversia, in assenza di una espressa previsione delle parti o della legge. Prima della riforma del 2006, la norma stabiliva, invece, che l'impugnazione del lodo per violazione delle regole di diritto era sempre ammessa, salvo che le parti avessero autorizzato gli arbitri a decidere secondo equità o avessero dichiarato il lodo non impugnabile.

L'art. 27, comma 4, del d.lgs. n. 40 del 2006, recante la disciplina transitoria, stabilisce che «[l]e disposizioni degli articoli 21, 22, 23, 24 e 25 si applicano ai procedimenti arbitrali, nei quali la domanda di arbitrato è stata proposta successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto».

Osserva il rimettente che, alla stregua dell'interpretazione indicata dalle menzionate sentenze gemelle delle sezioni unite, il mutato regime di impugnabilità del lodo non sarebbe applicabile ai giudizi arbitrali promossi dopo il 2 marzo 2006, se azionati in forza di convenzioni di arbitrato stipulate prima della riforma.

Ad avviso del rimettente sarebbe da escludere la possibilità di una diversa interpretazione, costituzionalmente orientata, della norma censurata, in quanto le citate sentenze delle sezioni unite «hanno i requisiti per essere qualificate “diritto vivente”, come tale non suscettibile di diversa interpretazione, fatto salvo il sindacato di costituzionalità».

Dopo aver motivato in punto di rilevanza della questione, in ordine alla non manifesta infondatezza, il rimettente evidenzia che la norma risultante dall'interpretazione delle sezioni unite si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., per violazione del principio di uguaglianza, comportando una disparità di trattamento tra situazioni analoghe.

E ciò perché, a coloro che hanno, comunque, proposto domanda di arbitrato dopo la data di entrata in vigore del d.lgs. n. 40 del 2006, verrebbe applicato un diverso regime processuale, a seconda che la clausola compromissoria sia stata stipulata prima o dopo di tale data, nonostante la nuova disciplina assuma rilievo solo sul piano processuale, non incidendo in alcun modo sulla validità e sul contenuto della clausola compromissoria su cui la domanda di arbitrato è fondata.

In altri termini, ad avviso del rimettente, il riferimento alla data di stipula della clausola compromissoria non potrebbe, in alcun modo, giustificare l'applicazione di un diverso regime a soggetti che hanno, comunque, proposto domanda di arbitrato dopo il 2 marzo 2006.

La norma che scaturisce dall'intervento delle sezioni unite violerebbe, pertanto, il principio *tempus regit processum* e il principio di uguaglianza, ponendo in comparazione due entità, nella sostanza, eterogenee: la clausola compromissoria (atto di natura sostanziale) e l'atto d'impugnazione del lodo (atto di natura processuale).

La Corte di appello di Milano ritiene, inoltre, che la norma che scaturisce dall'intervento delle sezioni unite, consentendo l'impugnazione del lodo per violazione delle regole di diritto anche nel caso in cui le parti non hanno previsto espressamente tale possibilità successivamente all'entrata in vigore del nuovo testo dell'art. 829, terzo comma, cod. proc. civ., violi il principio dell'autonomia privata e della libertà contrattuale stabilito dall'art. 41 Cost.

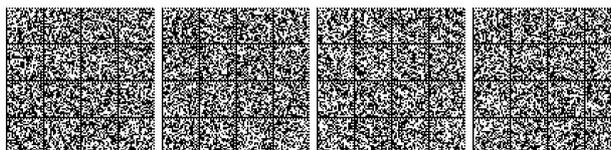
2.- Con memoria depositata in data 23 maggio 2017, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata non fondata.

L'interveniente osserva che, contrariamente a quanto ritenuto dal giudice *a quo*, l'orientamento espresso dalle sezioni unite della Corte di cassazione offre un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme impugnate, consentendo alle parti che, alla luce del precedente regime, non avevano inserito nella convenzione di arbitrato alcuna specifica clausola per consentire l'impugnazione del lodo per violazione delle regole di diritto, di non essere sottratte a tale facoltà in conseguenza delle modifiche della normativa intervenute nel 2006.

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la diversa interpretazione sostenuta dal rimettente, si porrebbe, anzi, in aperto contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost.

Sotto il primo profilo, infatti, tale interpretazione determinerebbe una irragionevole disparità di trattamento tra quanti hanno stipulato la clausola arbitrale dopo la riforma, nella consapevolezza del significato del loro silenzio nel nuovo contesto normativo, e quanti l'hanno, invece, sottoscritta prima, quando al silenzio era attribuito dalla legge un opposto significato.

Sotto il secondo profilo, detta interpretazione violerebbe il diritto di difesa delle parti che abbiano stipulato la convenzione di arbitrato prima del 2 marzo 2006, in quanto le priverebbe della facoltà di impugnare il lodo per errore *juris* in iudicando che esse, pur con il loro silenzio, avevano voluto riconoscersi alla luce della precedente disciplina contenuta nell'art. 829, terzo comma, cod. proc. civ.



Per queste ragioni, la questione di costituzionalità, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, dovrebbe, quindi, essere dichiarata non fondata.

Considerato in diritto

1.- La Corte di appello di Milano dubita della legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione, dell'art. 829, terzo comma, del codice di procedura civile, come sostituito dall'art. 24 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40 (Modifiche al codice di procedura civile in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato, a norma dell'articolo 1, comma 2, della L. 14 maggio 2005, n. 80), in combinato disposto con l'art. 27, comma 4, del medesimo decreto legislativo, nell'interpretazione, che ritiene costituire «diritto vivente», enunciata dalle sentenze della Corte di cassazione, sezioni unite, n. 9341, 9285 e 9284 del 9 maggio 2016.

Il problema interpretativo origina dalla disposizione transitoria contenuta nel citato art. 27, secondo cui «[l]e disposizioni degli articoli 21, 22, 23, 24 e 25 si applicano ai procedimenti arbitrali, nei quali la domanda di arbitrato è stata proposta successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto».

Osserva il rimettente che, alla stregua dell'interpretazione indicata dalle menzionate sentenze gemelle delle sezioni unite, il mutato regime di impugnabilità del lodo non sarebbe applicabile ai giudizi arbitrali promossi dopo il 2 marzo 2006, se azionati in forza di convenzione di arbitrato stipulata prima della riforma.

Ad avviso del rimettente sarebbe da escludere la possibilità di una diversa interpretazione, costituzionalmente orientata, della norma censurata in quanto le citate sentenze delle sezioni unite «hanno i requisiti per essere qualificate “diritto vivente”, come tale non suscettibile di diversa interpretazione, fatto salvo il sindacato di costituzionalità».

Ad avviso del rimettente, la norma che scaturisce dall'intervento delle sezioni unite violerebbe il principio *tempus regit processum* e il principio di uguaglianza, in quanto a coloro che hanno, comunque, proposto domanda di arbitrato dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 40 del 2006 verrebbe applicato un diverso regime processuale, a seconda che la clausola compromissoria sia stata stipulata prima o dopo di tale data, nonostante la circostanza che la nuova disciplina non incida, in alcun modo, sulla validità e sul contenuto della clausola compromissoria su cui l'arbitrato risulta fondato.

Secondo il giudice *a quo*, infatti, alla nuova disciplina posta dall'art. 24 del d.lgs. n. 40 del 2006, che ha novellato l'art. 829, terzo comma, cod. proc. civ., dovrebbe riconoscersi un rilievo esclusivamente processuale e, quindi, darle immediata applicazione ai sensi del principio *tempus regit processum*.

La Corte di appello di Milano ritiene, inoltre, che la norma che scaturisce dall'intervento delle sezioni unite, consentendo l'impugnazione del lodo per violazione delle regole di diritto anche nei casi in cui le parti non hanno previsto espressamente tale possibilità, successivamente all'entrata in vigore del nuovo testo dell'art. 829, terzo comma, cod. proc. civ., violi il principio dell'autonomia privata e della libertà contrattuale di cui all'art. 41 Cost.

2.- La questione non è fondata.

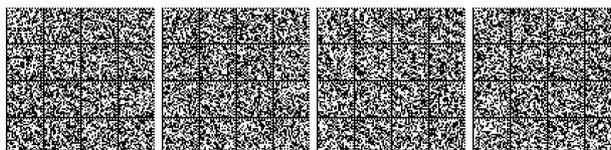
2.1.- Preliminarmente, va osservato che il giudice *a quo* ritiene ostativa ad un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata l'esistenza di un “diritto vivente”, di cui sarebbero espressione le richiamate sentenze delle sezioni unite della Corte di cassazione.

L'interpretazione, della cui legittimità dubita il rimettente, corrisponde a un orientamento delle sezioni unite della Corte di cassazione, espresso con tre sentenze, per cui, nel caso in questione, può ritenersi che ricorra un'ipotesi di “diritto vivente”, a cui il giudice *a quo* può uniformarsi o meno (*ex plurimis*, sentenze n. 117 del 2012 e n. 91 del 2004), restando però libero, nel secondo caso, di assumere il “diritto vivente” ad oggetto delle proprie censure.

2.2.- Secondo il costante orientamento di questa Corte, la violazione del principio di uguaglianza sussiste solo qualora situazioni sostanzialmente identiche siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso e non, invece, quando alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non assimilabili (*ex plurimis*, sentenze n. 155 del 2014, n. 108 del 2006 e n. 340 del 2004).

Tali non risultano, nel caso in esame, le fattispecie poste a confronto, contrariamente all'avviso del giudice rimettente.

Ed, invero, coloro che hanno stipulato una clausola compromissoria nella vigenza del vecchio testo dell'art. 829, terzo comma, cod. proc. civ., che prevedeva l'impugnabilità del lodo per violazione delle regole di diritto, salvo che le parti non avessero autorizzato gli arbitri a decidere secondo equità o avessero dichiarato il lodo non impugnabile, sono in una situazione obiettivamente diversa rispetto ai contraenti che, dopo il 2 marzo del 2006, vigente la nuova regola posta dall'art. 24 del d.lgs. 40 del 2006, debbono esprimere una specifica volontà per realizzare il medesimo obiettivo dell'impugnazione del lodo per violazione delle regole di diritto.



Il punto di riferimento ai fini della valutazione sulla identità delle fattispecie non può, infatti, essere individuato solo nella data di proposizione dell'arbitrato, in quanto così facendo si astrarrebbe la domanda dal suo contesto, trascurando il quadro normativo in cui la volontà delle parti si è formata e il ruolo che questa assume nell'arbitrato, come suo indefettibile fondamento.

Va, poi, riconosciuta la natura sostanziale e non meramente processuale della regola posta dal novellato art. 829, terzo comma, cod. proc. civ., a nulla rilevando che all'arbitrato sia attribuita natura giurisdizionale, poiché, come rilevato dalle sezioni unite della Corte di cassazione nelle richiamate sentenze, «la natura processuale dell'attività degli arbitri non esclude che sia pur sempre la convenzione di arbitrato a determinare i limiti di impugnabilità dei lodi» (Corte di cassazione, sezioni unite, 9 maggio 2016, n. 9341, 9285 e 9284).

Quanto, poi, alla ritenuta violazione del principio *tempus regit processum*, la censura deve, pure, ritenersi infondata, considerato che, come rilevato dalle sezioni unite, «la presenza di un'esplicita disciplina transitoria priva di rilevanza esclusiva il riferimento alla natura processuale degli atti per risolvere le questioni di diritto intertemporale» (Corte di cassazione, sezioni unite, 9 maggio 2016, n. 9341, 9285 e 9284) e che, quindi, l'interpretazione offerta dalle citate pronunce della Corte di cassazione appare pienamente conforme alla disciplina transitoria, regolata dall'art. 27, comma 4, del d.lgs. n. 40 del 2006.

2.3.- Con riferimento all'asserita violazione dell'art. 41 Cost., la questione deve, pure, ritenersi non fondata.

Anche nel regime precedente alla riforma del 2006, l'autonomia negoziale si poneva come momento fondamentale della disciplina dell'arbitrato, in quanto la legge consentiva l'impugnazione del lodo, per violazione delle regole di diritto, salva diversa volontà delle parti.

Il mutamento di disciplina, che restringe i motivi di impugnazione del lodo arbitrale non può, quindi, essere considerato come fondato sulla scelta di attribuire un maggiore rilievo all'autonomia delle stesse parti, visto che essa era pienamente salvaguardata anche nel vigore della precedente normativa.

Si deve, anzi, ritenere che l'interpretazione avanzata, a fronte del nuovo regime di impugnazione del lodo, dalle sezioni unite della Corte di cassazione tuteli, proprio, quell'autonomia delle parti che, invece, il giudice rimettente ritiene violata.

3.- Pertanto, la questione di legittimità costituzionale, sollevata dall'ordinanza di rimessione indicata in epigrafe, deve essere dichiarata non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 829, terzo comma, del codice di procedura civile, come sostituito dall'art. 24 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40 (Modifiche al codice di procedura civile in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato, a norma dell'articolo 1, comma 2, della L. 14 maggio 2005, n. 80), in combinato disposto con l'art. 27, comma 4, del medesimo decreto legislativo, sollevata dalla Corte di appello di Milano, in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 dicembre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

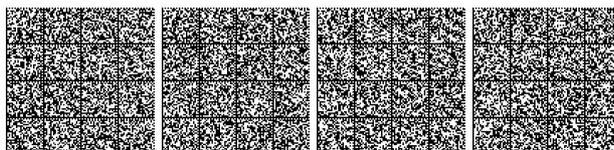
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 gennaio 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_180013



n. 14

Sentenza 9 - 30 gennaio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Energia - Impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - Obbligo del soggetto autorizzato alla costruzione dell'impianto di prestare, entro 180 giorni dalla comunicazione di inizio dei lavori, una fideiussione di importo non inferiore a 50 euro per ogni kW di potenza elettrica rilasciata.

- Legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31 (Norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale), art. 4, comma 2, lettera c).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, lettera c), della legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31 (Norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia nel procedimento vertente tra la Solon spa e la Regione Puglia e altri, con ordinanza del 10 marzo 2016, iscritta al n. 93 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2016.

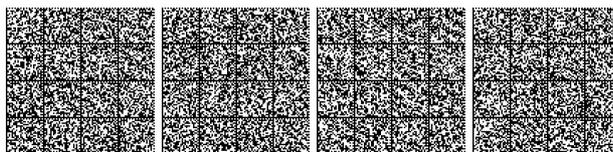
Visti gli atti di costituzione della Solon spa e della Regione Puglia;

udito nella udienza pubblica del 9 gennaio 2018 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi gli avvocati Francesco Saverio Marini per la Solon spa e Tiziana Teresa Colelli per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

1.- Nel corso di un giudizio amministrativo - promosso da una società, la quale, dopo aver chiesto e ottenuto l'autorizzazione unica per la costruzione di un impianto fotovoltaico, non lo aveva realizzato, ritenendolo non più conveniente a causa della sopravvenuta e meno favorevole ridefinizione normativa delle incentivazioni statali per detti impianti, e quindi chiedeva «accertarsi l'inadempimento della Regione Puglia rispetto all'obbligo di conclusione del procedimento nei termini di legge ed il conseguente [suo] diritto al ristoro del danno da ritardo subito»; nonché «l'insussistenza del diritto della Regione all'escussione della polizza fideiussoria», rilasciata per conto di essa ricorrente da Fondiaria SAI spa, ai sensi dell'art. 4, comma 2, lettera c), della legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31 (Norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale) - l'adito Tribunale amministrativo regionale per la Regione Puglia, respinta con sentenza parziale la domanda risarcitoria, ha sollevato, con la separata ordinanza in epigrafe, questione incidentale di legittimità costituzio-



nale della norma regionale suddetta, nella parte in cui questa, appunto, prescrive il rilascio di una fideiussione a prima richiesta, «a garanzia della realizzazione dell'impianto», a pena di decadenza dall'autorizzazione unica, in aggiunta alla fideiussione a prima richiesta «a garanzia del ripristino dello stato dei luoghi a fine esercizio dell'impianto», prevista dalla successiva lettera *d*), dello stesso comma 2 dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 31 del 2008.

1.1.- Ritiene, in premessa, detto Tribunale che, «sotto il profilo processuale, in *subiecta materia* si radic[hi] la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo rilevando l'art. 133, comma 1, lett. *o*), c.p.a., che a questo devolve «le controversie [...] attinenti alle procedure e ai provvedimenti della pubblica amministrazione concernenti la produzione di energia [...]», nonché l'art. 133, comma 1, lett. *a*), punto 2, c.p.a. in materia di accordi integrativi del contenuto discrezionale di provvedimenti, nell'ambito dei quali certamente possono farsi rientrare l'Atto di impegno e la Convenzione in atti con cui la società istante si è obbligata a depositare la fideiussione a favore della Regione, in conformità all'art. 4, comma 2, lett. *c*), L.R. n. 31/2008».

1.2.- In punto di non manifesta infondatezza argomenta poi lo stesso rimettente che la previsione della garanzia integrativa di cui alla disposizione denunciata (che viene in rilievo nel giudizio *a quo*) si ponga, all'un tempo, in contrasto: con l'art. 41 della Costituzione, poiché trasformerebbe la facoltà di realizzazione dell'impianto, che dovrebbe fisiologicamente conseguire al rilascio dell'autorizzazione, in un vero e proprio obbligo di realizzazione dello stesso, anche quando circostanze sopravvenute rendano non conveniente l'esecuzione dell'opera, comprimendo così la scelta discrezionale rimessa all'imprenditore di non dare corso all'intervento assentito; con l'art. 3 Cost., dando luogo ad «un evidente trattamento differenziato tra il titolare dell'autorizzazione unica rispetto alla posizione del soggetto autorizzato all'esito di analogo procedimento» e rispetto, in particolare, al titolare di «permesso di costruire», atteso che «giammai detto titolo abilitativo prevede forme di coazione alla realizzazione dell'attività assentita»; con l'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione dei «principi fondamentali della materia nell'ambito di materie di legislazione concorrente, qual è la materia della produzione dell'energia», ricavabili dal decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), che «non prevede[rebbero] alcuna possibilità di introdurre aggravii procedurali in grado di trasformare la posizione giuridica del richiedente da «facoltà» piena di costruire ad «obbligo» di realizzare l'impianto assentito, imponendo il solo ripristino dello stato dei luoghi in caso di dismissione dell'impianto, a salvaguardia delle esigenze ambientali»; con l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., per violazione della competenza esclusiva statale nella materia «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali»; e con l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto l'irragionevole limite allo sviluppo degli impianti da fonti rinnovabili, introdotto dalla disposizione regionale censurata, si porrebbe «in contrasto con la normativa internazionale ed in particolare con il Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Kyoto l'11 dicembre 1997 e ratificato con legge 1° giugno 2002, n. 120».

2.- Nel giudizio innanzi a questa Corte si è costituita la parte privata, svolgendo ampie argomentazioni a sostegno della prospettazione del Tribunale rimettente.

Per detta parte, l'incameramento della cauzione per l'ipotesi di mancata esecuzione dell'opera costituirebbe, altresì, «con ogni evidenza una misura di compensazione», risolvendosi in un vantaggio economico per la Regione e per gli enti locali, in contrasto con il principio per cui la costruzione di impianti per l'energia eolica è attività libera, e sarebbe privo di «alcuna giustificazione alla luce della tutela di concorrenti interessi costituzionalmente protetti».

3.- Si è costituita anche la Regione Puglia che ha concluso per una dichiarazione di inammissibilità delle questioni sollevate, per genericità e difetto di chiarezza e completezza delle censure rivolte alla disposizione denunciata, in particolare con riferimento alla asserita violazione dell'art. 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo, Cost.

Nel merito, la difesa regionale ha sostenuto la non fondatezza, sotto ogni profilo, della questione stessa.

Con l'imporre al soggetto autorizzato l'obbligo di depositare una ulteriore polizza fideiussoria, escutibile in caso di mancata realizzazione dell'impianto, la norma impugnata non violerebbe l'art. 41 Cost., essendo, appunto, volta ad incentivare la realizzazione degli impianti autorizzati ai fini del raggiungimento dell'obiettivo di incrementare la produzione di energia da fonti alternative, perseguito dallo Stato in attuazione di specifici obblighi internazionali e comunitari, e rappresentando, quindi, una forma di controllo finalizzato a perseguire l'utilità sociale, pure garantita sul piano costituzionale. Neppure essa contrasterebbe con l'art. 3 Cost., stante la peculiarità degli impianti eolici, rispetto ad ogni altra tipologia di manufatto realizzabile con il permesso di costruire, in ragione della pubblica utilità di detti impianti accentuata dal favor riconosciuto dal legislatore nazionale alle fonti di energia rinnovabili.

Né potrebbero ritenersi violati i precetti di cui all'art. 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo, Cost., poiché la disposizione impugnata «non limita l'iniziativa economica nel settore energetico, né la parità di accesso da parte dei diversi operatori privati», e perché essa - oltre ad essere in linea con quanto prescritto dalla lettera *j*), dell'art. 13.1 dell'Allegato di cui al decreto del Ministero dello Sviluppo Economico 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autoriz-



zazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili) - sarebbe, anche «conforme» all'art. 1-*quinquies* del decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105 (Misure urgenti in materia di energia), convertito, con modificazioni, dalla legge 13 agosto 2010, n. 129, prevedente l'adozione di «opportune misure affinché l'istanza per l'autorizzazione di cui all'articolo 12, comma 3, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, sia accompagnata da congrue garanzie finanziarie poste a carico del soggetto che richiede il rilascio dell'autorizzazione e di eventuali successivi subentranti», al fine di contrastare «le attività speculative [...] da parte di soggetti che non concludono la realizzazione degli impianti».

Quanto alle precedenti sentenze di questa Corte, n. 119 del 2010 e n. 307 del 2013, la Regione ha ritenuto, per quanto ora rileva, non pertinente la prima - che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, della stessa legge n. 31 del 2008, poiché relativa al diverso profilo della allocazione degli impianti - e pertinente invece, la seconda, nella parte in cui ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 18, della successiva legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25 (Regolazione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili), là dove prevede che il richiedente l'autorizzazione unica sia tenuto a presentare anche un «piano economico e finanziario»: piano che la Corte ha reputato «aggiuntivo» rispetto alla cauzione a garanzia (per il ripristino dello stato dei luoghi) prevista dalle Linee guida statali e quindi non in contrasto con detta normativa interposta.

4.- La società ricorrente nel giudizio *a quo*, ha, nell'imminenza dell'udienza di discussione, depositato memoria integrativa, per contestare partitamente le eccezioni di inammissibilità e le deduzioni di non fondatezza delle sollevate questioni, formulate dalla difesa regionale.

In particolare, quanto alla violazione dell'art. 41 Cost., detta società ha replicato che la previsione dell'incameramento di un'ingente fideiussione da parte della Regione nell'ipotesi di mancata realizzazione dell'opera, pari a dieci volte quella prevista per la rimessione in pristino dello stato dei luoghi, anche qualora le iniziali valutazioni circa la convenienza dell'investimento siano venute meno, comprimerebbe la libertà imprenditoriale del soggetto autorizzato, la cui decisione circa l'opportunità di eseguire o meno l'opera assentita risulterebbe condizionata dalla previsione in esame.

E, quanto alla violazione dell'art. 3 Cost., ha sostenuto che l'aggravamento del procedimento autorizzatorio per la ricostruzione degli impianti in questione, rispetto a quello per il rilascio del permesso di costruire, non potrebbe ritenersi giustificato dal fatto che i progetti assentiti con autorizzazione unica costituiscano opere di pubblica utilità ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e del d.m. 10 settembre 2010. E ciò perché la disciplina inerente al permesso di costruire non imporrebbe misure coercitive dell'attività autorizzata neppure nel caso in cui l'opera da eseguire sia considerata di pubblica utilità.

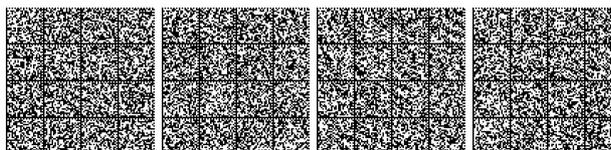
Ha escluso infine, che le due garanzie di che trattasi possano ritenersi «tra loro diverse e complementari», atteso anche che la fideiussione di cui alla lettera *c*), è di importo dieci volte superiore a quella di cui alla lettera *d*).

5.- Anche la Regione Puglia ha, infine, depositato memoria integrativa, nella quale - oltre a ribadire ed ulteriormente argomentare le precedenti proprie conclusioni - sottolinea come la disposizione censurata risponda alla finalità di «contenere il fenomeno della proposizione di progetti sostanzialmente “virtuali”», legato al mercato parallelo dei cosiddetti «sviluppositori», di società, cioè, aventi come scopo quello di «farsi autorizzare per poi cercare un acquirente del titolo acquisito, anziché procedere con la effettiva realizzazione del progetto stesso».

Pone, altresì, in evidenza come la polizza fideiussoria in questione costituisca «adempimento richiesto nella fase post-autorizzatoria», dovendo essere rilasciata entro 180 giorni dalla comunicazione di inizio lavori: termine entro il quale «la costruzione dell'impianto potrebbe, come è accaduto, essere in avanzata fase di realizzazione o addirittura essere già terminata».

Aggiunge che, comunque, il termine per la comunicazione di inizio dei lavori, inizialmente fissato in 6 mesi dal rilascio dell'autorizzazione, «è reso prorogabile anche di 24 mesi» e, da ultimo, può essere prorogato per una sola volta per altri due anni, qualora l'impianto non abbia conseguito gli incentivi, ex art. 1, comma 1, della successiva legge della Regione Puglia 7 agosto 2017, n. 34, recante «Modifiche all'articolo 5 della legge regionale 24 settembre 2012, n. 25 (Regolazione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili)».

Sottolinea ancora come il costo della polizza fideiussoria in discussione, variabile con la taglia dell'impianto autorizzato «ma comunque nell'ordine delle migliaia di euro», sia comunque «irrisorio» rispetto al costo dell'investimento richiesto dalla costruzione ed esercizio dell'impianto e sia quindi irrilevante per imprese che intendano realmente costruirlo. Per cui la disposizione censurata potrebbe assumere rilievo economico unicamente «nel caso di soggetti interessati solo alla vendita del titolo autorizzativo, nel momento in cui, per prolungare quanto più possibile l'efficacia del titolo stesso, dichiarano l'inizio dei lavori, depositano la polizza e corrono poi il rischio, nel solo caso di mancata realizzazione, della rivalsa da parte dell'istituto emittente qualora il beneficiario richieda l'escussione della garanzia».



Quanto al differente importo delle fideiussioni sub lettere *c)*, e *d)*, della disposizione in esame, la Regione precisa che tale differenza è stata eliminata con delibera di Giunta regionale 30 dicembre 2010, n. 3029, che ha equiparato l'importo della fideiussione di cui alla lettera *d)*, a quello di cui alla lettera *c)*, ossia ad euro 50,00 per ogni kW.

La Regione Puglia prospetta, infine, una possibile diversa lettura della disposizione censurata, potendo la prestazione della fideiussione (sub lettera *c)* riferirsi all'ipotesi di «mancata ultimazione» dell'impianto, atteso che i costi del ripristino dello stato dei luoghi, in questo caso, non sarebbero coperti dalla fideiussione di cui alla lettera *d)*, riferita alla diversa ipotesi dell'impianto esercitato e dismesso.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza in epigrafe, emessa nel giudizio di cui si è in narrativa detto, il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - premessa, con motivazione non implausibile, la sussistenza della propria giurisdizione in materia - solleva questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, lettera *c)*, della legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31 (Norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale), «per contrasto con gli artt. 3, 41, 117, commi 1 e 2, lett. *m)*, e 3» della Costituzione.

2.- La disposizione così denunciata - nel testo come, nel suo primo alinea, modificato dall'art. 5, comma 19, della legge della stessa Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25 (Regolazione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili) - stabilisce che «[e]ntro centottanta giorni dalla presentazione della comunicazione di inizio lavori» [«dall'avvenuto rilascio dell'autorizzazione», nel testo precedente], «il soggetto autorizzato [alla realizzazione di un impianto di produzione di energia da fonti rinnovabili] deve depositare presso la Regione Puglia - Assessorato allo sviluppo economico e innovazione tecnologica: [...] *c)* fideiussione a prima richiesta rilasciata a garanzia della realizzazione dell'impianto, di importo non inferiore a euro 50,00, per ogni KW di potenza elettrica rilasciata».

Nella successiva lettera *d)*, del comma 2 dell'art. 4, la predetta legge regionale prevede il deposito anche di altra fideiussione a prima richiesta, a garanzia, in questo caso, del «ripristino dello stato dei luoghi a fine esercizio dell'impianto, di importo non inferiore a euro 5,00 per ogni kW di potenza elettrica rilasciata».

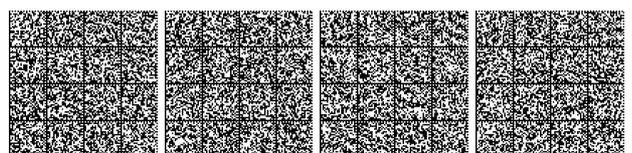
Il comma 4 dello stesso art. 4 della legge in esame stabilisce poi che «[i]l mancato deposito, nel termine perentorio indicato al comma 2, della documentazione di cui al comma 2, lettere [...] *c)* e *d)*, determina la decadenza di diritto dall'autorizzazione [...] e il diritto della Regione di escutere la fideiussione a prima richiesta rilasciata a garanzia della realizzazione dell'impianto».

3.- Muovendo dalla premessa che la lettera e la *ratio* della disposizione sub lettera *c)*, del comma 2 dell'art. 4 della legge della Regione Puglia n. 31 del 2008, non ne consentano una interpretazione costituzionalmente orientata - che «limiti il suo ambito oggettivo di applicazione alla sola ipotesi della non corretta realizzazione dell'impianto» - per cui la fideiussione, ivi prevista, non sarebbe altrimenti riferibile che alla ipotesi, diversa da quella sub lettera *d)*, della «mancata realizzazione» dell'impianto, proprio in ciò il rimettente ravvisa i plurimi denunciati profili di sospetta illegittimità costituzionale della disposizione stessa.

4.- Secondo il giudice *a quo* - nel prevedere, sub lettera *c)*, il rilascio di una fideiussione «a garanzia della realizzazione dell'impianto» assentito, in aggiunta alla fideiussione «a garanzia del ripristino dello stato dei luoghi a fine esercizio dell'impianto», di cui alla lettera *d)* - l'art. 4, comma 2, della legge regionale impugnata, violerebbe infatti:

l'art. 41 della Costituzione, sul presupposto che l'imposizione al soggetto autorizzato anche dell'obbligo di depositare un'ulteriore polizza fideiussoria, escutibile a prima richiesta nell'ipotesi di mancata realizzazione dell'impianto, trasformerebbe la facoltà di realizzazione dell'impianto, che dovrebbe fisiologicamente conseguire al rilascio dell'autorizzazione, in un vero e proprio obbligo di realizzazione, anche quando circostanze sopravvenute rendano non conveniente l'esecuzione dell'opera, comprimendo così la scelta discrezionale rimessa all'imprenditore di non dare corso all'intervento assentito, senza che tale compressione sia riconducibile ad un fine congruo di utilità sociale;

l'art. 3 Cost., poiché ne deriverebbe una irragionevole disparità di trattamento tra il titolare dell'autorizzazione unica e la posizione dei soggetti autorizzati all'esito di analoghi procedimenti, in ordine ai quali sarebbe stabilita una facoltà, e non un dovere, di esercitare l'attività autorizzata, conservando l'amministrazione il solo potere di vigilanza sull'attività, mentre non sarebbe prevista anche la possibilità di imporre misure aventi il chiaro risultato di rendere coercibile un'attività libera, come, in particolare, si desumerebbe dalla disciplina del permesso di costruire, di cui al d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), quale titolo abilitativo non prevedente forme di coazione volte alla realizzazione dell'attività assentita, neanche ove l'opera correlativa sia di pubblica utilità;



l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la previsione censurata avrebbe aggravato il regime autorizzatorio, in violazione della disciplina nazionale di principio attinente alla produzione di energia, quale materia di legislazione concorrente, che non contemplerebbe alcuna possibilità di introdurre aggravii procedurali in grado di trasformare la posizione giuridica del richiedente da "facoltà" piena di costruire in "obbligo" di realizzazione dell'impianto assentito, come, in particolare, si ricaverebbe dal decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), che disciplina i principi fondamentali in tema di promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità;

l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., sul presupposto che la disciplina del procedimento di autorizzazione unica, nella parte in cui scandisce le facoltà e i poteri riconosciuti al soggetto autorizzato, sia annoverabile nell'ambito dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, sicché la norma denunciata, introducendo un obbligo di realizzazione dell'impianto a seguito del rilascio dell'autorizzazione unica, obbligo ricavabile dalla previsione della censurata fideiussione a garanzia dell'esecuzione dell'opera, avrebbe violato il relativo criterio di attribuzione della materia alla legislazione esclusiva dello Stato;

l'art. 117, primo comma, Cost., sull'assunto che l'introduzione dell'obbligo di prestare una polizza fideiussoria a carico del soggetto autorizzato per l'ipotesi di mancata realizzazione dell'impianto, costituisca un irragionevole limite allo sviluppo degli impianti da fonti rinnovabili e un aggravamento del procedimento autorizzativo, in contrasto con la normativa internazionale ed in particolare con il Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Kyoto l'11 dicembre 1997 e ratificato con legge 1° giugno 2002, n. 120.

5.- L'ulteriore questione prospettata dalla difesa della parte privata - sul presupposto che l'incameramento della cauzione in caso di mancata realizzazione dell'impianto (ex comma 4 dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 31 del 2008) integri una «misura di compensazione in favore della Regione», vietata dall'art. 6 del d.lgs. n. 387 del 2003 - non è suscettibile di esame e resta, quindi, estranea al *thema decidendum*.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'oggetto del giudizio di costituzionalità in via incidentale è, infatti, limitato alle norme e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione, non potendo essere prese in considerazione, oltre i limiti in queste fissati, ulteriori questioni o censure di costituzionalità dedotte dalle parti, sia che siano state eccepite ma non fatte proprie dal giudice *a quo*, sia che siano dirette ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze (da ultimo sentenze n. 250 e n. 29 del 2017).

6.- L'eccezione di inammissibilità, formulata dalla Regione Puglia, è fondata quanto alla denuncia di violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla normativa internazionale e in particolare al Protocollo di Kyoto.

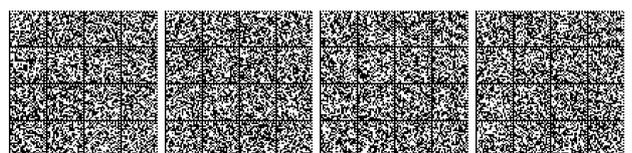
Si tratta, infatti, di censura generica, non avendo il rimettente indicato i parametri interposti, ma semplicemente rinviato ad un intero Protocollo ad una Convenzione internazionale (sentenza n. 156 del 2016).

Non è viceversa fondata, tale eccezione, con riguardo agli ulteriori parametri costituzionali, che il Tribunale *a quo* ha evocato con le sopra riferite motivazioni, adeguatamente specifiche.

7.- Con riguardo al ventaglio delle residue censure, in quanto logicamente preliminari, vanno con precedenza esaminate quelle relative alla ipotizzata violazione dell'art. 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo, Cost., con le quali si revoca in dubbio la competenza della Regione ad adottare la disposizione di che trattasi.

7.1.- Secondo l'indirizzo di questa Corte, la disciplina degli impianti di energia da fonti rinnovabili rientra nell'ambito della competenza legislativa concorrente Stato-Regioni, in quanto riconducibile alla materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenze n. 307 del 2013 e n. 275 del 2012), i cui principi fondamentali - ai quali le Regioni devono attenersi e cui, nella specie, va fatto, dunque, riferimento - sono contenuti nelle norme del d.lgs. n. 387 del 2003 ed in specie nell'art. 12 (sentenze n. 224 del 2012, n. 192 del 2011, n. 124 del 2010 e n. 282 del 2009). E si rinvengono, altresì, nelle "Linee guida", di cui al decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), la cui vincolatività nei confronti delle Regioni deriva dal fatto che esse costituiscono «necessaria integrazione» delle previsioni contenute nel predetto art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 (sentenza n. 275 del 2012), essendo state adottate, in ragione degli ambiti materiali che vengono in rilievo, in sede di Conferenza unificata e, quindi, nel rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni (sentenza n. 308 del 2011). Per cui la «ponderazione concertata», imposta dal comma 10 dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 ai fini del bilanciamento fra esigenze connesse alla produzione di energia ed interessi ambientali (sentenza n. 192 del 2011), assegna alle predette Linee guida lo stesso carattere di «principi fondamentali» della materia (sentenza n. 307 del 2013).

7.1.1.- Per quanto più direttamente qui rileva, il citato art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, sub comma 4, dispone che il rilascio dell'autorizzazione per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili costituisce titolo a costruire ed esercitare l'impianto in conformità al progetto approvato e deve contenere «l'obbligo alla rimessa in pristino dello stato dei luoghi a carico del soggetto esercente a seguito della dismissione dell'impianto».



A sua volta, l'art. 13.1, lettera *j*), dell'Allegato alle su menzionate Linee guida, precisa che l'istanza per il rilascio dell'autorizzazione unica deve essere corredata dall'«impegno alla corresponsione all'atto di avvio dei lavori di una cauzione a garanzia della esecuzione degli interventi di dismissione e delle opere di messa in pristino, da versare a favore dell'amministrazione procedente mediante fideiussione bancaria o assicurativa secondo l'importo stabilito in via generale dalle Regioni o dalle Province delegate in proporzione al valore delle opere di rimessa in pristino o delle misure di reinserimento o recupero ambientale [...]».

L'art. 1-*quinquies* del successivo decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105 (Misure urgenti in materia di energia), convertito, con modificazioni, dalla legge 13 agosto 2010, n. 129, infine, prevede che «[a]l fine di contrastare le attività speculative legate allo sviluppo e all'autorizzazione di progetti di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, che comportano l'avvio di procedimenti autorizzativi da parte di soggetti che non concludono la realizzazione degli impianti, il Ministro dello sviluppo economico stabilisce [...] opportune misure affinché l'istanza per l'autorizzazione di cui all'articolo 12, comma 3, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, sia accompagnata da congrue garanzie finanziarie poste a carico del soggetto che richiede il rilascio dell'autorizzazione e di eventuali successivi subentranti».

7.2.- I richiamati principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», contrariamente a quanto prospettato dal rimettente, non risultano violati dalla disposizione regionale denunciata.

7.2.1.- È ben vero che le disposizioni statali, evocate come normativa interposta ai fini della adombrata violazione del parametro costituzionale, prevedono, per il rilascio dell'autorizzazione alla costruzione di impianti eolici, l'impegno del richiedente al rilascio di un'unica fideiussione, bancaria o assicurativa, a garanzia della rimessione in pristino dello stato dei luoghi.

Ma la rimessione in pristino del territorio, a tal fine e in tal modo garantita, con generica correlazione alla «dismissione dell'impianto», è evidentemente riferibile sia all'ipotesi della dismissione che consegua alla conclusione del suo ciclo produttivo, sia a quella della dismissione di un impianto la cui costruzione sia stata iniziata ma poi non completata ovvero realizzata in difformità dall'autorizzazione rilasciata: nell'uno e nell'altro caso dovendo identicamente assicurarsi il ripristino dello stato dei luoghi.

Rispetto alla fideiussione che - a garanzia dell'obbligo dell'operatore alla rimessione in pristino dello stato dei luoghi (di cui all'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003) - l'art. 13.1, lettera *j*), dell'Allegato alle Linee guida prescrive, dunque, con unitario e indistinto riferimento ad ogni ipotesi di «dismissione», la duplicità di fideiussioni previste dalla legge regionale denunciata (sub lettere *c* e *d* del comma 2 del suo art. 4) non è, come si sospetta, aggravatoria della disciplina statale di principio del procedimento di autorizzazione unica per la costruzione ed esercizio di impianti di energia da fonti rinnovabili.

Più semplicemente, essa riflette l'opzione del legislatore regionale per una subarticolazione del meccanismo di garanzia in relazione alle due ipotesi di dismissione che possono in concreto verificarsi: in corrispondenza delle quali sono, appunto, previste due autonome, complementari e non sovrapponibili, fideiussioni.

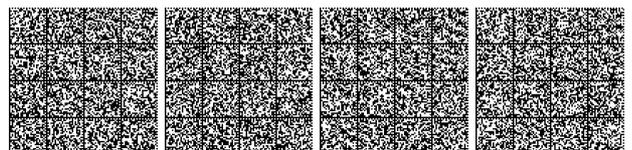
La prima (sub lettera *d* del comma 2 dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 31 del 2008) è specificamente riferita all'ipotesi di «fine esercizio dell'impianto», della conclusione, cioè, del ciclo produttivo di un impianto regolarmente realizzato.

La seconda (sub lettera *c* del comma 2 del medesimo art. 4, cui propriamente si rivolgono le censure di illegittimità costituzionale) è riferita alla diversa ipotesi di anticipata «dismissione» di intrapresi lavori di costruzione di un impianto poi non realizzato.

7.2.2.- Diversamente da quanto presupposto dal rimettente, in questo secondo caso, la fideiussione non consegue, invero, al fatto in sé, e per sé, della mancata realizzazione dell'impianto (realizzazione che erroneamente, quindi, si assume in «obbligo» dell'operatore una volta ottenuto il titolo autorizzatorio), poiché il deposito di tale fideiussione - come testualmente emerge dall'*incipit* del comma 2 del denunciato art. 4 - è, invece, dovuto solo «entro centottanta giorni dalla comunicazione di inizio lavori».

Vale a dire che il soggetto autorizzato - il quale, dopo avere, entro il congruo (e dalla legislazione successiva più volte prorogato) termine a sua disposizione, liberamente deciso di procedere alla costruzione dell'impianto assentito ed avere intrapreso i correlativi lavori - solo dopo la «comunicazione di inizio lavori», effettuata alla Regione, ed entro i successivi centottanta giorni da tale comunicazione, è tenuto a depositare la fideiussione in questione «a garanzia della realizzazione dell'impianto».

7.2.3.- La (iniziale) fissazione di un più elevato importo per la fideiussione sub lettera *c*) - rispetto a quello (successivamente al primo poi comunque parificato, dalla Regione Puglia, con delibera della Giunta regionale del 30 dicembre 2010, n. 3029) relativo alla fideiussione sub lettera *d*) - rientra, poi, nell'ambito delle scelte espressamente riconosciute in materia alla Regione (art. 13.1, lettera *j* delle citate Linee guida) e risponde a criteri di ragionevolezza. Infatti, i costi per il ripristino dei luoghi di esercizio di un impianto «a fine vita» tengono conto della produzione di energia pulita avvenuta



dall'installazione sino alla cessazione dell'attività, ossia del perseguimento (e raggiungimento) dello scopo di incentivazione di tali fonti alternative, mentre i superiori costi previsti per la mancata realizzazione sono connessi ad un impianto mai avviato e produttivo e in tale carenza trovano la propria giustificazione.

7.2.4.- È, infine, innegabile che la fideiussione a garanzia della realizzazione dell'impianto risponda anche ad una finalità (concorrente con quella di recupero ambientale) di garanzia della serietà dei progetti autorizzati e di incremento, quindi, della produzione di energia da fonti alternative.

Ma, anche per tal profilo, l'impugnata disposizione regionale appare in linea con i principi regolatori della materia fissati, per il settore che qui rileva, dalla normativa statale di riferimento e con i sottesi obiettivi di utilità sociale.

Ciò che è poi confermato dalla previsione di cui all'art. 1-*quinquies* del (successivo) d.l. n. 105 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 129 del 2010, ove si esplicita «[i] fine di contrastare le attività speculative [...] da parte di soggetti che non concludono la realizzazione degli impianti».

7.3- Non sussiste, quindi, la violazione dei parametri di cui agli evocati commi secondo e terzo dell'art. 117 Cost.

8.- Il contrasto della disposizione scrutinata con gli artt. 41 e 3 Cost. è, infine, prospettato dal rimettente, ed è analogamente argomentato dalla parte privata, in ragione della premessa che la fideiussione «a garanzia della realizzazione dell'impianto» trasformi la “facoltà”, che dovrebbe fisiologicamente conseguire al rilascio dell'autorizzazione, in un vero e proprio “obbligo” di realizzazione dello stesso. Il che, appunto, per un verso, vulnererebbe la libertà di iniziativa economica dell'imprenditore, del quale sarebbe, in tal modo, compressa la discrezionalità di scelta in ordine al dare o non dare corso all'intervento assentito; e, per altro verso, determinerebbe la denunciata disparità di trattamento del titolare dell'autorizzazione unica alla costruzione di impianti produttivi di energia di fonti rinnovabili, rispetto al soggetto autorizzato all'esito di analogo procedimento, il quale «ha la facoltà e non il dovere di esercitare l'attività autorizzata».

Tale premessa è, come si è già dimostrato, erronea, perché basata su una incompleta lettura della disposizione denunciata.

Da ciò l'infondatezza anche delle due ultime questioni in ordine alla stessa sollevate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, lettera c), della legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31 (Norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale), sollevata - in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione alla normativa internazionale, e, in particolare, al Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Kyoto l'11 dicembre 1997 e ratificato con legge 1° giugno 2002, n. 120 - dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, con l'ordinanza in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, lettera c), della legge reg. Puglia n. 31 del 2008, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 41, 117, commi secondo, lettera m), e terzo, Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, con la medesima ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 gennaio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

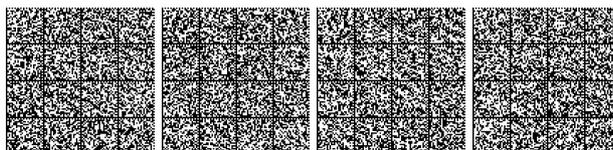
Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 gennaio 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 15

Sentenza 10 - 30 gennaio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Imposta comunale sulla pubblicità - Abrogazione della facoltà dei Comuni di aumentare le tariffe - Previsione, con norma di interpretazione autentica, dell'inefficacia dell'abrogazione per gli aumenti deliberati prima della data di entrata in vigore del d.l. n. 83 del 2012.

- Legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», art. 1, comma 739.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 739, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Pescara, nel procedimento vertente tra Studio Cinque Outdoor srl e il Comune di Montesilvano e altra, con ordinanza del 1° febbraio 2017, iscritta al n. 66 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2017.

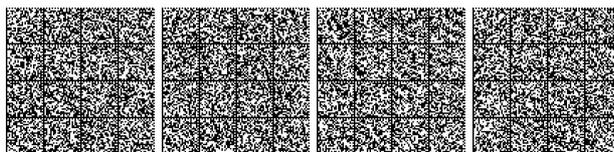
Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 6 dicembre 2017 il Giudice relatore Giuliano Amato.

Ritenuto in fatto

1.- La Commissione tributaria provinciale di Pescara, con ordinanza del 1° febbraio 2017, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 23, 53, 97, 102, 114, 117, sesto comma, in relazione all'art. 4, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3), e 119 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 739, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», nella parte in cui non estende a tutti i Comuni l'efficacia dell'abrogazione della facoltà di aumento delle "tariffe base" dell'imposta comunale di pubblicità (ICP), disciplinata dall'art. 11, comma 10, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), come modificato dall'art. 30, comma 17, della legge 23 dicembre 1999, n. 488, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge finanziaria 2000)».

La disposizione censurata prevede che: «[l']articolo 23, comma 7, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, nella parte in cui abroga l'articolo 11, comma 10, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, relativo alla facoltà dei comuni di aumentare le tariffe dell'imposta comunale sulla pubblicità, ai sensi e per gli



effetti dell'articolo 1 della legge 27 luglio 2000, n. 212, si interpreta nel senso che l'abrogazione non ha effetto per i comuni che si erano già avvalsi di tale facoltà prima della data di entrata in vigore del predetto articolo 23, comma 7, del decreto-legge n. 83 del 2012».

2.- La Commissione tributaria provinciale rimettente riferisce di essere chiamata a pronunciarsi a seguito dell'impugnazione di un atto di accertamento relativo all'imposta comunale sulla pubblicità del Comune di Montesilvano per l'anno 2015 - sostitutivo di un precedente atto e recante una rimodulazione degli importi dovuti a seguito di mediazione tributaria - censurato in relazione alle modalità di accertamento dell'imposta, con richiesta, altresì, di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 739, della legge n. 208 del 2015.

2.1.- Premette il giudice *a quo* che l'imposta comunale sulla pubblicità è disciplinata dal Capo I del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507 (Revisione ed armonizzazione dell'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei comuni e delle province nonché della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani a norma dell'art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, concernente il riordino della finanza territoriale), che ha introdotto una "tariffa base" a carico delle imprese pubblicitarie, applicandola ai Comuni, soggetti attivi di tale imposta, suddivisi in cinque classi a seconda del numero degli abitanti, in ossequio all'art. 53 Cost. (art. 2); tariffa base a cui il regolamento comunale può apportare una serie di maggiorazioni previste dallo stesso d.lgs. n. 507 del 1993. Il Comune interessato, quindi, entro il 31 marzo dell'anno di riferimento dell'imposta, deve determinare l'ammontare di essa con le varie maggiorazioni.

Nella tracciata ricostruzione, il rimettente precisa che l'art. 3, comma 5, del d.lgs. n. 507 del 1993, dispone, in caso di mancata delibera per gli anni successivi a quello di adozione del regolamento, che sono prorogate le tariffe dell'anno precedente (principio di "ultrattività delle tariffe").

L'art. 11, comma 10, della legge n. 449 del 1997, «nel testo modificato dall'art. 30, 1° comma, n. 388/1999 (*recte*: art. 30, comma 17, della legge n. 488 del 1999), ha previsto per i Comuni la facoltà di stabilire ulteriori maggiorazioni, fino al cinquanta per cento dell'imposta, in considerazione delle differenti realtà socio-economiche del territorio di riferimento.

Tale facoltà è stata sospesa dapprima dall'art. 1, comma 7, del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93 (Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126. La sospensione è stata poi confermata, per il triennio 2009-2011, dall'art. 77-bis 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, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Successivamente, l'art. 4, comma 4, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, ha abrogato l'art. 77-bis, comma 30, del d.l. n. 112 del 2008 e la sospensione, da esso prevista, del potere degli enti locali di adottare aumenti delle aliquote.

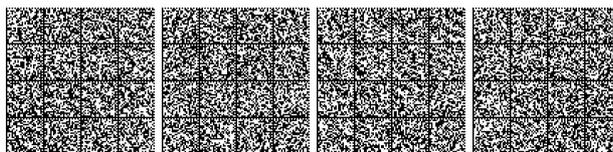
Limitatamente alle tariffe dell'imposta di pubblicità, da ultimo, è intervenuto l'art. 23, comma 7, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, che ha definitivamente abrogato la facoltà di disporre le ulteriori maggiorazioni all'ICP, introdotta dall'art. 11, comma 10, della legge n. 449 del 1997. L'art. 23, comma 11, del d.l. n. 83 del 2012, nondimeno, prevedeva che i procedimenti avviati in data anteriore a quella di entrata in vigore del decreto-legge fossero disciplinati, fino alla loro definizione, dalle disposizioni abrogate.

Secondo il giudice rimettente ciò avrebbe fatto sorgere un problema interpretativo sull'esatta applicazione di tale normativa, in particolare riguardo alla circostanza se le delibere comunali confermate delle precedenti delibere, recanti le tariffe maggiorate, fossero illegittime o comunque disapplicabili per gli anni successivi al 2012.

Infatti, molti Comuni avevano inteso la disposizione di cui al citato comma 11 come clausola di salvaguardia degli aumenti disposti prima dell'abrogazione, che quindi potevano continuare ad essere applicati; le imprese di pubblicità, d'altro canto, originavano un notevole contenzioso finalizzato a ripristinare le tariffe originarie ai sensi del Capo I del d.lgs. n. 507 del 1993.

Sul punto è intervenuta la sentenza del Consiglio di Stato, sezione quinta, 22 dicembre 2014, n. 6201, stabilendo che le delibere, anche tacite, confermate delle tariffe applicate in base alla legge n. 449 del 1997, poi abrogata, fossero illegittime; atteso il mutamento della disciplina nazionale di riferimento, infatti, anche la mera conferma rappresenterebbe una modificazione delle tariffe, effettuata in base ad una disposizione non più vigente.

Diversamente, il parere del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana 13 gennaio 2015, n. 368 ha ritenuto che la disposizione in questione comportasse solamente l'illegittimità di nuovi aumenti, disposti in data successiva all'entrata in vigore del d.l. n. 83 del 2012. Impostazione accolta anche dalla successiva giurisprudenza amministrativa, che ha considerato gli aumenti già disposti applicabili anche successivamente al 2012, attraverso la proroga del regime stabilito dalle norme poi abrogate (così TAR Veneto, sezione terza, Venezia, sentenza 7 ottobre 2015, n. 1001; TAR Abruzzo, sezione prima, Pescara, sentenza 15 luglio 2016, n. 269).



La disposizione censurata, dunque, sarebbe stata adottata dal legislatore proprio al fine di risolvere tale contenzioso, fornendo un'interpretazione autentica della norma abrogatrice della facoltà concessa ai Comuni di aumentare le tariffe.

2.2.- Secondo il giudice rimettente sarebbe evidente la rilevanza della questione ai fini della decisione del ricorso sull'atto impugnato. L'individuazione della tariffa dell'ICP applicabile per l'anno 2015, infatti, sarebbe determinante per la risoluzione del giudizio, essendo state applicate dal Comune di Montesilvano le maggiorazioni stabilite dalla legge n. 449 del 1997 (già previste dalla deliberazione del Consiglio comunale del 23 dicembre 2010, n. 194), in virtù del principio di "ultrattività" delle tariffe. L'estensione dell'effetto abrogativo di cui all'art. 23, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012, invece, non consentirebbe di richiedere il pagamento dell'imposta maggiorata.

Se il comma 739 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015 non avesse disciplinato i limiti e la portata della disposizione abrogativa, infatti, la Commissione tributaria provinciale, aderendo alla tesi della sentenza del Consiglio di Stato n. 6201 del 2014, avrebbe disapplicato la delibera tacita di proroga delle tariffe dell'ICP. Invece, la disposizione censurata avrebbe creato due diversi regimi giuridici applicabili in materia di tariffe sull'ICP, rendendo possibile l'esercizio della facoltà di aumento - o meglio, di continuare ad applicare l'aumento già deliberato - unicamente per quei Comuni che si fossero avvalsi di tale facoltà prima della data di entrata in vigore del predetto decreto-legge.

2.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ritiene opportuno chiarire l'esatta natura della disposizione oggetto d'esame.

Il legislatore avrebbe utilizzato lo strumento della disposizione d'interpretazione autentica, ai sensi degli artt. 1, comma 2, e 3, comma 1, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), in quanto unico caso consentito di disposizioni tributarie retroattive (sono richiamate sentenze n. 314 del 2013, n. 15 del 2012, n. 271 e n. 257 del 2011, n. 209 del 2010, n. 74 del 2008 e n. 234 del 2007).

La disposizione censurata, in realtà, abrogherebbe parzialmente la disposizione interpretata, privando di effetti l'abrogazione del potere di aumento delle tariffe per i Comuni che se ne fossero già avvalsi, facendo così salvi tutti gli atti confermativi degli aumenti, anche successivi all'entrata in vigore della legge abrogatrice.

Ciò che rileverebbe nella circostanza in esame, quindi, sarebbe la portata novativa della disposizione, surrettiziamente retroattiva, stante l'assenza delle possibili varianti di senso del testo originario; mancherebbe, infatti, qualsiasi appiglio semantico che giustifichi un'interpretazione riconducibile ad un'abrogazione parziale. L'obiettivo perseguito dal legislatore sembrerebbe, allora, quello di risolvere il contenzioso insorto e potenzialmente producibile, legittimando gli aumenti di imposta reiterati dai Comuni sulla base di una legge ormai abrogata.

Emergerebbe, inoltre, un profilo di contraddittorietà e d'incoerenza tra norme. L'abrogazione dell'art. 11, comma 10, della legge n. 449 del 1997 sarebbe tesa ad una stabilizzazione delle tariffe; l'art. 1, comma 739, della legge n. 208 del 2015, invece, avrebbe azzerato tale *voluntas legis*, «realizzando un doppio regime impositivo irragionevole e soprattutto in contrasto con i principi di uguaglianza e parità di trattamento, espressione, peraltro, di un uso distorto della discrezionalità legislativa» (è richiamata la sentenza n. 313 del 1995).

Non si evincerebbe dalla denunciata disposizione neppure se la preclusione della facoltà di continuare ad applicare le tariffe maggiorate valga solo per Comuni che non abbiano mai operato gli aumenti nel periodo antecedente al d.l. n. 83 del 2012, oppure anche per quelli che abbiano deliberato gli aumenti per poi procedere, per intervenute scelte di merito amministrativo, a ripristinare la tariffa base. In tal modo, le stesse amministrazioni potrebbero anche decidere di ridurre la percentuale di incremento stabilita, per poi, in un periodo d'imposta successivo, tornare a operare gli aumenti. Tale ampia facoltà deriverebbe dalla locuzione introdotta nel comma 739, e sarebbe illegittima in quanto concessa non già con efficacia *erga omnes*, ma solo ad alcuni Comuni, per i quali si sarebbe ripristinato il regime giuridico preesistente al d.l. n. 83 del 2012.

La natura stessa della disposizione, infine, non ne consentirebbe un'interpretazione costituzionalmente orientata, poiché l'unica interpretazione praticabile imporrebbe di ritenere non manifestamente infondati i dubbi di costituzionalità. Qualora non vi fosse stato l'intervento legislativo, invece, sarebbe stato possibile fornire un'interpretazione coerente con i principi di cui agli artt. 3 e 53 Cost., ritenendo l'abrogazione delle maggiorazioni tariffarie applicabile a tutti i Comuni.

2.3.1.- In particolare sarebbero violati gli artt. 3, 53 e 97 Cost., poiché dall'applicazione della disposizione censurata conseguirebbe una duplice irragionevole discriminazione: istituzionale, cioè tra i Comuni, e soggettiva, ossia tra i contribuenti.

In tal modo, per una categoria di Comuni si sarebbe creata una nuova tariffa base, consolidando gli aumenti all'interno dell'imposta; il che rivelerebbe l'estensione della disposizione censurata ben al di là di quella che si vorrebbe interpretare, incidendo anche sulla disciplina generale della materia.

Sarebbe del tutto irragionevole e discriminatorio stabilire per legge che possa procedersi al rinnovo tacito delle tariffe recanti maggiorazioni sulla base di una legge abrogata, poiché il rinnovo sarebbe equiparabile ad un nuovo provvedimento di conferma delle statuizioni comunali, adottato in carenza di una disposizione legislativa che lo legittimi.



La disposizione lederebbe anche il principio di progressività di cui all'art. 53, secondo comma, Cost., in quanto la progressività sarebbe ancorata a un criterio iniquo, ossia all'eventuale "tempestività" di alcuni Comuni nell'applicare le maggiorazioni nel periodo in cui erano legislativamente previste.

2.3.2.- La denunciata disparità di trattamento inciderebbe, inoltre, anche sull'autonomia finanziaria dei Comuni, violando l'art. 119 Cost., in combinato disposto con gli artt. 23 e 117, sesto comma, Cost. (quest'ultimo in relazione all'art. 4, comma 4, della legge n. 131 del 2003).

Secondo il giudice rimettente la potestà regolamentare in materia tributaria dei Comuni dovrebbe derivare da una disciplina legislativa statale che, a sua volta, necessiterebbe di requisiti minimi di uniformità per gli amministrati. Tali requisiti sarebbero seriamente compromessi, perché tutti gli aumenti tariffari operati durante il periodo del blocco degli aumenti sarebbero da considerarsi *contra legem*, in virtù dell'illegittimità delle delibere confermative, novative, o semplicemente delle proroghe previste dal comma 5 dell'art. 3 del d.lgs. n. 507 del 1993, applicate in assenza di copertura legislativa.

Con l'approvazione dell'art. 1, comma 739, della legge n. 208 del 2015, dunque, si sarebbe operata una sanatoria degli aumenti illegittimi sin dalla loro prima adozione, in aperta violazione di uno dei principi cardine dell'art. 23 Cost., creando una copertura legislativa *ex post* per tutte le delibere recanti incrementi alle tariffe, anche per quelle illegittimamente adottate.

2.3.3.- Ai profili di dubbia legittimità costituzionale sin qui illustrati, si affiancherebbe anche quello relativo all'illegittima interferenza con la funzione giurisdizionale.

Il giudice rimettente - ritenendo che l'onere di deliberare ogni anno le tariffe tributarie, sia in forma tacita, sia esplicita, imporrebbe al Comune di conformare la propria decisione alla norma nazionale di riferimento vigente - assume che, in virtù dei principi *lex posterior derogat priori* e, soprattutto, *lex primaria derogat legi subsidiariae*, il mantenimento delle tariffe incrementate negli anni d'imposta successivi all'abrogazione della disposizione che autorizzava tali incrementi dovrebbe considerarsi *contra ius*. Ciò sarebbe stato già chiarito dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 6201 del 2014.

L'art. 1, comma 739, della legge n. 208 del 2015, con l'obiettivo di realizzare una sanatoria a favore dei Comuni promotori di prelievi tributari privi di copertura legislativa, avrebbe introdotto una disciplina innovativa e pseudo-interpretativa, che interferirebbe illegittimamente con la funzione giurisdizionale (sono richiamate le sentenze n. 155 del 1990, n. 233 del 1988 e n. 187 del 1981).

Il vero naturale destinatario di un intervento legislativo di interpretazione autentica, d'altronde, sarebbe il giudice, che applica la legge al caso concreto. Dunque, la circostanza che il Consiglio di Stato si fosse già espresso con una interpretazione conforme al dettato legislativo sarebbe sintomatica della effettiva finalità della disposizione censurata, ossia quella di sanare una diversa interpretazione, peraltro illegittima e contraria ai principi costituzionali.

La norma censurata, quindi, inciderebbe negativamente sulle attribuzioni costituzionalmente riservate all'autorità giudiziaria, violando così l'art. 102 Cost., poiché travolgerebbe gli effetti di pronunce divenute irrevocabili, definendo sostanzialmente, con atto legislativo, l'esito dei giudizi in corso (si richiamano sentenze n. 209 del 2011, n. 311 del 1995 e n. 155 del 1990).

2.3.4.- L'ordinanza di rimessione, da ultimo, denuncia, nell'epigrafe e nelle conclusioni, la violazione dell'art. 114 Cost.

3.- Con atto depositato il 6 giugno 2017 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili.

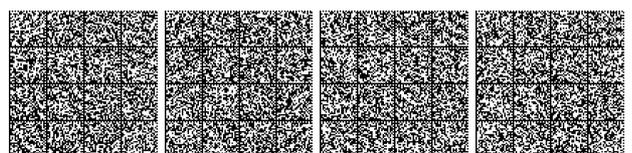
3.1.- Secondo l'interveniente, la Commissione tributaria provinciale di Pescara fonderebbe il suo ragionamento su di una lettura erronea della disposizione censurata.

Tale disposizione, di effettiva interpretazione autentica, si sarebbe limitata a chiarire che l'intervenuta abrogazione non avrebbe potuto incidere retroattivamente rispetto alle delibere di aumento delle tariffe anteriori al 2012.

Ciò sarebbe confermato dalla giurisprudenza amministrativa già formata al riguardo. Il TAR Abruzzo, sezione prima, Pescara, con la sentenza 15 luglio 2016, n. 267, emessa proprio in un giudizio in cui era coinvolto lo stesso Comune di Montesilvano, infatti, avrebbe precisato che «l'abrogazione della norma che prevedeva la possibilità di aumentare le tariffe, se ha privato (per il futuro) gli enti locali di tale potere, non ha invece inciso sulle tariffe già deliberate, non essendo stato disposto alcunché di esplicito riguardo ad esse. Operando l'abrogazione "dalla data di entrata in vigore del presente decreto-legge", il comma 739 non autorizza la conclusione che il legislatore abbia inteso effettuare un generalizzato ripristino della tariffa base estendendo l'effetto abrogativo anche alle tariffe legittimamente maggiorate». Dunque, la norma interpretativa individuerrebbe un significato già ricavabile dalla disposizione interpretata, «limitandosi ad espungere interpretazioni tali da far retroagire l'effetto abrogativo a data precedente l'entrata in vigore del D.L. n. 83 del 2012.».

L'art. 1, comma 739, della legge n. 208 del 2015, pertanto, ben avrebbe potuto essere interpretato in senso difforme da quello ritenuto dal giudice *a quo*.

Il rimettente, invece, non si sarebbe dato carico di fornire un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma, tale da delimitarne la portata in conformità al dettato costituzionale, nel senso di far salve le delibere comunali anteriori al 2012 e non certo di creare un permanente doppio regime, con enti locali dispensati dal divieto di aumentare le tariffe anche dopo il



2012. L'avvocatura generale dello Stato richiama, in proposito, il costante orientamento di questa Corte secondo cui, «“in linea di principio, le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali” (ex multis, sentenza n. 356 del 1996) e conseguentemente, di fronte ad alternative ermeneutiche di questo tipo, debba essere privilegiata quella che il giudice ritiene conforme a Costituzione» (è citata la sentenza n. 113 del 2015).

L'inammissibilità della questione non potrebbe ritenersi superata neanche in base alla natura della disposizione censurata, che secondo il giudice rimettente escluderebbe in radice la possibilità d'interpretare la stessa in maniera costituzionalmente orientata. Infatti, non si comprenderebbe per quale ragione una norma d'interpretazione autentica non possa essere essa stessa oggetto di diverse interpretazioni.

Considerato in diritto

1.- La Commissione tributaria provinciale di Pescara, con ordinanza del 1° febbraio 2017, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 23, 53, 97, 102, 114, 117, sesto comma, in relazione all'art. 4, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3), e 119 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 739, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».

Tale disposizione interpreta l'art. 23, comma 7, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134 - che abroga la facoltà dei Comuni di aumentare le tariffe dell'imposta comunale sulla pubblicità prevista dall'art. 11, comma 10, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), come modificato dall'art. 30, comma 17, della legge 23 dicembre 1999, n. 488, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge finanziaria 2000)» - nel senso che l'abrogazione non ha effetto per i Comuni che si siano già avvalsi di tale facoltà prima della data di entrata in vigore dello stesso decreto-legge.

2.- Secondo il giudice *a quo* la disposizione oggetto di censura, apparentemente d'interpretazione autentica, avrebbe parzialmente privato di effetti l'abrogazione della facoltà di prevedere maggiorazioni sino al cinquanta per cento della tariffa base dell'imposta comunale sulla pubblicità (ICP). In virtù dell'intervento del legislatore, infatti, tale abrogazione non avrebbe effetto nei confronti dei Comuni che abbiano deliberato tali maggiorazioni prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 83 del 2012, facendosi così salve le deliberazioni, esplicite o tacite, successive al 2012.

La disposizione censurata, quindi, avrebbe portata innovativa, stante l'assenza delle possibili varianti di senso del testo originario, non sussistendo in esso alcun appiglio semantico che giustifichi un'interpretazione riconducibile ad un'abrogazione parziale. L'obiettivo perseguito dal legislatore sarebbe, dunque, soltanto quello di risolvere il contenzioso insorto, legittimando gli aumenti di imposta reiterati dai Comuni sulla base di una legge ormai abrogata.

2.1.- L'art. 1, comma 739, della legge n. 208 del 2015 violerebbe, in primo luogo, gli artt. 3, 53 e 97 Cost., introducendo un irragionevole trattamento discriminatorio, in relazione ai contribuenti e rispetto ai Comuni, ancorato ad un dato del tutto inconferente e non dotato di alcuna significatività, quale l'esser stata adottata in precedenza una deliberazione recante le maggiorazioni d'imposta.

2.2.- In secondo luogo, sarebbero violati gli artt. 23, 119 e 117, sesto comma, Cost, quest'ultimo in relazione all'art. 4, comma 4, della legge n. 131 del 2003, poiché la norma interpretativa ripristinerebbe un regime tributario ormai abrogato, creando una copertura legislativa ex post per tutti gli incrementi tariffari successivi al 2012, incidendo illegittimamente sulla potestà tributaria comunale, in carenza dei requisiti minimi di imparzialità e uniformità dell'azione amministrativa e di parità di condizioni tra enti.

2.3.- Risulterebbe leso, altresì, l'art. 102 Cost., in quanto la disposizione censurata inciderebbe negativamente sulle attribuzioni costituzionalmente riservate all'autorità giudiziaria, travolgendo gli effetti di pronunce divenute irrevocabili e definendo sostanzialmente, con atto legislativo, l'esito dei giudizi in corso.

2.4.- L'ordinanza di rimessione denuncia, infine, anche la violazione dell'art. 114 Cost.

3.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, perché il rimettente avrebbe fornito un'interpretazione della disposizione censurata fondata su un presupposto erroneo, senza darsi carico di fornire un'interpretazione costituzionalmente orientata della stessa.

L'eccezione non può essere accolta.

La più recente giurisprudenza di questa Corte esclude che il mancato ricorso da parte del giudice *a quo* ad un'interpretazione costituzionalmente orientata possa essere causa d'inammissibilità di una questione di legittimità costituzionale, quando vi sia un'adeguata motivazione circa l'impedimento a tale interpretazione, in ragione del tenore letterale della disposizione (sentenze n. 194, n. 69 e n. 42 del 2017; n. 221 del 2015).



Nel caso di specie, il giudice rimettente assume che l'abrogazione delle maggiorazioni operata dal d.l. n. 83 del 2012 non consentiva in nessun caso la possibilità di conferma, tacita o esplicita, delle tariffe maggiorate. Per converso, l'art. 1, comma 739, della legge n. 208 del 2015, limitando l'effetto dell'abrogazione, consentiva in realtà la conferma. In ragione di ciò, quindi, non sarebbe possibile darne un'interpretazione conforme a Costituzione.

4.- Deve ritenersi inammissibile, invece, la questione sollevata in riferimento all'art. 114 Cost., meramente indicato nel dispositivo e nelle premesse dell'ordinanza di rimessione. Manca, pertanto, un'adeguata motivazione in ordine alle ragioni di contrasto tra le disposizioni censurate e il parametro costituzionale evocato (sentenze n. 240 del 2017 e n. 219 del 2016).

5.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 739, della legge n. 208 del 2015, sollevate dalla Commissione tributaria provinciale di Pescara, in riferimento agli artt. 3, 23, 53, 97, 102, 117, sesto comma, in relazione all'art. 4, comma 4, della legge n. 131 del 2003, e 119 Cost., non sono fondate.

5.1.- L'imposta comunale sulla pubblicità (ICP) è disciplinata dal Capo I del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507 (Revisione ed armonizzazione dell'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei comuni e delle province nonché della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani a norma dell'art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, concernente il riordino della finanza territoriale), che prevede, in riferimento alla determinazione dell'imposta, delle tariffe base (art. 12 e seguenti), variabili in base alla fascia di appartenenza del Comune, a cui possono essere apportate talune maggiorazioni. Le modalità applicative dell'ICP sono disciplinate da appositi regolamenti comunali, in base ai quali l'ammontare dell'imposta, con le varie maggiorazioni, è determinato dal Comune interessato entro il 31 marzo dell'anno di riferimento, con decorrenza dal 1° gennaio dell'anno d'imposta (art. 3, comma 5).

Trova applicazione, inoltre, il principio di "ultrattività delle tariffe", prevedendosi che, in caso di mancata delibera per gli anni successivi a quello di adozione del regolamento, sono prorogate le tariffe dell'anno precedente. Un principio che l'art. 1, comma 169, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», ha esteso a tutti i tributi locali, stabilendo che «[g]li enti locali deliberano le tariffe e le aliquote relative ai tributi di loro competenza entro la data fissata da norme statali per la deliberazione del bilancio di previsione. Dette deliberazioni, anche se approvate successivamente all'inizio dell'esercizio purché entro il termine innanzi indicato, hanno effetto dal 1° gennaio dell'anno di riferimento. In caso di mancata approvazione entro il suddetto termine, le tariffe e le aliquote si intendono prorogate di anno in anno».

L'art. 11, comma 10, della legge n. 449 del 1997 (come modificato dall'art. 30, comma 17, della legge 488 del 1999) ha introdotto la facoltà di stabilire ulteriori maggiorazioni all'ICP, fino a un massimo del 50 per cento della tariffa base.

Tale facoltà è stata poi sospesa dal legislatore per il triennio 2009-2011 con l'art. 77-bis, comma 30, 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, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, recante il "blocco degli aumenti" per tutti i tributi locali.

Il successivo art. 4, comma 4, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, entrato in vigore il 2 marzo 2016, ha abrogato l'art. 77-bis, comma 30, del d.l. n. 112 del 2008. Per l'anno 2012, quindi, i Comuni potevano disporre nuovamente le maggiorazioni previste dalla legge n. 449 del 1997.

In tale contesto interveniva l'art. 23 del d.l. n. 83 del 2012, entrato in vigore il 26 giugno 2012, che abrogava (comma 7), con decorrenza da tale data, l'art. 11, comma 10, della legge n. 449 del 1997, precisando (comma 11) che i procedimenti già avviati dovevano definirsi in base alle norme abrogate.

5.2.- Ciò premesso, non è corretta l'interpretazione dell'art. 1, comma 739, della legge n. 208 del 2015, secondo cui esso ripristinerebbe retroattivamente la potestà di applicare maggiorazioni alle tariffe per i Comuni che, alla data del 26 giugno del 2012, avessero già deliberato in tal senso.

La disposizione, invece, si limita a precisare la salvezza degli aumenti deliberati al 26 giugno 2012, tenuto conto, tra l'altro, che a tale data ai Comuni era stata nuovamente attribuita la facoltà di deliberare le maggiorazioni. Era dunque ben possibile che essi avessero già deliberato in tal senso. Di qui la necessità di chiarire gli effetti dell'abrogazione disposta dal d.l. n. 83 del 2012, precisando che la stessa non poteva far cadere le delibere già adottate e che il 26 giugno del 2012 era il termine ultimo per la validità delle maggiorazioni disposte per l'anno d'imposta 2012.

Si tratta, quindi, effettivamente di una disposizione di carattere interpretativo, tesa a chiarire il senso di norme preesistenti ovvero escludere o enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato significato normativo (sentenze n. 132 del 2016, n. 127 del 2015, n. 314 del 2013, n. 15 del 2012 e n. 311 del 1995). La scelta legislativa, allora, rientra «tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore (*ex plurimis*: sentenze n. 314 del 2013, n. 15 del 2012, n. 271 del 2011 e n. 209 del 2010)» (sentenza n. 132 del 2016).



Nulla dice il comma 739, invece, sulla possibilità di confermare o prorogare, successivamente al 2012, di anno in anno, le tariffe maggiorate.

Tale facoltà di conferma, esplicita o tacita, delle tariffe, consentita da altra disposizione, non potrebbe tuttavia estendersi a maggiorazioni disposte da norme non più vigenti, come aveva sancito la sentenza del Consiglio di Stato, sezione quinta, 22 dicembre 2014, n. 6201, in riferimento all'art. 23, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012, ritenendo che anche il potere di conferma, tacita o esplicita, in quanto espressione di potere deliberativo, debba tener conto della legislazione vigente. Dunque, venuta meno la norma che consentiva di apportare maggiorazioni all'imposta, gli atti di proroga tacita di queste avrebbero dovuto ritenersi semplicemente illegittimi, perché non poteva essere prorogata una maggiorazione non più esistente.

Sotto tale profilo, la disposizione oggetto di censura nulla aggiunge. L'intervento interpretativo, infatti, non introduce alcun doppio regime impositivo e non crea perciò ingiustificate disparità di trattamento tra i Comuni, né pregiudica la progressività insita nella suddivisione degli stessi in diverse fasce, ai fini della determinazione dell'imposta, rientrando invece nei limiti di quella ragionevolezza che deve caratterizzare anche le disposizioni d'interpretazione autentica (*ex multis*, sentenze n. 132 del 2016, n. 69 del 2014, n. 271 del 2011, n. 234 del 2007, n. 229 del 1999 e n. 311 del 1995).

Ne deriva, quindi, che non può ritenersi sussistente alcuna lesione degli artt. 3, 53 e 97 Cost.

5.3.- Neppure può ritenersi fondata la questione sollevata in riferimento agli artt. 23, 117, sesto comma, e 119 Cost.

I medesimi argomenti sopra svolti portano ad escludere, infatti, che sia stato ripristinato, ma solo per alcuni Comuni, il regime impositivo antecedente al d.l. n. 83 del 2012.

5.4.- Da ultimo, la denunciata disposizione, non avendo alcuna efficacia sanante nei confronti delle delibere, successive al 2012, non interferisce in alcun modo con le prerogative degli organi giurisdizionali e non viola perciò l'art. 102 Cost. (sentenze n. 170 del 2008 e n. 155 del 1990).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 739, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», sollevata, in riferimento all'art. 114 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Pescara, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 739, della legge n. 208 del 2015, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 23, 53, 97, 102, 117, sesto comma, in relazione all'art. 4, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3), e 119 Cost., dalla Commissione tributaria provinciale di Pescara, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

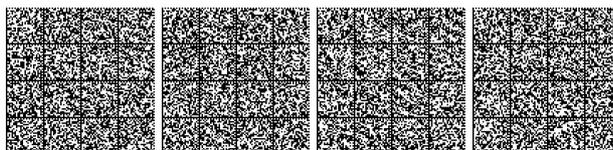
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 gennaio 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_180015



n. 16

Sentenza 10 - 30 gennaio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Patrocinio a spese dello Stato - Esclusione della liquidazione del compenso al difensore della parte ammessa al beneficio qualora l'impugnazione sia dichiarata inammissibile.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo *A*)», art. 106.

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 dell'art. 106 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo *A*)», promosso dalla Corte d'appello di Salerno, sezione civile, nel procedimento vertente tra G. A. e il Ministero della giustizia, con ordinanza del 16 marzo 2017, iscritta al n. 100 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 10 gennaio 2018 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 16 marzo 2017 (r.o. n. 100 del 2017), la Corte d'appello di Salerno, sezione civile, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, secondo comma, 24, secondo e terzo comma, e 36 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 106 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo *A*)», nella parte in cui prevede che «il compenso al difensore di parte ammessa al beneficio del patrocinio a spese dello Stato non viene liquidato qualora l'impugnazione venga dichiarata inammissibile, senza distinzione alcuna in merito alla causa d'inammissibilità».

1.1.- Le questioni di legittimità costituzionale sono state sollevate nell'ambito di un giudizio avente ad oggetto il ricorso in opposizione a un decreto di mancato pagamento dei compensi professionali dovuti al difensore per le attività espletate in favore di un imputato ammesso al patrocinio a spese dello Stato.

La Corte rimettente riferisce che tale ricorso era stato presentato contro il decreto della Corte d'appello di Salerno, sezione penale, che aveva rigettato la richiesta di liquidazione dei compensi spettanti al difensore in relazione al ricorso per cassazione proposto nell'interesse dell'assistito. Tale ricorso era volto ad ottenere la restituzione nel termine per



l'impugnazione di una sentenza di condanna la cui notifica di avviso di deposito e il cui estratto contumaciale risultavano «erronei e contra legem per non aver messo l'imputato in condizione di identificare compiutamente e di conoscere il reale contenuto e le motivazioni della sentenza di condanna. La motivazione della sentenza risultava, infatti, assolutamente illogica ovvero riferibile a fatti del tutto diversi ed inconferenti rispetto ai fatti realmente ad oggetto del procedimento penale».

Dopo la proposizione del ricorso per cassazione e «dopo la scadenza del termine per proporlo», la Corte d'appello di Salerno, sezione penale, autonomamente adottava un'ordinanza, con cui rilevava l'erronea formazione degli atti notificati all'imputato e ordinava la rinnovazione di ogni adempimento.

La Corte rimettente riferisce che, successivamente, la Corte di cassazione - pur rilevando la fondatezza delle deduzioni del ricorrente - dichiarava inammissibile il ricorso proposto per la restituzione nel termine, in ragione della «sopravvenuta mancanza di interesse, preso atto dell'ordinanza medio tempore adottata dalla Corte di Appello di Salerno», sezione penale.

A fronte di tale decisione di inammissibilità, la Corte d'appello di Salerno, sezione penale, in applicazione dell'art. 106 del d.P.R. n. 115 del 2002, rigettava la richiesta del difensore di liquidazione dei compensi per le attività espletate.

Il difensore proponeva conseguentemente ricorso in opposizione, chiedendo la liquidazione del compenso ed eccependo, in subordine, l'illegittimità costituzionale del medesimo art. 106 del d.P.R. n. 115 del 2002, per violazione degli artt. 3 e 24 Cost.

1.2.- La Corte d'appello rimettente ricorda che la disposizione censurata non riconosce la liquidazione del compenso al difensore per le impugnazioni che siano dichiarate inammissibili, al fine di impedire che venga condotta, «a spese dello Stato e dunque dei contribuenti, un'attività difensiva irrilevante, superflua e meramente dilatoria».

Il tenore della disposizione sarebbe tale da impedire di distinguere tra le diverse cause di inammissibilità delle impugnazioni e, di conseguenza, non consentirebbe di pervenire a un'interpretazione che ne tenga conto, poiché il precetto normativo «non lascia spazio a casi nei quali non sia ravvisabile la *ratio* che sostiene la norma».

Secondo la stessa Corte rimettente, nel caso sottoposto al suo giudizio l'interesse a ricorrere sussisteva al momento della proposizione del ricorso per cassazione, pur essendo venuto meno successivamente per cause non riconducibili al ricorrente. L'attività svolta dal difensore, con riferimento alla proposizione del ricorso per cassazione, infatti, sarebbe stata «legittima, opportuna e necessaria».

1.3.- Il giudice *a quo*, di conseguenza, ritiene che la disposizione censurata violi l'art. 3, secondo comma, Cost., perché «non prevede un trattamento differenziato di situazioni diverse», escludendo la liquidazione del compenso tutte le volte che il ricorso sia dichiarato inammissibile senza tener conto del motivo dell'inammissibilità.

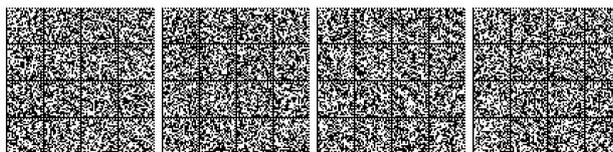
Sarebbe violato anche l'art. 24, secondo e terzo comma, Cost., poiché non risulterebbe garantito il diritto inviolabile di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi, laddove non venga «liquidato un compenso per un ricorso che, quando proposto, risultava ammissibile, con evidente sperequazione tra la situazione dei cittadini che non si valgono del gratuito patrocinio rispetto a quelli che si trovano nelle condizioni per fruirne, perché questi ultimi, diversamente dai primi, risulterebbero danneggiati dalla possibilità del mancato compenso».

Risulterebbe violato, infine, l'art. 36 Cost., che riconosce «il diritto ad un'equa retribuzione», poiché non verrebbe «liquidato il compenso a chi ha effettivamente svolto il proprio lavoro proponendo un'impugnazione di fatto ammissibile ma che, per motivi sopravvenuti, non veniva accolta».

2.- Con atto depositato il 5 settembre 2017, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate non fondate, perché la disposizione censurata «appare perfettamente in linea con il dettato della Carta».

2.1.- Innanzitutto, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che la «parziale riduzione della liquidazione delle spese di giudizio», laddove vi sia ammissione al patrocinio a spese dello Stato, sia «ragionevole alla luce della eccezionalità della finalità che essa persegue», poiché la necessità di garantire l'accesso al diritto di difesa deve tenere conto dell'esigenza, «pur essa costituzionalmente tutelata, di contenere la spesa pubblica».

In questa prospettiva, il legislatore non potrebbe ignorare l'esistenza di comportamenti poco virtuosi o «addirittura abusivi», posti in essere dalla parte e dal difensore che considerano «un'ulteriore impugnazione, per quanto in ipotesi palesemente infondata, [...] in ogni caso “a costo zero”». Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, l'irragionevole coltivazione di una impugnazione porrebbe a rischio le finalità di contenimento della spesa pubblica, alla base della disposizione censurata, senza che ciò sia realmente giustificato da una sostanziale esigenza di tutela del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost.



L'interveniente, inoltre, sostiene che la scelta di negare la corresponsione del compenso, sulla base di un elemento oggettivamente individuabile, ossia «una tipica “sanzione” processuale» quale sarebbe la declaratoria di inammissibilità, rientri nella sfera di discrezionalità del legislatore. Questa scelta non sarebbe dunque censurabile, in quanto non intrinsecamente illogica, né contraddittoria. La dichiarazione di inammissibilità designerebbe, infatti, pur con un termine «dal significato non univoco», «una situazione processuale diversa dalla semplice “infondatezza” del mezzo di gravame: una situazione più grave, in seguito alla quale il Giudice rileva *ictu oculi* la non fondatezza della impugnazione, o addirittura non passa all'esame del merito della controversia».

2.2.- Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, di conseguenza, non potrebbe ravvisarsi alcuna violazione dell'art. 3 Cost., poiché la «circostanza che vi possano essere varie ipotesi di declaratoria di inammissibilità - concretamente valutate caso per caso dal Giudice dell'impugnazione - non crea alcuna discriminazione tra le parti assistite, considerato anche che la diversità delle attività poste in essere dai singoli difensori nei distinti processi non sembra dar luogo ad una possibile ragionevole comparazione ai fini che qui interessano».

Allo stesso modo, sarebbe da escludere la violazione dell'art. 24 Cost., poiché il gravame può essere in ogni caso liberamente proposto, la mancata liquidazione interviene successivamente nei confronti del difensore e non della parte e il ricorrere dei presupposti per l'applicabilità della disposizione censurata ben potrebbe essere previsto dal difensore, con la sua diligenza professionale. A conforto delle proprie argomentazioni, l'Avvocatura generale dello Stato richiama specificamente l'ordinanza n. 261 del 2013 della Corte costituzionale, secondo cui, in materia di riduzione dei compensi professionali, non sarebbe sostenibile che una generale riduzione delle tariffe forensi limiti l'accesso alla giustizia e il diritto di difesa.

Andrebbe esclusa, infine, anche la violazione dell'art. 36 Cost., poiché il compenso al difensore andrebbe sempre inteso «come un corrispettivo unitario, non “frantumabile” nelle singole voci che lo compongono».

Da ultimo, l'Avvocatura generale dello Stato richiama l'art. 106-*bis* del d.P.R. n. 115 del 2002 (in tema di riduzione dei compensi del difensore, del consulente d'ufficio e di parte), la cui conformità a Costituzione sarebbe stata «di recente ritenuta» dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 13 del 2016, che avrebbe sottolineato che l'art. 36 Cost. è male evocato in relazione ai compensi per le singole prestazioni professionali che non si prestano a rientrare in uno schema che involga un confronto fra prestazioni e retribuzione e quindi un giudizio su adeguatezza e sufficienza della stessa retribuzione.

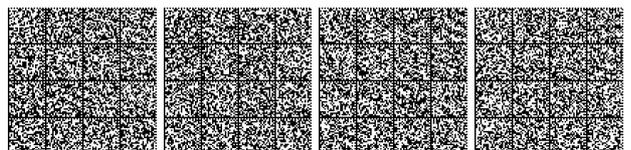
Considerato in diritto

1.- La Corte d'appello di Salerno, sezione civile, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, secondo comma, 24, secondo e terzo comma, e 36 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 106 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», nella parte in cui prevede che non sia liquidato il compenso al difensore di una parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato qualora l'impugnazione sia dichiarata inammissibile, senza permettere alcuna distinzione in merito alla causa d'inammissibilità.

Il rimettente individua la *ratio* della disposizione censurata nel «divieto di condurre» a spese dello Stato un'attività difensiva irrilevante, superflua o meramente dilatoria. Riconosce che, nel caso oggetto del giudizio principale, l'inammissibilità dell'impugnazione non è ricollegabile ad alcuna responsabilità del ricorrente, e sottolinea, anzi, che l'attività svolta dal difensore è risultata «legittima, opportuna e necessaria». Ciononostante, ritiene che il compenso non possa essere liquidato a quest'ultimo, perché il tenore letterale della disposizione censurata non consentirebbe di differenziare tra le diverse ragioni d'inammissibilità dell'impugnazione, e perciò di distinguere, riguardo ai motivi d'inammissibilità, tra quelli facilmente prevedibili *ex ante* e quelli invece non prevedibili perché sopravvenuti dopo la presentazione del ricorso.

Per questa ragione, a suo avviso, l'art. 106 del d.P.R. n. 115 del 2002 si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, secondo comma, e 24, secondo e terzo comma, Cost. Infatti, non consentendo di distinguere le diverse cause che hanno condotto alla dichiarazione d'inammissibilità delle impugnazioni, tale disposizione finirebbe irragionevolmente per trattare allo stesso modo situazioni del tutto diverse, compromettendo, in particolare, il diritto di difesa dei soli soggetti ammessi al patrocinio a spese dello Stato.

Sarebbe violato, infine, l'art. 36 Cost. e, quindi, il diritto del difensore a una equa retribuzione, poiché la disposizione censurata impedirebbe che a costui sia liquidato il compenso per un'attività professionale effettivamente svolta, in relazione ad un'impugnazione dichiarata inammissibile per motivi sopravvenuti alla sua proposizione.



2.- Benché nell'ordinanza di rimessione la censura appaia riferita all'intero art. 106 del d.P.R. n. 115 del 2002, si evince agevolmente dalla motivazione che il dubbio di legittimità costituzionale riguarda, in realtà, il solo primo comma dello stesso articolo, nella parte in cui stabilisce che in caso di impugnazioni inammissibili non si dà luogo alla liquidazione del compenso del difensore di una parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato. A tale comma, dunque, deve limitarsi il giudizio di questa Corte (sentenze n. 35 del 2017 e n. 268 del 2016).

3.- La disposizione riprende - nel contesto del complessivo riordino delle norme sulle spese del procedimento giurisdizionale - il precetto contenuto nell'art. 12, comma 2-*bis*, della legge 30 luglio 1990, n. 217 (Istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti), a sua volta introdotto dall'art. 11, comma 2, della legge 29 marzo 2001, n. 134 (Modifiche alla legge 30 luglio 1990, n. 217, recante istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti). Proprio con tale ultima disposizione, in particolare, si era prevista la liquidazione del compenso per le sole impugnazioni non dichiarate inammissibili, previsione confluita nel censurato art. 106, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002.

3.1.- La soluzione delle questioni di legittimità costituzionale sollevate richiede di verificare se il tenore letterale della disposizione censurata impedisca effettivamente di assegnare rilievo alle diverse circostanze che determinano l'inammissibilità dell'impugnazione, e sia quindi necessario un intervento di questa Corte che elimini l'asserito inevitabile collegamento tra inammissibilità del ricorso e mancata liquidazione del compenso, come nel caso deciso con la sentenza n. 186 del 2000, pur non sovrapponibile a quello ora in esame, che dichiarò costituzionalmente illegittimo l'art. 616 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevedeva che la Corte di cassazione, in caso di inammissibilità del ricorso, possa non pronunciare la condanna in favore della cassa delle ammende, a carico della parte privata che abbia proposto il ricorso senza versare in colpa nella determinazione della causa di inammissibilità.

Al fine da perseguire, anche per distinguere il presente caso da quello appena ricordato, soccorre la *ratio* della norma censurata, da individuare tenendo soprattutto conto che essa è inserita nella Parte III del d.P.R. n. 115 del 2002, relativa al patrocinio a spese dello Stato, e in particolare nel Capo V del Titolo II, ove sono contenute disposizioni particolari sul processo penale.

In tema di patrocinio a spese dello Stato, è cruciale l'individuazione di un punto di equilibrio tra garanzia del diritto di difesa per i non abbienti e necessità di contenimento della spesa pubblica in materia di giustizia. Del resto, nella giurisprudenza di questa Corte al riguardo (da ultimo, sentenza n. 178 del 2017) è frequente il riferimento al generale obiettivo di limitare le spese giudiziali, ed è sottolineato il particolare scopo di contenere tali spese soprattutto nei confronti delle parti private.

Non è secondario che il comma 2 dello stesso art. 106 del d.P.R. n. 115 del 2002 stabilisca che non possono essere liquidate le spese sostenute per le consulenze tecniche di parte che, all'atto del conferimento dell'incarico, apparivano irrilevanti o superflue ai fini della prova.

In questa stessa prospettiva, come sottolinea il giudice rimettente, e come del resto emerge dalla giurisprudenza di legittimità (in particolare, *ex multis*, Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 13 agosto 2003, n. 34190), anche il comma 1 dell'art. 106 del d.P.R. n. 115 del 2002 ha inteso scoraggiare la proposizione, a spese dello Stato, di impugnazioni del tutto superflue, meramente dilatorie o improduttive di effetti a favore della parte, il cui esito di inammissibilità sia largamente prevedibile o addirittura previsto prima della presentazione del ricorso.

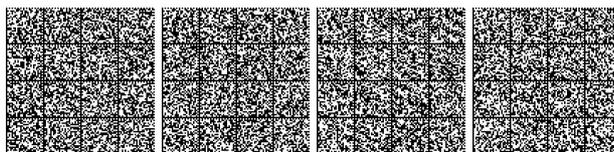
Così, la disposizione censurata non limita irragionevolmente il diritto di difesa, ma sollecita una particolare attenzione in capo al difensore di persona ammessa al patrocinio a spese dello Stato. E la mancata liquidazione del compenso, se le impugnazioni coltivate dalla parte siano dichiarate inammissibili, si giustifica, per le ipotesi in cui la declaratoria di inammissibilità dell'impugnazione risulti *ex ante* prevedibile, proprio perché, altrimenti, i costi di attività difensive superflue sarebbero a carico della collettività.

3.2.- Alla luce di questa ricostruzione, le questioni di legittimità costituzionale sollevate non sono fondate, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., a causa dell'erronea premessa interpretativa dalla quale muove il giudice *a quo*.

Il rimettente, come si è detto, opera un corretto riferimento alla *ratio* della disposizione che censura, riconoscendo che essa è diretta a impedire che vengano posti a carico della collettività i costi dei compensi per attività difensive superflue o irrilevanti.

Tuttavia, non trae da tale riferimento le dovute conseguenze.

Da un lato, infatti, qualifica come «legittima, opportuna e necessaria» l'attività difensiva del cui compenso è chiamato a giudicare, ma dall'altro ritiene insuperabile il tenore letterale della disposizione, non interpretandola, quindi, alla luce della sua (pur evocata) *ratio*.



Contrariamente all'assunto dal quale egli muove, invece, il tenore letterale dell'art. 106, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002 non preclude affatto un'interpretazione che consenta di distinguere tra le cause che determinano l'inammissibilità dell'impugnazione, tenendo conto della ricordata *ratio legis*.

Del resto, l'interpretazione letterale è solo il primo momento dell'attività interpretativa, che si completa con la ricerca e la verifica delle ragioni e dello scopo per cui la disposizione è stata posta (art. 12, primo comma, delle disposizioni preliminari al codice civile). E l'interpretazione basata sulla *ratio legis* conduce alla conclusione che l'art. 106, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002 non ricomprende i casi in cui, come accade nel giudizio *a quo*, la ragione dell'inammissibilità risiede in una carenza d'interesse a ricorrere, sopravvenuta per ragioni del tutto imprevedibili al momento della proposizione del ricorso.

In definitiva, il risultato che il rimettente chiede a questa Corte di raggiungere attraverso una sentenza di accoglimento, è già consentito dalla disposizione censurata, se interpretata attraverso il ricorso agli ordinari criteri ermeneutici, e in particolare alla *ratio legis*, che permette di dare della disposizione una lettura non in contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost., sotto i profili evocati.

L'art. 106, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002 si sottrae pertanto alle censure di violazione degli artt. 3 e 24 Cost., come prospettate dalla Corte rimettente.

4.- Le considerazioni appena svolte sull'erroneità del presupposto interpretativo dal quale muove il rimettente comportano la non fondatezza anche dell'asserito profilo di lesione dell'art. 36 Cost.

E ciò a prescindere dal rilievo, ricavabile dalla costante giurisprudenza di questa Corte, secondo cui tale parametro costituzionale risulta mal evocato con riguardo a compensi per singole prestazioni professionali, che non si prestano a rientrare in uno schema che involga un necessario e logico confronto tra prestazioni e retribuzione (da ultimo, sentenza n. 13 del 2016).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 106 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», sollevate dalla Corte d'appello di Salerno, sezione civile, in riferimento agli artt. 3, secondo comma, 24, secondo e terzo comma, e 36 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

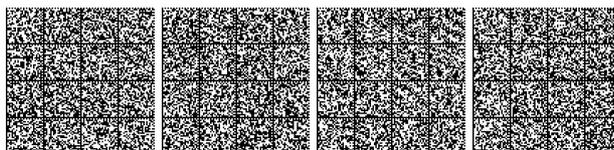
Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 gennaio 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 17

Sentenza 21 novembre 2017 - 2 febbraio 2018

Giudizi di legittimità costituzionale in via principale e incidentale

Imposte e tasse - Modifiche al regime agevolativo dell'IMU agricola - Esenzione per i terreni agricoli nonché per quelli non coltivati ubicati nei comuni classificati dall'ISTAT totalmente montani o parzialmente montani, questi ultimi solo se posseduti da coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali - Operatività del medesimo criterio anche per l'anno d'imposta 2014 - Detrazione fiscale per i terreni ubicati nei comuni di cui all'allegato 0A del censurato d.l. che riportino l'annotazione "parzialmente delimitato", nelle zone del territorio comunale individuate con circolare del Ministero delle finanze - Ripartizione delle variazioni compensative di risorse nei confronti dei singoli comuni, a decorrere dall'anno 2015 e per l'anno 2014, a valere sul fondo di solidarietà comunale - Procedure concertative.

- Decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 4 (Misure urgenti in materia di esenzione *IMU*) - convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015, n. 34 - art. 1, commi 1 e 1-*bis*, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 9-*bis* e 9-*quinquies*; medesimo d.l. n. 4 del 2015 (come convertito), art. 1, comma 1, lettere *a*) e *b*).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;*Giudici* : Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO,

ha pronunciato la seguente

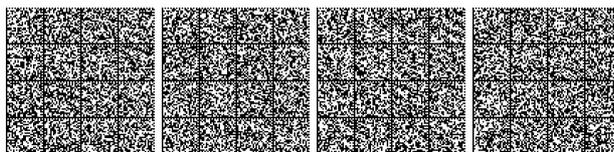
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 1-*bis*, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 9-*bis* e 9-*quinquies*, del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 4 (Misure urgenti in materia di esenzione *IMU*), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015, n. 34, promosso dalla Regione autonoma Sardegna con ricorso notificato il 22-27 maggio 2015, depositato in cancelleria il 28 maggio 2015 e iscritto al n. 56 del registro ricorsi 2015 e nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere *a*) e *b*), del medesimo d.l. n. 4 del 2015, promossi dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda, con quattro ordinanze del 16 dicembre 2015, iscritte rispettivamente ai nn. 141, 142, 143 e 157 del registro ordinanze 2016 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 34 e 37, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, dei Comuni di Perugia e di Narni, del Comune di Regalbuto e altri, dei Comuni di Castoreale e di Centuripe, e della Regione autonoma Sardegna, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 21 novembre 2017 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi gli avvocati Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna, Antonio Bartolini per i Comuni di Perugia e di Narni e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notificazione il 22 maggio 2015 e depositato il 28 maggio 2015 la Regione autonoma Sardegna ha impugnato l'art. 1, commi 1, 1-*bis*, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 9-*bis* e 9-*quinqües*, del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 4 (Misure urgenti in materia di esenzione *IMU*) - convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015, n. 34 - in riferimento agli artt. 3, 7, 8, 10 e 56 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), in relazione agli artt. 51 del decreto del Presidente della Repubblica 19 giugno 1979, n. 348 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Sardegna in riferimento alla legge 22 luglio 1975, n. 382 e al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), e 1 del decreto legislativo 6 febbraio 2004, n. 70 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Sardegna concernenti il conferimento di funzioni amministrative alla Regione in materia di agricoltura), nonché in riferimento agli artt. 3, 53, 81, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione e ai principi di leale collaborazione e di sussidiarietà.

La normativa censurata - recante la disciplina delle esenzioni dall'imposta municipale propria (*IMU*) prevista per i terreni agricoli e ritenuta penalizzante, dal momento che gran parte della superficie agricola sarda ricadrebbe nel territorio di Comuni esclusi dal regime agevolativo in considerazione - è stata abrogata dall'art. 1, comma 13, lettera *c*), della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», a decorrere dal 2016.

1.1.- Il primo nucleo di censure riguarda i commi 1, 1-*bis* e 3 dell'art. 1 del citato decreto-legge.

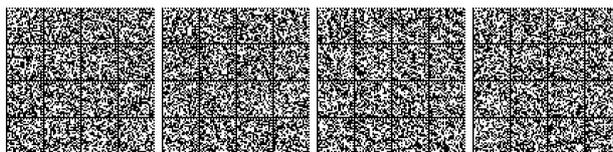
In particolare, il menzionato comma 1 prevede l'esenzione dall'*IMU* per i terreni agricoli, nonché per quelli non coltivati: *a*) ubicati nei Comuni classificati totalmente montani di cui all'elenco predisposto dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) (lettera *a*); *b*) ubicati nelle isole minori di cui all'allegato A della legge 28 dicembre 2001, n. 448, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)», (lettera *a-bis*); *c*) ubicati nei Comuni classificati parzialmente montani nello stesso elenco dell'ISTAT, posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali di cui all'art. 1 del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99, recante «Disposizioni in materia di soggetti e attività, integrità aziendale e semplificazione amministrativa in agricoltura, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettere *d*), *f*), *g*), *l*), *ee*), della legge 7 marzo 2003, n. 38», iscritti nella previdenza agricola (lettera *b*).

Il successivo comma 1-*bis* del medesimo art. 1 prevede una detrazione di 200 euro - fino alla concorrenza del suo ammontare - dall'*IMU* dovuta per i terreni ubicati nei Comuni di cui all'allegato 0A del decreto-legge, posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali poc'anzi menzionati.

Infine, il comma 3 dello stesso articolo prevede l'applicazione, tra l'altro, del comma 1 all'anno d'imposta 2014.

Tanto premesso, la ricorrente censura anzitutto l'art. 1, comma 1, del d.l. n. 4 del 2015 in quanto, al fine di perimetrare l'esenzione dall'*IMU*, avrebbe rinviato all'elenco dei Comuni italiani redatto dall'ISTAT ai sensi dell'art. 1 della legge 25 luglio 1952, n. 991 (Provvedimenti in favore dei territori montani), mentre, in virtù dell'art. 51 del d.P.R. n. 348 del 1979, tale competenza spetterebbe alla Regione, con conseguente usurpazione della stessa da parte dello Stato. Essa, peraltro, sarebbe intimamente connessa, oltre che, in generale, alla competenza legislativa regionale in materia di ordinamento degli enti locali e di finanza pubblica, a quella in materia di «agricoltura e foreste» di cui all'art. 3, comma 1, lettera *d*), dello statuto speciale, comprensiva anche dello «sviluppo rurale» ai sensi dell'art. 1 del d.lgs. n. 70 del 2004. La disposizione censurata, pertanto, contrasterebbe anche con questi ultimi due parametri, nonché con l'art. 56 dello statuto speciale, avendo inteso derogarvi senza rispettare la procedura all'uopo prevista. Inoltre, la norma, legificando l'elenco predisposto dall'ISTAT, non avrebbe lasciato alla Regione alcuno spazio di disciplina di un tipico tributo locale, con ciò violando l'art. 117, terzo comma, Cost., che contempla la materia concorrente «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario». In tal modo, infine, risulterebbe lesa l'autonomia finanziaria della Regione, garantita dagli artt. 7 e 8 dello statuto speciale e dall'art. 119 Cost.

In secondo luogo, la ricorrente denuncia l'irragionevolezza dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 4 del 2015. Ciò in quanto l'elenco dell'ISTAT richiamato dalla disposizione sarebbe stato redatto sulla base di criteri - quelli dettati dall'art. 1, comma 1, della legge n. 991 del 1952, secondo cui «sono considerati territori montani i Comuni censuari situati per almeno l'80 per cento della loro superficie al di sopra di 600 metri di altitudine sul livello del mare e quelli nei quali il dislivello tra la quota altimetrica inferiore e la superiore del territorio comunale non è minore di 600 metri, sempre che il reddito imponibile medio per ettaro, censito, risultante dalla somma del reddito dominicale e del reddito agrario, determinati a norma del regio decreto-legge 4 aprile 1939, n. 589, convertito nella legge 29 giugno 1939, n. 976, maggiorati del coefficiente 12 ai sensi del decreto legislativo 12 maggio 1947, n. 356, non superi le lire 2400» - previsti da una normativa abrogata dall'art. 29, comma 7, lettera *a*), della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali). Quest'ultimo ha anche soppresso le Commissioni censuarie deputate all'aggiornamento dell'elenco, divenuto



anacronistico in quanto compilato in base a dati (non solo geografici ma anche reddituali) non più rivalutati se non a seguito delle classificazioni periodicamente trasmesse all'ISTAT dall'Unione nazionale comuni comunità enti montani (UNCHEM) e, nei casi di variazioni amministrative, sulla base del criterio della prevalenza territoriale, mai previsto dal legislatore. Tali rilievi integrerebbero una violazione dei principi di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.).

Ad avviso della Regione, inoltre, l'esenzione, frutto delle previsioni normative alla stregua delle quali è stato redatto l'elenco dell'ISTAT, determinerebbe la violazione degli artt. 3 e 53 Cost. Ciò in quanto, correlandosi a criteri economico-reddituali non più applicabili a seguito della soppressione della funzione di aggiornamento, risulterebbe svincolata da ogni considerazione circa la capacità reddituale del terreno agricolo; al contempo, il criterio geomorfologico non sarebbe idoneo a supportare una valutazione della capacità contributiva derivante dalla proprietà fondiaria. Ne conseguirebbe una grave e ingiustificata disparità di trattamento tra territori contigui e affini per caratteristiche morfologiche ed economiche. Tali rilievi, unitamente alla mancata considerazione che il territorio sardo avrebbe patito nel novembre del 2013 una violenta alluvione con gravi danni alle produzioni e alle aziende ubicate in circa cento Comuni e che un'area di circa 250 chilometri quadrati del territorio regionale ospiterebbe numerosi poligoni militari, comproverebbero la violazione dei menzionati parametri, minando la coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico e rendendo arbitraria l'imposizione.

La Regione estende le descritte censure al successivo comma 3 del medesimo art. 1, stante il richiamo ivi contenuto al comma 1.

La ricorrente impugna altresì l'art. 1, comma 1-bis, del d.l. n. 4 del 2015 in riferimento all'art. 97 Cost., in quanto non si evincerebbe su quali basi sia stato compilato l'Allegato, cui la norma rinvia, contenente l'elencazione dei Comuni che beneficiano della detrazione ivi prevista. La disposizione, inoltre, violerebbe le competenze della Regione in materia di agricoltura e di coordinamento del sistema tributario, nonché la sua autonomia economico-finanziaria, in quanto spetterebbe alla ricorrente il potere di adottare il citato elenco.

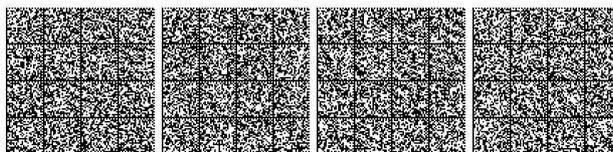
Inoltre, ad avviso della ricorrente, l'art. 1, commi 1, 1-bis e 3, del d.l. n. 4 del 2015 violerebbe l'art. 10 dello statuto speciale, secondo cui «La Regione, al fine di favorire lo sviluppo economico dell'Isola e nel rispetto della normativa comunitaria, con riferimento ai tributi erariali per i quali lo Stato ne prevede la possibilità, può, ferma restando la copertura del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione: a) prevedere agevolazioni fiscali, esenzioni, detrazioni d'imposta, deduzioni dalla base imponibile e concedere, con oneri a carico del bilancio regionale, contributi da utilizzare in compensazione ai sensi della legislazione statale; b) modificare le aliquote in aumento entro i valori di imposizione stabiliti dalla normativa statale o in diminuzione fino ad azzerarle». In particolare, la potestà regionale di modulazione dell'imposizione fiscale postulerebbe che quest'ultima non sia di per sé iniqua, arbitraria, discriminatoria e sganciata dalla capacità contributiva, nel qual caso l'intervento regionale non potrebbe rimediare a tali profili di illegittimità, dovendo essere funzionale allo sviluppo del territorio sardo. Inoltre, poiché tale intervento dovrebbe avvenire attingendo al bilancio della Regione, le disposizioni censurate ne lederebbero l'autonomia finanziaria, in violazione degli artt. 7 e 8 dello statuto speciale.

Infine, in via subordinata, secondo la ricorrente l'art. 1, comma 1, del d.l. n. 4 del 2015, non prevedendo che la determinazione dei Comuni montani avvenga previa intesa con le Regioni, violerebbe il principio di leale collaborazione di cui all'art. 117 Cost., in quanto sottrarrebbe a un procedimento cooperativo l'adozione di provvedimenti coinvolgenti l'esercizio di competenze regionali, con conseguente violazione dell'art. 3 dello statuto speciale della Sardegna in materia di ordinamento degli enti locali e di finanza locale e del principio di sussidiarietà ricondotto all'art. 119 Cost.

1.2.- Un secondo nucleo di censure riguarda l'art. 1, commi 3, 4 e 5, del d.l. n. 4 del 2015, che disciplinano il pagamento dell'IMU agricola relativa all'anno d'imposta 2014.

In particolare, il menzionato comma 5 prevede che il versamento dell'imposta dovuta per l'anno 2014 - determinata alla stregua del regime agevolativo di cui ai commi precedenti - avvenga entro il 10 febbraio 2015, senza applicazione di interessi e sanzioni nel caso di ritardo contenuto entro il 31 marzo 2015.

Secondo la ricorrente, i tempi ristretti previsti dalla norma avrebbero impedito alla Regione e agli enti locali - a cui l'art. 13, comma 6, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, consente di modificare l'aliquota del tributo - di compiere l'iter legislativo o procedimentale necessario per esercitare i propri poteri di intervento sull'imposta, considerato altresì il termine di sessanta giorni che l'art. 3, comma 2, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), prescrive debba essere assegnato al contribuente per il pagamento. Ne conseguirebbe la violazione dell'art. 10 dello statuto speciale della Sardegna, attributivo del potere regionale di modulare l'imposizione, e, conseguentemente, dell'autonomia economico-finanziaria della



Regione, ai sensi degli artt. 7 e 8 dello statuto speciale e 117 e 119 Cost. Inoltre, il breve lasso temporale avrebbe impedito alla ricorrente di adottare disposizioni legislative di indirizzo ai Comuni per le loro determinazioni - in violazione della competenza regionale di cui agli artt. 3, comma 1, lettera *b*), e 10 dello statuto speciale in materia di ordinamento degli enti locali e di finanza locale (si cita la sentenza n. 275 del 2007) - e agli enti locali di incidere sull'aliquota, con ulteriore violazione della competenza regionale in materia di finanza locale e di ordinamento degli enti locali, nonché dell'autonomia finanziaria di questi ultimi, garantita dagli artt. 118 e 119 Cost.

1.3.- Un terzo gruppo di censure riguarda l'art. 1, commi 7, 8, 9, 9-*bis* e 9-*quinqüies*, del d.l. n. 4 del 2015, che disciplinano le variazioni compensative derivanti dall'attuazione del nuovo sistema di esenzione.

In particolare, l'art. 1 del d.l. n. 4 del 2015 prevede che, «[a] decorrere dall'anno 2015, le variazioni compensative di risorse conseguenti dall'attuazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2, sono operate, nelle misure riportate nell'allegato A al presente provvedimento, per i comuni delle Regioni a statuto ordinario e delle Regioni Siciliana e Sardegna, nell'ambito del fondo di solidarietà comunale e con la procedura prevista dai commi 128 e 129 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 [...]» (comma 7); che «[p]er l'anno 2014, le variazioni compensative di risorse nei confronti dei comuni conseguenti dall'attuazione delle disposizioni di cui ai commi 3 e 4, sono confermate nella misura di cui all'allegato B al presente provvedimento» (comma 8) e che «[i] rimborsi ai comuni sono indicati nell'allegato C al presente provvedimento e tali comuni sono autorizzati, sulla base del medesimo allegato, a rettificare gli accertamenti, a titolo di fondo di solidarietà comunale e di gettito IMU, del bilancio 2014» (comma 9).

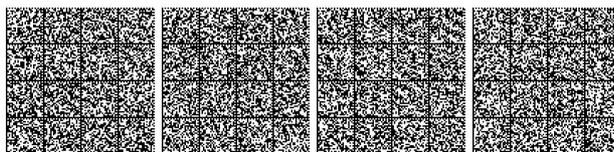
Ai sensi dell'art. 1, comma 9-*bis*, del d.l. n. 4 del 2015, «[a] fine di assicurare ai comuni delle regioni a statuto ordinario, della Regione siciliana e della regione Sardegna il ristoro del minor gettito dell'IMU, derivante dall'applicazione del comma 1-*bis*, è attribuito ai medesimi comuni un contributo pari a 15,35 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015. Tale contributo è ripartito tra i comuni interessati, con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, secondo una metodologia adottata sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali [...]», mentre il successivo comma 9-*quinqüies* stabilisce che, «[a] fine di assicurare la più precisa ripartizione delle variazioni compensative di risorse di cui agli allegati A, B e C al presente decreto, fermo restando l'ammontare complessivo delle suddette variazioni, pari, complessivamente, a 230.691.885,33 euro per l'anno 2014 e a 268.652.847,44 euro dall'anno 2015, il Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base di una metodologia condivisa con l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e adottata sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali, provvede, entro il 30 settembre 2015, alla verifica del gettito per l'anno 2014, derivante dalle disposizioni di cui al presente articolo, sulla base anche dell'andamento del gettito effettivo. Con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, si provvede alle modifiche delle variazioni compensative spettanti a ciascun comune delle regioni a statuto ordinario, della Regione siciliana e della regione Sardegna, sulla base dell'esito delle verifiche di cui al periodo precedente».

Ad avviso della ricorrente, il regime compensativo così concepito, da realizzarsi attraverso il Fondo di solidarietà comunale, sarebbe fondato su stime aleatorie e imprecise, come evincibile dalla prevista possibilità di revisione, senza peraltro consentire la correzione dell'ammontare complessivo delle variazioni, irrigidito negli importi normativamente indicati. Ne deriverebbe la violazione del principio di veridicità dei bilanci e di copertura delle spese di cui all'art. 81 Cost. e, di conseguenza, dell'autonomia finanziaria dei Comuni (art. 119 Cost.), destinati a sopportare gli effetti della mancanza di risorse causata dalle norme censurate. Inoltre, stante la stretta connessione tra finanza regionale e locale, risulterebbero violati gli artt. 3, 7 e 8 dello statuto speciale e 117 Cost., parametri che riconoscono la competenza regionale in materia di ordinamento degli enti locali e di finanza locale.

Infine, secondo la ricorrente, l'art. 1, commi 9-*bis* e 9-*quinqüies*, del d.l. n. 4 del 2015, non contemplando il coinvolgimento della Regione nel procedimento cooperativo previsto ma solo delle autonomie locali, peraltro con le forme dell'intesa "debole", lederebbe il principio di leale collaborazione di cui all'art. 117 Cost. in un ambito rientrante nelle competenze regionali, con conseguente violazione dell'art. 3 dello statuto speciale della Sardegna in materia di ordinamento degli enti locali e di finanza locale e del principio di sussidiarietà ricondotto all'art. 119 Cost.

2.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'infondatezza delle questioni proposte.

Anzitutto, le norme censurate sarebbero espressive di principi di coordinamento della finanza pubblica, che legittimamente il legislatore statale potrebbe imporre anche alle autonomie speciali nell'esercizio della propria competenza in materia di sistema tributario dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. D'altra parte, l'individuazione degli immobili agricoli esenti non avrebbe potuto che essere uniforme sull'intero territorio nazionale. Peraltro, rilevando solo sul piano fiscale, essa non inciderebbe sulle competenze vantate dalla Regione in materia di agricoltura e di classificazione dei territori montani. Inoltre, il legislatore statale sarebbe pienamente legittimato, nell'esercizio della propria competenza esclusiva, a variare la disciplina dei tributi erariali, quale sarebbe l'IMU, senza per ciò stesso



ledere la sfera di autonomia regionale o il principio di leale collaborazione. Da tanto deriverebbe l'infondatezza delle censure di violazione della competenza concorrente della Regione in materia tributaria e della sua autonomia finanziaria. Parimenti destituito di fondamento sarebbe il dedotto contrasto con l'art. 10 dello statuto speciale, atteso che la manovrabilità ivi prevista sarebbe limitata «ai tributi erariali per i quali lo Stato ne prevede la possibilità». Quanto alla dedotta violazione del principio di leale collaborazione a opera dell'art. 1, commi 9-bis e 9-quinquies, del d.l. n. 4 del 2015, esso sarebbe suscettibile di deroga da parte del legislatore statale e, comunque, nella fattispecie risulterebbe adeguatamente salvaguardato dalla previsione del coinvolgimento degli enti locali, anche alla luce della mancanza di competenza regionale in materia di tributi locali.

3.- Con memoria illustrativa depositata il 31 ottobre 2017 la Regione ha replicato alle difese svolte dal Presidente del Consiglio dei ministri, ulteriormente argomentando in ordine alla fondatezza delle censure formulate.

4.- Con ordinanza iscritta al reg. ord. n. 141 del 2016, il Tribunale amministrativo regionale (TAR) per il Lazio, sezione seconda, ha sollevato, in riferimento all'art. 23 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 4 del 2015 «nella parte in cui, alle lett. a) e b), prevede l'esenzione dall'IMU agricola per i terreni ubicati nei comuni classificati totalmente montani o parzialmente montani (in tal caso, ove posseduti e condotti da coltivatori diretti e da imprenditori agricoli professionali) nell'elenco dei comuni italiani predisposto dall'Istat».

Il rimettente, dopo aver riferito di essere stato adito dai Comuni di Perugia e di Narni in sede di impugnazione, tra l'altro, dell'elenco dell'ISTAT richiamato dall'art. 1, comma 1, del d.l. n. 4 del 2015 e dei conseguenti atti di rideterminazione delle risorse a valere sul Fondo di solidarietà comunale, ritiene che la disposizione non sia rispettosa del principio di riserva di legge di cui all'art. 23 Cost., al quale sarebbero assoggettate anche le norme di agevolazione fiscale.

In particolare, l'art. 1, comma 1, del d.l. n. 4 del 2015, prevedendo che l'esenzione dall'IMU di cui all'art. 7, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), si applichi ai terreni agricoli, nonché a quelli non coltivati, ubicati nei Comuni classificati totalmente montani o parzialmente montani - in quest'ultimo caso se posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 99 del 2004, iscritti nella previdenza agricola - nell'elenco predisposto dall'ISTAT, rimetterebbe a detto Istituto - o a chi per esso - la determinazione dei presupposti di fatto per l'applicazione del regime agevolativo. Ciò, tuttavia, senza vincolo legislativo alla discrezionalità amministrativa, atteso che l'art. 1 della legge n. 991 del 1952, che originariamente disciplinava la formazione dell'elenco, è stato abrogato dall'art. 29, comma 7, lettera a), della legge n. 142 del 1990, con la conseguenza che il successivo mantenimento della classificazione sarebbe avvenuto sulla base di parametri non più determinati legislativamente bensì assolutamente discrezionali. Ne deriverebbe la violazione dell'art. 23 Cost., mentre il rimettente considera manifestamente infondati i vizi di legittimità costituzionale della norma dedotti dai ricorrenti in riferimento agli artt. 3, 81 e 119 Cost.

In punto di ammissibilità, il TAR ravvisa l'interesse all'impugnazione non nell'intento di non subire i tagli a valere sul Fondo di solidarietà comunale correlati al regime agevolativo, quanto nel mantenimento dello status quo ante alterato dall'inclusione dei Comuni ricorrenti nel giudizio *a quo* tra quelli parzialmente montani a opera dell'elenco dell'ISTAT, con conseguente assoggettamento alla decurtazione a valere sul predetto Fondo. Inoltre, la questione sarebbe rilevante in quanto la legittimità dell'impugnato elenco e degli atti conseguenti di rideterminazione delle risorse stanziati a valere sul Fondo di solidarietà comunale dipenderebbe dalla soluzione della sollevata questione di legittimità costituzionale.

5.- Con atto depositato il 13 settembre 2016 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sollevata sia dichiarata inammissibile o, comunque, manifestamente infondata.

L'interveniente sostiene che la norma censurata si sarebbe limitata a rinviare a un elenco preesistente, onde l'errore del presupposto interpretativo da cui muove l'ordinanza di rimessione, atteso che il legislatore non avrebbe attribuito all'ISTAT alcun potere discrezionale in merito, limitandosi a recepire l'elencazione - peraltro, tendenzialmente immutabile, in quanto fondata su dati fisici - quale presupposto per l'esenzione dall'IMU. Ne deriverebbe l'inammissibilità della questione o, comunque, la manifesta infondatezza della stessa, poiché, attraverso il rinvio al preesistente provvedimento di contenuto tecnico, la norma di legge avrebbe esattamente individuato i presupposti applicativi del regime agevolativo.

6.- Con atto depositato il 13 settembre 2016 si sono costituiti i Comuni di Perugia e di Narni, parti nel giudizio *a quo*, i quali, dopo aver evidenziato come la loro collocazione nell'elenco dell'ISTAT tra i Comuni parzialmente montani li abbia assoggettati a riduzioni di risorse a valere sul Fondo di solidarietà comunale non compensati dal maggior gettito tributario atteso, svolgono argomentazioni adesive alla prospettazione del rimettente, evidenziando che le norme censurate hanno trovato applicazione negli anni 2014 e 2015 prima di essere abrogate e sostituite dall'art. 1, comma 13, della legge n. 208 del 2015.



Con memoria illustrativa depositata il 31 ottobre 2017 i citati Comuni hanno ulteriormente argomentato la loro adesione alla prospettazione del rimettente, replicando altresì alle difese svolte dal Presidente del Consiglio dei ministri.

7.- Con ordinanza iscritta al reg. ord. n. 142 del 2016, sempre il TAR per il Lazio, sezione seconda, ha sollevato, in riferimento all'art. 23 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 4 del 2015 «nella parte in cui, alle lett. a) e b), prevede l'esenzione dall'IMU agricola per i terreni ubicati nei comuni classificati totalmente montani o parzialmente montani (in tal caso, ove posseduti e condotti da coltivatori diretti e da imprenditori agricoli professionali) nell'elenco dei comuni italiani predisposto dall'Istat».

Il rimettente riferisce di essere stato adito dai Comuni di Regalbuto, Belpasso, Santa Maria di Licodia, Niscemi, Modica, Sortino, Santa Venerina, Aci Sant'Antonio, Graniti, Catenanuova, Gaggi e Pietraperzia in sede di impugnazione dell'elenco dell'ISTAT richiamato dall'art. 1, comma 1, del d.l. n. 4 del 2015 e delle tabelle a quest'ultimo allegata sub A e B e di aver pronunciato sentenza non definitiva, riconoscendo l'impugnabilità dell'elenco dell'ISTAT, stante anche la natura non recettizia del rinvio a esso operato dall'art. 1, comma 1, del d.l. n. 4 del 2015, e disponendo incumbenti istruttori, volti, tra l'altro, ad accertare i criteri della classificazione rifluita nell'elenco, al cui esito sarebbe risultato come la sua formazione a opera della Commissione censuaria centrale sia stata sostanzialmente legislativamente vincolata solo fino all'abrogazione dell'art. 1 della legge n. 991 del 1952.

In considerazione di ciò, il rimettente solleva la descritta questione di legittimità costituzionale, sostenendone la non manifesta infondatezza con argomenti coincidenti con quelli già esposti nell'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 141 del 2016 e la rilevanza in ragione del fatto che l'illegittimità dell'elenco, e, conseguentemente, delle tabelle riportanti le variazioni compensative a valere sul Fondo di solidarietà comunale, discenderebbe inevitabilmente dalla soluzione della questione di legittimità costituzionale sollevata.

8.- Con atto depositato il 13 settembre 2016 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale proposta sia dichiarata inammissibile o, comunque, manifestamente infondata e adducendo argomenti coincidenti con quelli svolti in ordine all'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 141 del 2016.

9.- Con atto depositato il 13 settembre 2016 si sono costituiti i Comuni di Regalbuto, Belpasso, Santa Maria di Licodia, Modica, Sortino, Santa Venerina, Aci Sant'Antonio, Graniti, Catenanuova e Gaggi, parti nel giudizio *a quo*, i quali, dopo aver evidenziato che la loro collocazione nell'elenco dell'ISTAT tra i Comuni non più esenti dall'imposizione, come in precedenza, li ha assoggettati a riduzioni di risorse a valere sul Fondo di solidarietà comunale, svolgono argomentazioni adesive alla prospettazione del rimettente, evidenziando che le norme censurate hanno trovato applicazione negli anni 2014 e 2015 prima di essere abrogate e sostituite dall'art. 1, comma 13, della legge n. 208 del 2015.

Con memoria illustrativa depositata il 30 ottobre 2017 i citati Comuni hanno ulteriormente argomentato la loro adesione alla prospettazione del rimettente, replicando altresì alle difese svolte dal Presidente del Consiglio dei ministri.

10.- Con ordinanza iscritta al reg. ord. n. 143 del 2016, sempre il TAR per il Lazio, sezione seconda, ha sollevato, in riferimento all'art. 23 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 4 del 2015 «nella parte in cui, alle lett. a) e b), prevede l'esenzione dall'IMU agricola per i terreni ubicati nei comuni classificati totalmente montani o parzialmente montani (in tal caso, ove posseduti e condotti da coltivatori diretti e da imprenditori agricoli professionali) nell'elenco dei comuni italiani predisposto dall'Istat».

Il rimettente, riferendo di essere stato adito dai Comuni di Castoreale, Rodi Milici e Centuripe in sede di impugnazione dell'elenco dell'ISTAT richiamato dall'art. 1, comma 1, del d.l. n. 4 del 2015 e delle tabelle a quest'ultimo allegata sub A e B, solleva la descritta questione di legittimità costituzionale, sostenendone la rilevanza e la non manifesta infondatezza con argomenti coincidenti con quelli già esposti nelle ordinanze iscritte al reg. ord. n. 141 e n. 142 del 2016.

11.- Con atto depositato il 13 settembre 2016 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sollevata sia dichiarata inammissibile o, comunque, manifestamente infondata e adducendo argomenti coincidenti con quelli svolti in ordine alle ordinanze iscritte al reg. ord. n. 141 e n. 142 del 2016.

12.- Con atto depositato il 13 settembre 2016 si sono costituiti i Comuni di Castoreale e di Centuripe, parti nel giudizio *a quo*, svolgendo argomentazioni adesive alla prospettazione del rimettente coincidenti con quelle contenute nell'atto di intervento relativo all'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 142 del 2016.

Il 30 ottobre 2017 i citati Comuni hanno depositato una memoria illustrativa del medesimo tenore di quella depositata dai Comuni intervenuti nel giudizio introdotto dall'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 142 del 2016.

13.- Con ordinanza iscritta al reg. ord. n. 157 del 2016, sempre il TAR per il Lazio, sezione seconda, ha sollevato, in riferimento all'art. 23 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 4 del 2015



«nella parte in cui, alle lett. a) e b), prevede l'esenzione dall'IMU agricola per i terreni ubicati nei comuni classificati totalmente montani o parzialmente montani (in tal caso, ove posseduti e condotti da coltivatori diretti e da imprenditori agricoli professionali) nell'elenco dei comuni italiani predisposto dall'Istat».

Il rimettente riferisce di essere stato adito dai Comuni di Moricone, Sezze, Bagnoregio, Ischia di Castro, Genazano, Rignano Flaminio, Magliano Romano, Torrice, Carbognano, Sgurgola, Arpino, Rocca Priora, Cori, Bassano Romano, Lariano, Fondi, Paliano, Aquino, Piedimonte San Germano, Montelibretti, Capranica, San Lorenzo Nuovo, Tessennano, Toscana, Gavignano, Anguillara Sabazia, Casalvieri, Nazzano, Rocca di Papa, San Vito Romano, Posta Fibreno, Morlupo, Castelliri, Olevano Romano, Priverno e Castelnuovo Cilento, nonché dall'Anci Lazio, in sede di impugnazione dell'elenco dell'ISTAT richiamato dall'art. 1, comma 1, del d.l. n. 4 del 2015 e delle tabelle a quest'ultimo allegata sub A e B e di aver pronunciato sentenza non definitiva, tra l'altro riconoscendo l'impugnabilità dell'elenco, stante anche la natura non recettizia del rinvio a esso operato dall'art. 1, comma 1, del d.l. n. 4 del 2015, e disponendo incumbenti istruttori volti, tra l'altro, ad accertare i criteri della classificazione rifluita nell'elenco dell'ISTAT, al cui esito sarebbe risultato come la sua formazione a opera della Commissione censuaria centrale sia stata sostanzialmente legislativamente vincolata solo fino all'abrogazione dell'art. 1 della legge n. 991 del 1952.

In considerazione di ciò, il rimettente solleva la descritta questione di legittimità costituzionale, sostenendone la rilevanza e la non manifesta infondatezza con argomenti coincidenti con quelli già esposti nelle ordinanze iscritte al reg. ord. n. 141, n. 142 e n. 143 del 2016.

14.- Con atto depositato il 27 settembre 2016 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sollevata sia dichiarata inammissibile o, comunque, manifestamente infondata e adducendo argomenti coincidenti con quelli svolti in ordine alle ordinanze iscritte al reg. ord. n. 141, n. 142 e n. 143 del 2016.

15.- Con atto depositato il 4 ottobre 2016 si è costituita la Regione autonoma Sardegna, parte nel giudizio *a quo*, svolgendo argomentazioni adesive alla prospettazione del rimettente.

Con memoria illustrativa depositata il 31 ottobre 2017 la Regione ha ulteriormente argomentato la propria adesione alla prospettazione del rimettente, replicando altresì alle difese svolte dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Considerato in diritto

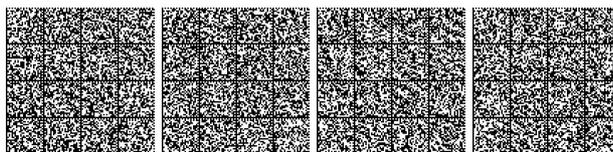
1.- Con il ricorso indicato in epigrafe la Regione autonoma Sardegna ha impugnato l'art. 1, commi 1, 1-bis, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 9-bis e 9-quinquies, del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 4 (Misure urgenti in materia di esenzione IMU), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015, n. 34, in riferimento agli artt. 3, 7, 8, 10 e 56 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), in relazione agli artt. 51 del decreto del Presidente della Repubblica 19 giugno 1979, n. 348 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Sardegna in riferimento alla legge 22 luglio 1975, n. 382 e al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), e 1 del decreto legislativo 6 febbraio 2004, n. 70 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Sardegna concernenti il conferimento di funzioni amministrative alla Regione in materia di agricoltura), nonché in riferimento agli artt. 3, 53, 81, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione e ai principi di leale collaborazione e di sussidiarietà.

Con quattro ordinanze dal medesimo contenuto, indicate in epigrafe, il Tribunale amministrativo regionale (TAR) per il Lazio, sezione seconda, ha sollevato, in riferimento all'art. 23 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 4 del 2015 «nella parte in cui, alle lett. a) e b), prevede l'esenzione dall'IMU agricola per i terreni ubicati nei comuni classificati totalmente montani o parzialmente montani (in tal caso, ove posseduti e condotti da coltivatori diretti e da imprenditori agricoli professionali) nell'elenco dei comuni italiani predisposto dall'Istat».

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

Deve inoltre essere dichiarata ammissibile la costituzione dei Comuni di Perugia, Narni, Regalbuto, Belpasso, Santa Maria di Licodia, Modica, Sortino, Santa Venerina, Aci Sant'Antonio, Graniti, Catenanuova, Gaggi, Castoreale, Centuripe e della Regione autonoma Sardegna, parti costituite nei giudizi a quibus.

3.- Prima di esaminare le questioni sottoposte allo scrutinio di questa Corte, occorre illustrare la manovra realizzata attraverso la normativa denunciata e l'evoluzione del contesto in cui essa si inserisce, anche per comprendere l'interesse che ha indotto la Regione autonoma Sardegna e i Comuni ricorrenti nei giudizi a quibus alle rispettive impugnazioni.



L'art. 7, comma 1, lettera *h*), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), in materia di Imposta comunale sugli immobili (ICI), aveva previsto l'esenzione per «i terreni agricoli ricadenti in aree montane o di collina delimitate ai sensi dell'articolo 15 della legge 27 dicembre 1977, n. 984». Per individuare i terreni esenti si faceva riferimento all'ubicazione nel territorio dei Comuni di cui all'elenco allegato alla circolare del Ministero delle finanze - Dipartimento entrate fiscalità locale - Servizio I del 14 giugno 1993, n. 9.

Detta esenzione, estesa all'Imposta municipale propria (IMU) - sostitutiva dell'ICI - dall'art. 9, comma 8, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), è stata mantenuta dall'art. 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, il quale ha statuito al comma 13 che «[r]estano ferme le disposizioni dell'articolo 9» del d.lgs. n. 23 del 2011.

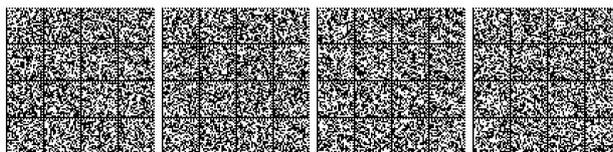
Successivamente, l'art. 4, comma 5-*bis*, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, ha previsto che - con apposito decreto ministeriale - potessero essere individuati i Comuni nei quali si sarebbe dovuta applicare la citata esenzione dall'IMU sulla base dell'altitudine riportata nell'elenco dei Comuni italiani predisposto dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), nonché, eventualmente, anche sulla base della redditività dei terreni.

L'art. 22, comma 2, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, ha sostituito l'art. 4, comma 5-*bis*, del d.l. n. 16 del 2012, demandando a un decreto del Ministro dell'economia e finanze, a decorrere dal periodo d'imposta 2014, l'individuazione dei Comuni in cui applicare l'esenzione dall'IMU sulla base del criterio dell'altitudine riportata nell'elenco dell'ISTAT, altresì diversificando tra i terreni posseduti da coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali, iscritti alla previdenza agricola, e gli altri. Il medesimo comma 2 ha anche disposto che dal complesso delle disposizioni sopra descritte dovesse derivare un maggior gettito complessivo annuo non inferiore a 350 milioni di euro, da recuperare alle casse dell'erario a opera del medesimo decreto. Il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 28 novembre 2014, recante «Esenzione dall'IMU, prevista per i terreni agricoli, ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera *h*), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504», ha dato attuazione alle norme illustrate.

L'art. 1 del d.l. n. 4 del 2015, oggetto delle odierne censure, modifica nuovamente il regime di esenzione dall'IMU per i terreni agricoli montani e parzialmente montani, disponendo, a decorrere dal 2015 (comma 1) e per il 2014 (comma 3), l'esenzione per i terreni agricoli, nonché per quelli non coltivati, ubicati nei Comuni classificati totalmente montani nell'elenco dell'ISTAT (comma 1, lettera *a*), nelle isole minori (comma 1, lettera *a-bis*) e nei Comuni classificati parzialmente montani nello stesso elenco dell'ISTAT, ove posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali, iscritti nella previdenza agricola (comma 1, lettera *b*).

Seppure in misura minore rispetto alla normativa immediatamente precedente, il comma 1 riduce la platea dei Comuni esenti rispetto al novero originario, determinando così la produzione di un maggior gettito tributario, che viene compensato dalle variazioni operate dai successivi commi da 7 a 9 e acquisito dallo Stato in base agli importi determinati, per ciascun Comune, negli allegati A, B e C (questi ultimi due per l'anno 2014). Il comma 7, in particolare, prevede che, a decorrere dal 2015, le variazioni compensative avvengano a valere sulla ripartizione del Fondo di solidarietà comunale, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'interno dall'art. 1, comma 380, lettera *b*), della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», e destinato a essere ripartito tra i Comuni medesimi (secondo la disciplina dettata dall'art. 1, commi da 380-*ter* a 380-*novies*, della legge n. 228 del 2012). In tal modo, la norma assicura che, anche a regime, della manovra benefici l'erario, il quale trattiene le somme non trasferite dal Fondo di solidarietà comunale agli enti locali, mentre questi ultimi, nelle intenzioni del legislatore, non subirebbero alcuna riduzione di risorse, godendo in misura equivalente del maggior gettito diretto dell'IMU, frutto della riduzione delle esenzioni.

Peraltro, nella consapevolezza della possibilità di scostamenti tra maggior gettito tributario e riduzione dei trasferimenti, il successivo comma 9-*quinquies* prevede, secondo «una metodologia condivisa con l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e adottata sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali», la «verifica del gettito per l'anno 2014, derivante dalle disposizioni di cui al presente articolo, sulla base anche dell'andamento del gettito effettivo», alla stregua della quale provvedere alle modifiche delle variazioni compensative spettanti a ciascun Comune in base agli allegati A, B e C. Tale aggiornamento è successivamente avvenuto ad opera dell'art. 8, comma 10, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015,



n. 125, che ha previsto per l'anno 2015 un contributo di 57,5 milioni di euro da ripartire tra i Comuni «tenendo conto della verifica del gettito per l'anno 2014 derivante dalle disposizioni di cui all'articolo 1 del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 4».

A decorrere dal 2016, l'art. 1, comma 13, lettera *c*), della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», ha abrogato l'art. 1, commi da 1 a 9-*bis*, del d.l. n. 4 del 2015, con la conseguenza che il descritto regime ha trovato applicazione solo negli anni 2014 e 2015.

4.- Tanto premesso e passando all'esame del ricorso della Regione autonoma Sardegna, il primo nucleo di censure riguarda l'art. 1, commi 1, 1-*bis* e 3, del d.l. n. 4 del 2015.

Del comma 1 si è già detto; il successivo comma 1-*bis* prevede una detrazione di 200 euro - fino alla concorrenza del suo ammontare - dall'IMU dovuta per i terreni ubicati nei Comuni di cui all'allegato 0A del decreto-legge, posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali; il comma 3 dello stesso articolo prevede l'applicazione del comma 1 anche all'anno d'imposta 2014.

Secondo la ricorrente, i commi 1, 1-*bis* e 3 contrasterebbero: *a*) con gli artt. 3, lettera *d*), dello statuto speciale della Sardegna, 51 del d.P.R. n. 348 del 1979 e 1 del d.lgs. n. 70 del 2004, che attribuirebbero alla Regione la competenza esclusiva in materia di «agricoltura e foreste», comprensiva anche dello «sviluppo rurale» e della classificazione dei territori montani; *b*) con gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché 7 e 8 dello statuto speciale, in quanto non avrebbero lasciato alle Regione alcuno spazio di disciplina di un tipico tributo locale, con ciò ledendo altresì l'autonomia finanziaria regionale; *c*) con gli artt. 7, 8 e 10 dello statuto speciale, da un lato, in quanto la potestà di modulazione dell'imposizione fiscale attribuita da quest'ultimo parametro alla ricorrente postulerebbe che l'imposizione stessa non sia di per sé illegittima, e, dall'altro, in quanto tale intervento dovrebbe avvenire attingendo al bilancio della Regione, conseguentemente ledendone l'autonomia finanziaria.

Ad avviso della Regione, inoltre, i commi 1 e 3 contrasterebbero: *a*) con l'art. 56 dello statuto, avendo inteso derogare alla normativa di attuazione statutaria in materia di agricoltura senza rispettare la procedura all'uopo prevista; *b*) con gli artt. 3 (sotto il profilo della ragionevolezza e dell'uguaglianza), 53 (sotto il profilo della capacità contributiva) e 97 (sotto il profilo del buon andamento dell'amministrazione) Cost., in quanto il richiamato elenco dell'ISTAT sarebbe stato redatto sulla base di criteri previsti da una normativa abrogata da oltre venti anni, unitamente all'organo preposto all'aggiornamento, e sarebbe divenuto anacronistico perché compilato secondo dati (non solo geomorfologici ma anche reddituali) non più rivalutati e, nei casi di variazioni amministrative, sulla base del criterio della prevalenza territoriale, mai previsto dal legislatore; ciò a discapito del territorio sardo, altrimenti svantaggiato.

In via subordinata, secondo la ricorrente l'art. 1, comma 1, del d.l. n. 4 del 2015 violerebbe i principi di leale collaborazione e di sussidiarietà, in quanto avrebbe sottratto a un procedimento cooperativo l'adozione di provvedimenti coinvolgenti l'esercizio di competenze regionali in materia di ordinamento degli enti locali e di finanza locale.

Infine, l'art. 1, comma 1-*bis*, del d.l. n. 4 del 2015 violerebbe l'art. 97 Cost., in quanto non si evincerebbe su quali basi sia stato compilato l'allegato 0A del decreto.

4.1.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 1-*bis* e 3, del d.l. n. 4 del 2015, in riferimento agli artt. 3, lettera *d*) - in relazione agli artt. 51 del d.P.R. n. 348 del 1979 e 1 del d.lgs. n. 70 del 2004 - 7, 8 e 10 dello statuto speciale della Sardegna, nonché in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., non sono fondate. Parimenti non fondate sono le censure mosse ai citati commi 1 e 3 in riferimento all'art. 56 dello statuto speciale della Sardegna.

Come questa Corte ha recentemente affermato, «l'IMU, in quanto istituita e disciplinata con legge dello Stato, è un tributo erariale (sentenza n. 123 del 2010; nello stesso senso, sentenze n. 40 del 2016, n. 121 del 2013 e n. 97 del 2013), seppur "derivato" in ragione della devoluzione del gettito (sentenza n. 121 del 2013). La sua disciplina ricade dunque "nella materia 'ordinamento tributario dello Stato', che l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. riserva alla competenza legislativa statale" (sentenza n. 121 del 2013; nello stesso senso sentenze n. 26 del 2014 e n. 97 del 2013)» (sentenza n. 280 del 2016), anche per quanto attiene alla normativa di dettaglio (sentenza n. 121 del 2013). Ciò vale altresì per il relativo regime agevolativo, che costituisce un'integrazione della disciplina del tributo (sentenze n. 30 del 2012 e n. 123 del 2010).

Ne consegue che la normativa censurata non interviene negli ambiti di competenza spettanti alla Regione autonoma Sardegna in virtù dello statuto di autonomia e della normativa di attuazione invocata.

Il mancato contrasto con quest'ultima esclude altresì quello degli impugnati commi 1 e 3 con l'art. 56 dello statuto speciale della Sardegna in ragione del mancato rispetto della procedura necessaria a derogarvi.

La ricorrente lamenta anche la violazione dell'art. 10 dello statuto speciale, secondo cui «[l]a Regione, al fine di favorire lo sviluppo economico dell'Isola e nel rispetto della normativa comunitaria, con riferimento ai tributi erariali



per i quali lo Stato ne prevede la possibilità, può, ferma restando la copertura del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione: *a*) prevedere agevolazioni fiscali, esenzioni, detrazioni d'imposta, deduzioni dalla base imponibile e concedere, con oneri a carico del bilancio regionale, contributi da utilizzare in compensazione ai sensi della legislazione statale; *b*) modificare le aliquote in aumento entro i valori di imposizione stabiliti dalla normativa statale o in diminuzione fino ad azzerarle».

Con riferimento ad analoghe previsioni statutarie speciali, questa Corte ha chiarito che la locuzione «relativamente ai tributi erariali per i quali lo Stato ne prevede la possibilità» si riferisce al caso in cui il gettito del tributo sia interamente devoluto all'ente autonomo (sentenze n. 2 del 2012, n. 323 del 2011 e n. 357 del 2010). Per la Regione autonoma Sardegna tale interpretazione trova conferma nell'art. 14, comma 1, del decreto legislativo 9 giugno 2016, n. 114 (Norme di attuazione dell'articolo 8 dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna - legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, in materia di entrate erariali regionali) - applicabile a decorrere dal 1° gennaio 2010 - secondo cui «[n]el rispetto delle norme dell'Unione europea sugli aiuti di Stato, la Regione Sardegna, con riferimento ai tributi erariali il cui gettito sia ad essa interamente devoluto, ove la legge statale consenta una qualsiasi manovra su aliquote, esenzioni di pagamento, detrazioni d'imposta, agevolazioni o deduzioni dalla base imponibile, può in ogni caso compiere una qualsiasi di tali manovre, purché non venga superato il livello massimo di imposizione stabilito dalla normativa statale» (sulla funzione esecutiva delle norme di attuazione statutaria, sentenza n. 51 del 2006).

Poiché il gettito dell'IMU non è attribuito alla Regione autonoma Sardegna, non sussiste il presupposto della potestà di modulazione dell'imposizione rivendicata dalla ricorrente, né, evidentemente, il conseguente riverbero sull'autonomia finanziaria regionale. Ne discende la non fondatezza delle questioni promosse in riferimento all'art. 10 dello statuto speciale e, sotto un ulteriore profilo, agli artt. 7 e 8 dello statuto speciale medesimo.

4.2.- La Regione autonoma Sardegna censura l'art. 1, commi 1 e 3, del d.l. n. 4 del 2015 anche in riferimento agli artt. 3, 53 e 97 Cost.

L'evocazione di parametri estranei a quelli afferenti alla competenza regionale è ammissibile quando esiste - come nel caso in esame - la connessione tra la disciplina del regime agevolativo del tributo e l'effetto che essa produce sulle relazioni finanziarie tra Stato e Comuni, la lesione delle cui prerogative costituzionali la Regione è legittimata a denunciare (*ex plurimis*, sentenza n. 205 del 2016).

Tanto premesso, le descritte questioni non sono fondate.

Questa Corte ha costantemente affermato che la disciplina di agevolazioni fiscali o benefici tributari di qualsiasi specie costituisce esercizio di un potere ampiamente discrezionale del legislatore (ordinanza n. 46 del 2009), «censurabile solo per la sua eventuale palese arbitrarietà o irrazionalità» (*ex multis*, sentenza n. 177 del 2017), «a maggior ragione quando, come nella specie, la questione di costituzionalità sia diretta a limitare e non ad ampliare l'ambito del beneficio e risulti, quindi, sollevata in *malam partem*» (sentenza n. 346 del 2003).

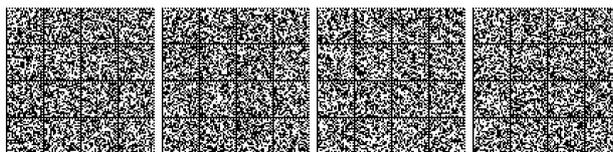
Nella fattispecie, non ricorre nessuna di tali ipotesi.

Nell'identificare l'ambito territoriale delle agevolazioni, il legislatore, utilizzando l'elenco dell'ISTAT, ha fatto propri i criteri originariamente previsti dalla legge 25 luglio 1952, n. 991 (Provvedimenti in favore dei territori montani).

Il criterio primario utilizzato è quello altimetrico (l'80 per cento della superficie del territorio comunale situata al di sopra di seicento metri di altitudine); tuttavia, esso non è adottato in via esclusiva, accompagnandosi a parametri di natura diversa, quali: *a*) ai sensi dell'art. 1, primo comma, della legge n. 991 del 1952, il reddito imponibile medio per ettaro, censito, risultante dalla somma del reddito dominicale e del reddito agrario, maggiorati del coefficiente di rivalutazione 12 ai sensi del decreto legislativo 12 maggio 1947, n. 356 (Rivalutazione degli estimi catastali dei terreni e del reddito agrario), non superiore a lire 2400 (unitamente a un dislivello tra la quota altimetrica inferiore e quella superiore del territorio comunale non minore di 600 metri); *b*) ai sensi dell'art. 1, terzo comma, della legge n. 991 del 1952, le pari condizioni economico-agrarie in cui versano i Comuni, o le porzioni di Comune, anche non limitrofi a quelli montani (con particolare riguardo ai Comuni già classificati tali nel catasto agrario e a quelli riconosciuti, per il loro intero territorio, danneggiati per eventi bellici).

In tal modo, la "montanità" non viene correlata a esclusivi requisiti orografici di altitudine ma anche a connotati di bassa redditività (sentenza n. 370 del 1985), sfuggendo così alla censura di irragionevolezza sul punto e di contrarietà al principio di buon andamento (sentenze n. 11 del 2007, n. 254 del 1989 e n. 370 del 1985).

L'intervento normativo non travalica dunque la soglia della palese irragionevolezza neppure in relazione alla vetustà dei criteri e al fatto che la legge che li ha previsti sia stata abrogata dall'art. 29, comma 7, lettera *a*), della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali).



Anzitutto, detti criteri risultano ancorati a un elemento stabile quale l'altimetria, tendenzialmente immutabile. In secondo luogo, l'assunto della Regione circa l'inesattezza dei dati di riferimento - sul presupposto della mancata rappresentatività della reale redditività dei terreni da parte dell'elencazione - è, oltre che scarsamente argomentato, del tutto indimostrato. Inoltre, esso non tiene conto della prescrizione che la Commissione censuaria centrale, preposta alla tenuta dell'elenco dei Comuni montani, provvedesse al suo aggiornamento (ai sensi dell'art. 1, secondo comma, della legge n. 991 del 1952), emendandolo delle eventuali difformità palesatesi nel corso del quarantennio di vigenza prima dell'abrogazione. Infine, l'impiego in epoca successiva, nei casi di variazioni amministrative (fusioni, soppressioni etc.), del criterio della prevalenza territoriale non è assolutamente illogico, non rileva sotto il profilo della ragionevolezza quanto alla mancata previsione legislativa e, comunque - secondo le precisazioni fornite dallo stesso Istituto di statistica nel corso dell'audizione presso la Commissione finanze del Senato l'11 febbraio 2015 in sede di conversione del d.l. n. 4 del 2015 - incide sull'elencazione in maniera marginale, trattandosi di pochi casi rispetto al numero dei Comuni totalmente o parzialmente esenti.

Infine, il rilievo che il descritto regime agevolativo trovi fondamento nell'art. 44, secondo comma, Cost. giustifica la diversa disciplina rispetto ad altre aree eventualmente svantaggiate.

4.3.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 4 del 2015, in riferimento ai principi di leale collaborazione e di sussidiarietà, non è fondata.

Va ribadito che la disciplina dell'IMU, comprensiva del regime agevolativo, rientra nella competenza esclusiva del legislatore statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Questa Corte ha ripetutamente e costantemente escluso, anche con specifico riferimento al tributo erariale in considerazione, che «le procedure di leale collaborazione fra Stato e Regioni “trovino applicazione nell'attività legislativa esclusiva dello Stato, per cui non vi è concorso di competenze diversamente allocate, né ricorrono i presupposti per la chiamata in sussidiarietà (sentenze n. 121 e n. 8 del 2013, n. 207 del 2011); e che l'esclusione della rilevanza di tali procedure, che è formulata in riferimento al procedimento legislativo ordinario, ‘vale a maggior ragione per una fonte come il decreto-legge, la cui adozione è subordinata, in forza del secondo comma dell'art. 77 Cost., alla mera occorrenza di casi straordinari di necessità e d'urgenza’ (sentenze n. 79 del 2011 e n. 298 del 2009)” (sentenze n. 26 del 2014 e n. 97 del 2013)» (sentenza n. 280 del 2016).

4.4.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1-bis, del d.l. n. 4 del 2015, in riferimento all'art. 97 Cost., è inammissibile, poiché la ricorrente non offre adeguata motivazione a supporto dell'asserita illegittimità, limitandosi ad affermare: «[s]u quali basi sia stato compilato detto Allegato 0A, dalla lettura della legge non si evince».

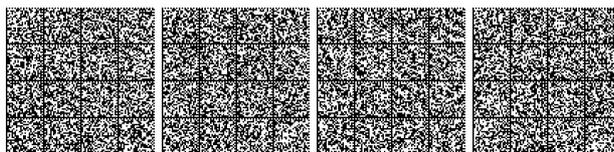
5.- Un secondo nucleo delle censure formulate dalla Regione autonoma Sardegna riguarda l'art. 1, commi 3, 4 e 5, del d.l. n. 4 del 2015, che disciplinano il pagamento dell'IMU agricola relativa all'anno d'imposta 2014.

È utile ricordare che il comma 3 estende i criteri di esenzione di cui ai commi 1 e 2 anche a detta annualità. Per essa, tuttavia, l'IMU non è comunque dovuta se i terreni che risultano imponibili ai sensi del nuovo regime erano, invece, esenti in virtù del pregresso (comma 4); il comma 5 dispone la proroga al 10 febbraio 2015 del termine per il versamento da parte dei contribuenti dell'imposta dovuta per il 2014 secondo i criteri fissati nei commi precedenti.

La ricorrente lamenta la ristretta tempistica prevista per il pagamento, in violazione: a) degli artt. 7, 8 e 10 (sotto un primo profilo) dello statuto speciale e 117 e 119 (sotto un primo profilo) Cost., in quanto il termine ravvicinato non avrebbe consentito alla Regione di modulare l'imposizione e, conseguentemente, ne avrebbe pregiudicato l'autonomia economico-finanziaria; b) degli artt. 3, lettera b), e 10 (sotto un secondo profilo) dello statuto speciale, in quanto detto termine avrebbe altresì impedito alla Regione di adottare disposizioni legislative di indirizzo ai Comuni per le loro determinazioni, in contrasto con il potere di incidere sulla modulazione dell'imposizione e in violazione delle competenze regionali in materia di ordinamento degli enti locali e di finanza locale; c) degli artt. 3, lettera b), dello statuto speciale e 118 e 119 (sotto un secondo profilo) Cost., in quanto la tempistica avrebbe impedito anche agli enti locali di incidere sull'aliquota come previsto dall'art. 13, comma 6, del d.l. n. 201 del 2011, con ulteriore violazione della competenza regionale in materia di finanza locale e di ordinamento degli enti locali, nonché dell'autonomia finanziaria di questi ultimi.

5.1.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 3, 4 e 5, del d.l. n. 4 del 2015, in riferimento agli artt. 7, 8 e 10 (sotto il primo profilo) dello statuto speciale e 117 e 119 (sotto il primo profilo) Cost., non sono fondate.

Come sopra evidenziato, poiché il gettito dell'IMU non è attribuito alla Regione autonoma Sardegna, non risulta integrato il presupposto della potestà di modulazione dell'imposizione previsto dall'art. 10 dello statuto speciale della Sardegna, onde l'inconfigurabilità della relativa violazione e del preteso vulnus all'autonomia finanziaria regionale.



5.2.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 3, 4 e 5, del d.l. n. 4 del 2015, in riferimento agli artt. 3, lettera *b*), e 10 (sotto il secondo profilo) dello statuto speciale e 118 e 119 (sotto il secondo profilo) Cost., sono inammissibili.

Occorre preliminarmente ricordare che l'art. 1, commi 1 e 2, del d.l. n. 4 del 2015 disciplina l'esenzione dall'IMU agricola, ampliando, rispetto al regime immediatamente precedente, la platea dei Comuni interessati dall'esenzione.

I commi ora in esame estendono la citata normativa anche all'IMU dovuta per il 2014, con la precisazione, però, che, ove ciò determinasse il venir meno della precedente esenzione, l'IMU continuerebbe a non essere dovuta.

Tanto premesso, il ricorso non chiarisce le ragioni per cui tali novità - che attengono prettamente al profilo dell'agevolazione - in correlazione alla data del 10 febbraio 2015, prevista per il pagamento di quanto determinato alla luce della disciplina dell'esenzione, frustrerebbero l'esercizio di poteri della Regione e dei Comuni che non riguarderebbero detta esenzione ma la modulabilità dell'aliquota di un'imposta non dovuta, così ledendo le attribuzioni asseritamente presidiate dai parametri evocati.

La motivazione delle censure risulta pertanto inadeguata e, in quanto tale, determina l'inammissibilità delle questioni proposte.

6.- Un terzo gruppo di censure formulate dalla Regione autonoma Sardegna riguarda l'art. 1, commi 7, 8, 9, 9-*bis* e 9-*quinquies*, del d.l. n. 4 del 2015, che disciplinano le variazioni compensative derivanti dall'attuazione del nuovo sistema di esenzione.

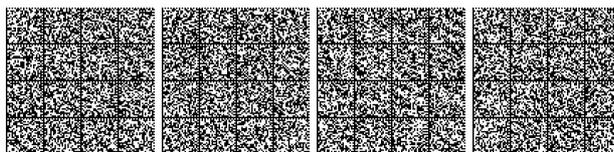
A decorrere dal 2015 le variazioni compensative di risorse conseguenti all'attuazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 vengono operate a valere sul Fondo di solidarietà comunale nella misura riportata nell'allegato A del d.l. n. 4 del 2015, con la procedura prevista dall'art. 1, commi 128 e 129, della legge n. 228 del 2012 (comma 7); per l'anno 2014, le variazioni compensative di risorse nei confronti dei Comuni conseguenti all'attuazione delle disposizioni di cui ai commi 3 e 4 avvengono nella misura di cui all'allegato B del decreto (comma 8); essendo già intervenute le regolazioni contabili con i Comuni, secondo la disciplina del precedente regime, la diversa stima di gettito comporta, per il 2014, un rimborso in favore dei Comuni, secondo gli importi indicati nell'allegato C del decreto (comma 9).

Ai sensi dell'art. 1, comma 9-*bis*, del d.l. n. 4 del 2015, a ristoro del minor gettito dell'IMU derivante dal precedente comma 1-*bis*, è attribuito, tra gli altri, ai Comuni sardi un contributo complessivamente pari a 15,35 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015, ripartito con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, secondo una metodologia adottata «sentita» la Conferenza Stato-città e autonomie locali. Il successivo comma 9-*quinquies* stabilisce che: *a*) al fine di assicurare la più precisa ripartizione delle variazioni compensative di risorse, fermo restando l'ammontare complessivo delle suddette variazioni, pari, complessivamente, a 230.691.885,33 euro per l'anno 2014 e a 268.652.847,44 euro dall'anno 2015, il Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base di una metodologia condivisa con l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e adottata sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali, provvede, entro il 30 settembre 2015, alla verifica del gettito per l'anno 2014; *b*) con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, si provvede alle modifiche delle variazioni compensative spettanti a ciascun Comune, anche della Regione autonoma Sardegna, sulla base dell'esito delle verifiche di cui al periodo precedente.

Ad avviso della ricorrente, il regime così concepito - che, compensando il maggior gettito dell'IMU con le risorse altrimenti recuperate allo Stato dai Comuni, anche a valere sul Fondo di solidarietà comunale, sostituirebbe entrate certe con entrate incerte - sarebbe fondato su stime aleatorie e imprecise, senza peraltro consentire la correzione dell'ammontare complessivo delle variazioni, irrigidito negli importi normativamente indicati. Ne deriverebbe la violazione: *a*) del principio di veridicità dei bilanci e di copertura delle spese (art. 81 Cost.) e, di conseguenza, dell'autonomia finanziaria dei Comuni (art. 119 Cost.), destinati a sopportare gli effetti della mancanza di risorse causata dalle norme censurate; *b*) degli artt. 3, 7 e 8 dello statuto speciale e 117 Cost., parametri attributivi della competenza regionale in materia di ordinamento degli enti locali e di finanza locale, quest'ultima strettamente connessa a quella regionale; *c*) degli artt. 3 dello statuto speciale della Sardegna e 117 e 119 Cost., in quanto, in un ambito coinvolgente l'esercizio di competenze regionali in materia di ordinamento degli enti locali e di finanza locale, i commi 9-*bis* e 9-*quinquies* non rispetterebbero i principi di leale collaborazione e di sussidiarietà attraverso il coinvolgimento della Regione nel procedimento previsto, essendo prescritto solo quello delle autonomie locali attraverso le forme dell'intesa "debole".

6.1.- Va anzitutto ribadita la legittimazione della Regione a denunciare la lesione delle prerogative costituzionali degli enti locali (*ex plurimis*, sentenza n. 205 del 2016).

A differenza delle questioni sollevate in via incidentale dal TAR, che attengono alla disciplina del tributo, la Regione lamenta il preteso pregiudizio arrecato al sistema di finanziamento degli enti locali. Nella regolamentazione



dei trasferimenti dovuti a questi ultimi - significativamente tali provvidenze finanziarie hanno assunto la denominazione di Fondo di solidarietà - convergono variegati coefficienti quantitativi sul cui peso incidono, non solo l'entità positiva o negativa del regime delle agevolazioni, ma anche i coefficienti correttivi di natura solidaristica che riguardano le zone fiscalmente più povere quali generalmente i territori montani.

6.2.- Alla luce di tali precisazioni, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 7, 8, 9, 9-bis e 9-quinquies, del d.l. n. 4 del 2015, in riferimento agli artt. 81 e 119 Cost., non sono fondate per le ragioni appresso indicate.

La ricorrente muove dal presupposto che le entrate rappresentate dal maggior gettito frutto del regime di esenzione non presentino quel grado di certezza sufficiente a garantire la copertura delle spese previste e precedentemente coperte con un'entrata diversa, in particolare costituita dalla ripartizione del Fondo di solidarietà comunale.

In linea astratta tale assunto non è implausibile, dal momento che viene abbandonato un sistema di esenzione colaudato in tempi recenti a favore di un altro - frutto di criteri risalenti e adottati per altre finalità - che potrebbe indurre rilevanti divari in territori caratterizzati da una strutturale carenza di risorse. Ciò soprattutto con riguardo a enti locali di piccole dimensioni nei quali anche riduzioni di entrate marginali in termini di valore assoluto possono precludere lo svolgimento o il mantenimento di servizi essenziali.

Tuttavia, per quanto di seguito specificato, il legislatore si è dato carico dei potenziali squilibri che potrebbero verificarsi, ponendovi rimedio sia nello stabilire la temporaneità e la sperimentaltà delle disposizioni impugnate, sia predisponendo meccanismi correttivi degli eventuali scompensi.

Al riguardo va qui ribadito - in conformità alla giurisprudenza di questa Corte - che l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita alle autonomie territoriali non comporta, a favore di queste ultime, una rigida garanzia "quantitativa", cioè la garanzia della disponibilità di entrate tributarie non inferiori a quelle ottenute in passato: onde nel caso di modifica della disciplina di tributi il cui gettito è devoluto agli enti territoriali possono aversi, senza violazione costituzionale, anche riduzioni di risorse purché non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle loro funzioni (*ex plurimis*, sentenze n. 241 del 2012 e n. 138 del 1999).

Tuttavia, la riduzione deve essere accompagnata dalla garanzia del coinvolgimento degli enti territoriali (*ex plurimis*, sentenza n. 129 del 2016) nella fase di definizione degli obiettivi di finanza pubblica e della loro quantificazione. Inoltre, l'eventuale riduzione non può essere tale da rendere impossibile o da pregiudicare gravemente lo svolgimento delle funzioni degli enti in questione (sentenze n. 10 del 2016, n. 188 del 2015 e n. 241 del 2012). Tale rischio di insostenibilità si accentua notevolmente con riguardo alle piccole comunità montane ove la marginalità del turismo non riesce a compensare la penuria strutturale delle risorse finanziarie.

Sotto tale profilo non si può negare che la norma impugnata sostituisce un meccanismo di esenzioni già sperimentato in questo ambito, con un sistema nuovo, bisognoso di verifiche di impatto in un ambito particolarmente delicato quale quello dei territori e delle popolazioni della montagna.

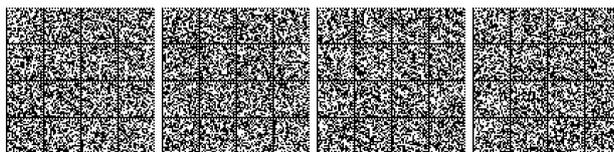
La tutela di tali situazioni trova, tra l'altro, garanzia diretta nell'art. 44, secondo comma, Cost. in tema di salvaguardia e di valorizzazione dei territori montani.

Tale tutela inerisce, da un lato, alle caratteristiche fisiche dell'ambiente montano e ai fattori antropici, che a esso si associano, quali le limitate dimensioni delle comunità locali, la dispersione territoriale e l'isolamento; dall'altro, all'esigenza fondamentale del mantenimento della vitalità socioeconomica e ambientale di tali zone. La permanenza della popolazione sulle aree di altura risponde infatti a un'imprescindibile necessità di presidio del territorio, alla cura del patrimonio idrogeologico e al contrasto - anche attraverso puntuali manutenzioni - dei processi erosivi e alluvionali.

Emblematica in tal senso è la formulazione dell'art. 1 della legge 31 gennaio 1994, n. 97 (Nuove disposizioni per le zone montane), secondo cui le zone montane sono ritenute di preminente interesse nazionale sotto il profilo territoriale, economico, sociale, culturale e delle tradizioni locali.

Anche in ambito europeo sono prese in considerazione come territori meritevoli di tutela le zone montane, in quanto caratterizzate da una notevole limitazione delle possibilità di utilizzazione della terra e da un consistente aumento del costo del lavoro, dovuti all'esistenza di condizioni climatiche molto difficili a causa dell'altitudine e dell'esistenza, nella maggior parte del territorio, di forti pendii: in tal senso l'art. 32 del regolamento del 17 dicembre 2013, n. 1305/2013/CE, recante «Regolamento del parlamento europeo e del consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio».

Se l'impatto della novella fiscale può incidere su relazioni finanziarie di particolare rilevanza in termini economici e fiscali, la configurazione astratta delle censure regionali urta, tuttavia, con il combinato delle norme impugnate e di quelle intervenute fino al definitivo abbandono del regime in esame. Tale complesso tessuto normativo prevede, infatti, una serie di misure di rimodulazione dei rapporti debitori e creditori tra Stato ed enti locali che si ispirano proprio alla



finalità di riequilibrare specifiche situazioni in cui il nuovo ordito normativo possa produrre rilevanti pregiudizi. Dette misure non erano presenti in altre fattispecie per le quali questa Corte ha ritenuto sussistente la lesione dell'autonomia finanziaria dell'ente territoriale (sentenze n. 188 e n. 129 del 2016).

Così il comma 9-*quinquies* prevede che «[a]l fine di assicurare la più precisa ripartizione delle variazioni compensative di risorse di cui agli allegati A, B e C al presente decreto, fermo restando l'ammontare complessivo delle suddette variazioni, pari, complessivamente, a 230.691.885,33 euro per l'anno 2014 e a 268.652.847,44 euro dall'anno 2015, il Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base di una metodologia condivisa con l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e adottata sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali, provvede, entro il 30 giugno 2015, alla verifica del gettito per l'anno 2014, derivante dalle disposizioni di cui al presente articolo, sulla base anche dell'andamento del gettito effettivo. Con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, si provvede alle modifiche delle variazioni compensative spettanti a ciascun comune [...] della regione Sardegna, sulla base dell'esito delle verifiche di cui al periodo precedente». In tal modo è stata creata una stanza di compensazione per le variazioni di maggiore entità unitamente a un meccanismo di predisposizione di criteri obiettivi sulla base dei quali effettuare dette compensazioni. Inoltre, l'art. 8, comma 10, del d.l. n. 78 del 2015 ha previsto per l'anno 2015 un contributo di 57,5 milioni di euro da ripartire tra i Comuni «tenendo conto della verifica del gettito per l'anno 2014 derivante dalle disposizioni di cui all'articolo 1 del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 4», in tal modo mitigando la denunciata rigidità della precedente previsione dell'ammontare complessivo delle variazioni compensative del maggior gettito IMU da ripartire tra i Comuni.

Peraltro, nel caso in cui anche i criteri determinati in contraddittorio con l'ANCI e la Conferenza Stato-città e autonomie locali non fossero ritenuti esaustivi per la tutela e la salvaguardia di specifici territori montani, non si creerebbero zone d'ombra nella tutela degli enti locali poiché ben potrebbero i Comuni interessati attivare il controllo giurisdizionale, sia nel caso che detti criteri siano adottati con norme di rango primario, sia nel caso che ciò avvenga attraverso atti amministrativi. In tali ipotesi, tuttavia, l'eventuale illegittimità di tali riparti non sarebbe imputabile alle norme oggi impugate, come in astratto configurate, bensì a una deficitaria attuazione delle stesse.

In proposito è utile sottolineare come la giurisprudenza costituzionale sia ferma nel precisare che grava sul ricorrente l'onere probatorio di dimostrare l'irreparabile pregiudizio lamentato, quando lo stesso non sia direttamente evincibile dal testo normativo impugnato (*ex plurimis*, sentenze n. 127 del 2016, n. 239 del 2015, n. 26 e n. 23 del 2014). Sotto tale aspetto il ricorso della Regione autonoma Sardegna appare carente, poiché essa non ha fornito la dimostrazione che la dedotta riduzione di gettito rende impossibile lo svolgimento delle funzioni da parte dei Comuni interessati.

Quanto in precedenza argomentato induce a qualificare il regime delle agevolazioni in esame come transitorio, sperimentale e, quanto ai profili attuativi, suscettibile di correzione attraverso le modalità precedentemente illustrate. Proprio in virtù di tali caratteri esso supera lo scrutinio di costituzionalità in riferimento agli artt. 81 e 119 Cost.

6.3.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 7, 8, 9, 9-*bis* e 9-*quinquies*, del d.l. n. 4 del 2015, in riferimento agli artt. 3, 7 e 8 dello statuto speciale e 117 Cost., non sono fondate.

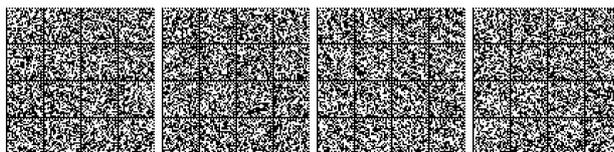
Secondo la ricorrente, stante lo stretto legame tra finanza regionale e locale, il regime compensativo connesso a quello di esenzione comprometterebbe anche l'autonomia finanziaria della Regione e la sua competenza in materia di ordinamento degli enti locali e di finanza locale.

Alla stregua delle ragioni precedentemente illustrate, per le quali non si riscontra una lesione dell'autonomia finanziaria locale, non è ravvisabile nemmeno una violazione di quella regionale.

A ciò si aggiunga che, nella fattispecie, si tratta di trasferimenti o contributi a carico del bilancio dello Stato, nell'ambito delle relazioni finanziarie che intercorrono tra lo stesso e i Comuni, e che, diversamente dalle autonomie speciali continentali, la Regione autonoma Sardegna non somministra "trasferimenti istituzionali" agli enti locali (sentenza n. 188 del 2016). Di qui l'infondatezza della questione anche con riguardo alle competenze regionali in materia di finanza locale.

6.4.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 9-*bis* e 9-*quinquies*, del d.l. n. 4 del 2015, in riferimento agli artt. 3 dello statuto speciale e 117 e 119 Cost., non sono fondate.

Secondo la ricorrente, l'art. 1, commi 9-*bis* e 9-*quinquies*, del d.l. n. 4 del 2015, non contemplando il coinvolgimento della Regione rispettivamente nel procedimento per ripartire il contributo attribuito a compensazione del minor gettito derivante dalla detrazione di cui al comma 1-*bis* e in quello per modificare le variazioni compensative all'esito delle verifiche previste, violerebbe il principio di leale collaborazione di cui all'art. 117 Cost. in un ambito coinvolgente l'esercizio di competenze regionali, con conseguente violazione dell'art. 3 dello statuto speciale della Sardegna in materia di ordinamento degli enti locali e di finanza locale e del principio di sussidiarietà ricondotto all'art. 119 Cost.



La censura muove dal presupposto che la fattispecie normativa integri un'ipotesi di chiamata in sussidiarietà, in relazione alla quale, peraltro, la Regione, lamentando di non essere coinvolta nell'esercizio delle funzioni in materia finanziaria, non invoca un'addizione per ovviare all'illegittimità lamentata, vale a dire l'introduzione dell'intesa, ma l'ablazione della norma - alla stregua del *petitum* formulato nelle conclusioni - sebbene ciò finisca per determinare un aggravio dei vulnera denunciati in ricorso, impedendo attribuzione e ripartizione del contributo di cui al comma 9-bis, nonché l'aggiornamento delle variazioni compensative previsto dal comma 9-quinquies.

La ricorrente non tiene conto del fatto che le relazioni finanziarie che vengono in rilievo nella fattispecie non afferiscono a "trasferimenti istituzionali" ai Comuni da parte della Regione autonoma Sardegna - atteso che essa, come in precedenza evidenziato, non li somministra - ma a contributi (comma 9-bis) e a trasferimenti o assegnazioni finanziarie a carico del bilancio dello Stato (comma 9-quinquies), che esulano dalla competenza regionale in materia di ordinamento e di finanza degli enti locali. Nella fattispecie, dunque, non si ravvisano i presupposti per la chiamata in sussidiarietà, la quale implica, appunto, la sussistenza di una competenza regionale (*ex plurimis*, sentenza n. 170 del 2017).

7.- Le ordinanze del TAR per il Lazio censurano l'art. 1, comma 1, lettere a) e b), del d.l. n. 4 del 2015, in quanto, prevedendo che l'esenzione dall'IMU si applichi ai terreni agricoli, nonché a quelli non coltivati, ubicati nei Comuni classificati totalmente o parzialmente montani - in quest'ultimo caso se posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali, iscritti nella previdenza agricola - nell'elenco predisposto dall'ISTAT, rimetterebbe a detto Istituto la determinazione dei presupposti di fatto per l'applicazione del regime agevolativo. Ciò senza porre un vincolo legislativo alla discrezionalità amministrativa, in quanto l'art. 1 della legge n. 991 del 1952, che originariamente disciplinava la formazione dell'elenco - poi recepito dall'ISTAT - è stato abrogato dall'art. 29, comma 7, lettera a), della legge n. 142 del 1990, con la conseguenza che il successivo mantenimento della classificazione sarebbe avvenuto sulla base di parametri non più legislativamente determinati. Ne deriverebbe la violazione dell'art. 23 Cost.

7.1.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere a) e b), del d.l. n. 4 del 2015, sollevate in riferimento all'art. 23 Cost., non sono fondate.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare che «non vi è dubbio che le norme di agevolazione tributaria siano anch'esse, come le norme impositive, sottoposte alla riserva relativa di legge di cui all'art. 23 Cost., perché realizzano un'integrazione degli elementi essenziali del tributo (sentenza n. 123 del 2010). Ne consegue che i profili fondamentali della disciplina agevolativa devono essere regolati direttamente dalla fonte legislativa». Quest'ultima «non deve limitarsi a fissare i tetti massimi dell'importo delle agevolazioni accordate, ma deve determinare in modo sufficiente anche le fattispecie di agevolazione, individuandone gli elementi fondamentali, quali i presupposti soggettivi e oggettivi per usufruire del beneficio» (sentenza n. 60 del 2011).

Sebbene, dunque, anche la previsione dei presupposti soggettivi e oggettivi dell'agevolazione debba avvenire per legge e non possa essere rimessa alla mera discrezionalità dell'amministrazione, ciò non conduce a ravvisare la violazione del principio di riserva di legge nella fattispecie in esame.

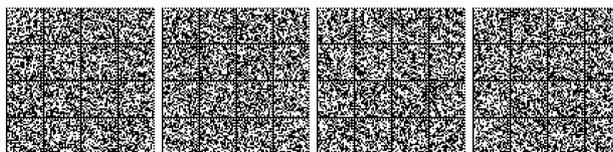
La norma censurata - come risulta dai chiarimenti forniti dall'ISTAT in audizione durante la conversione del decreto-legge, riscontrati dal rimettente in sede di istruttoria (ordinanze iscritte al reg. ord. n. 142 e n. 157 del 2016), e come desumibile da analogo richiamo a opera di leggi anteriori (art. 1, comma 380, lettera f, della legge n. 228 del 2012) - utilizza un elenco preesistente, non più aggiornato dal 2009, i cui dati (quanto a "montanità") l'ISTAT ha raccolto e diffuso per finalità informative e ai quali il legislatore ha attinto.

La disposizione, dunque, non attribuisce né all'Istituto né ad altra amministrazione il compito di stabilire quali Comuni siano totalmente o parzialmente montani e, di conseguenza, quali terreni siano esenti dall'IMU; non reca una norma "in bianco" che si limiti a prevedere il potere in capo all'amministrazione, così priva di vincoli nella possibilità di incidere sulla sfera generale di libertà dei cittadini.

Con il rinvio rivolto a un'elencazione già predisposta il legislatore ha condiviso le scelte ivi cristallizzate a fini differenti, adottando quella valutazione in funzione agevolativa fino alla sopravvenuta abrogazione della norma che vi provvede.

Attraverso il rinvio, dunque, l'individuazione dei presupposti soggettivi e oggettivi dell'esenzione è tutt'altro che rimessa all'amministrazione, alla quale, viceversa, non viene riconosciuto alcun margine di discrezionalità, nemmeno quella condizionata da criteri direttivi e linee generali di disciplina che, secondo la giurisprudenza di questa Corte (di recente, sentenze n. 174 e n. 69 del 2017), la rendono compatibile con la riserva relativa. La scelta, infatti, è stata operata integralmente dal decreto-legge.

Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere a) e b), del d.l. n. 4 del 2015, in riferimento all'art. 23 Cost., sono pertanto non fondate.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 1-bis e 3, del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 4 (Misure urgenti in materia di esenzione IMU), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015, n. 34, promosse, in riferimento agli artt. 3, lettera d) - in relazione agli artt. 51 del decreto del Presidente della Repubblica 19 giugno 1979, n. 348 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Sardegna in riferimento alla legge 22 luglio 1975, n. 382 e al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), e 1 del decreto legislativo 6 febbraio 2004, n. 70 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Sardegna concernenti il conferimento di funzioni amministrative alla Regione in materia di agricoltura) - 7, 8 e 10 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nonché in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, dalla Regione autonoma Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 3, del d.l. n. 4 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 56 della legge cost. n. 3 del 1948 e 3, 53 e 97 Cost., dalla Regione autonoma Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 4 del 2015, promossa, in riferimento ai principi di leale collaborazione e di sussidiarietà, dalla Regione autonoma Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1-bis, del d.l. n. 4 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 97 Cost., dalla Regione autonoma Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 3, 4 e 5, del d.l. n. 4 del 2015, promosse, in riferimento in riferimento agli artt. 7, 8 e 10 della legge cost. n. 3 del 1948 e 117 e 119 Cost., dalla Regione autonoma Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 3, 4 e 5, del d.l. n. 4 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 3, lettera b), e 10 della legge cost. n. 8 del 1948 e 118 e 119 Cost., dalla Regione autonoma Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 7, 8, 9, 9-bis e 9-quinquies, del d.l. n. 4 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 3, 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948 e 81, 117 e 119 Cost., dalla Regione autonoma Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe;

8) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 9-bis e 9-quinquies, del d.l. n. 4 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 3 della legge cost. n. 3 del 1948 e 117 e 119 Cost., dalla Regione autonoma Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe;

9) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere a) e b), del d.l. n. 4 del 2015, sollevate, in riferimento all'art. 23 Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda, con le ordinanze indicate in epigrafe.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 2 febbraio 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 18

Sentenza 6 dicembre 2017 - 2 febbraio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Spese di giustizia - Processo tributario d'appello - Contributo unificato - Importo raddoppiato in caso di impugnazione, anche incidentale, dichiarata inammissibile, improcedibile o infondata.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)», art. 13, comma 1-*quater*.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1-*quater*, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)», promossi dalla Commissione tributaria regionale di Catanzaro con ordinanze del 23 marzo e del 4 aprile 2016, iscritte ai nn. 49 e 53 del registro ordinanze 2017 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 15 e 16, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 6 dicembre 2017 il Giudice relatore Aldo Carosi.

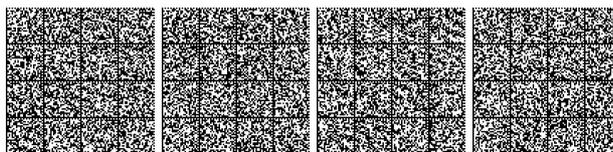
Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 23 marzo 2016, iscritta al r.o. n. 49 del 2017, la Commissione tributaria regionale (CTR) di Catanzaro ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1-*quater*, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)», in riferimento all'art. 111, secondo comma, della Costituzione.

Il rimettente riferisce di essere stato adito dall'Agenzia delle entrate, che aveva proposto appello avverso la sentenza della Commissione tributaria provinciale di Cosenza, impugnata in via incidentale anche dal contribuente.

Ritenendo infondati i gravami, il rimettente sostiene che, ai sensi della norma censurata, trattandosi di impugnazione successiva alla data del 30 gennaio 2013, dovrebbe dare atto in sentenza della sussistenza dei presupposti per il raddoppio del contributo unificato a carico di entrambe le parti.

Senonché, nella fattispecie simile pronuncia potrebbe riguardare solamente l'appellante incidentale e non anche quello principale, amministrazione dello Stato esonerata, in quanto tale, dal pagamento del contributo unificato, mediante il meccanismo della prenotazione a debito e, quindi, non assoggettata all'obbligo del versamento di un ulteriore importo a detto titolo, pari a quello dovuto per la stessa impugnazione, così come ritenuto dalla giurisprudenza di legittimità.



Ad avviso del rimettente, tale limitazione violerebbe il principio della parità delle parti di cui all'art. 111, secondo comma, Cost., in quanto, se, al fine di scoraggiare impugnazioni dilatorie e pretestuose, la norma prevede il pagamento di un'ulteriore somma di denaro in caso di impugnazione dichiarata inammissibile, improcedibile o infondata, detta sanzione dovrebbe poter colpire indifferentemente tutte le parti anche nel processo tributario, in cui una di esse è necessariamente pubblica e spesso un'amministrazione dello Stato.

In punto di rilevanza, il rimettente evidenzia come il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità della norma censurata.

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

Secondo l'intervenuto, la questione sarebbe innanzitutto inammissibile, in quanto il rimettente avrebbe ammesso che il giudizio di primo grado è iniziato prima della data di applicabilità della norma censurata o, comunque, non avrebbe indicato a quando esso risalga o le ragioni per le quali ritiene rilevante solo l'instaurazione del giudizio d'appello. Un ulteriore profilo di inammissibilità consisterebbe di per sé nella natura additiva della pronuncia invocata.

Nel merito, la questione sarebbe infondata, in quanto l'esenzione dal pagamento del contributo unificato, attraverso il meccanismo della prenotazione a debito, e il mancato assoggettamento al suo raddoppio in caso di integrale soccombenza in sede di impugnazione si giustificerebbero alla stregua del rilievo che lo Stato si troverebbe contestualmente a essere debitore e creditore della prestazione tributaria. Al contempo, per la pubblica amministrazione l'iniziativa processuale non costituirebbe una manifestazione di capacità contributiva, idonea a giustificare l'assoggettamento al tributo.

Alla luce di tali strutturali differenze, le posizioni della parte privata e di quella pubblica non sarebbero equiparabili, onde l'insussistenza della violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della parità delle parti e, conseguentemente, l'infondatezza della questione sollevata.

3.- Con ordinanza del 4 aprile 2016, iscritta al r. o. n. 53 del 2017, la CTR di Catanzaro ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. n. 115 del 2002, in riferimento all'art. 111, secondo comma, Cost., descrivendo vicende processuali e adducendo motivi del tutto coincidenti con quelli di cui all'ordinanza iscritta al r. o. n. 49 del 2017.

È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità o, comunque, l'infondatezza della questione, alla stregua di argomenti del medesimo tenore di quelli sviluppati con riguardo all'ordinanza iscritta al r. o. n. 49 del 2017.

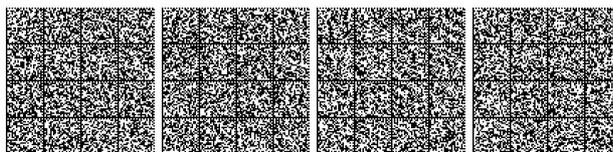
Considerato in diritto

1.- Con le ordinanze indicate in epigrafe la Commissione tributaria regionale (CTR) di Catanzaro ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1-*quater*, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)», in riferimento all'art. 111, secondo comma, Costituzione.

Essendo stata proposta sia impugnazione principale che incidentale avverso la sentenza di primo grado, ritenendole entrambe infondate, il rimettente sostiene che, ai sensi della norma censurata, dovrebbe dare atto in sentenza della sussistenza dei presupposti per il raddoppio del contributo unificato a carico di ambedue le parti processuali. Nella fattispecie, però, tale pronuncia potrebbe riguardare solamente l'appellante incidentale e non anche quello principale, amministrazione dello Stato esonerata, in quanto tale, dal pagamento del contributo unificato mediante la prenotazione a debito e, quindi, non assoggettata all'obbligo del versamento di un ulteriore importo a detto titolo, pari a quello dovuto per la stessa impugnazione, così come ritenuto dalla giurisprudenza di legittimità. Secondo il rimettente, siffatta limitazione violerebbe il principio della parità delle parti di cui all'art. 111, secondo comma, Cost., in quanto il raddoppio del contributo unificato in caso di reiezione dell'impugnazione, mirando a scoraggiare quelle dilatorie e pretestuose, dovrebbe poter colpire indifferentemente tutte le parti, anche nel processo tributario, in cui una di esse è pubblica.

2.- Stante l'identità delle questioni sollevate con le due ordinanze, i giudizi devono essere riuniti per essere decisi congiuntamente.

3.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. n. 115 del 2002, in riferimento all'art. 111, secondo comma, Cost., sono inammissibili.



Il rimettente le propone, muovendo dalla premessa interpretativa, enunciata in modo assertivo, che la norma censurata debba trovare applicazione nel processo tributario d'appello.

Tale premessa non trova riscontro in un "diritto vivente" consolidatosi in tal senso, considerato che in seno alle Commissioni tributarie regionali non si rinviene un orientamento univoco e che la Corte di cassazione non risulta essersi ancora pronunciata al riguardo.

Peraltro egli non tiene conto dell'opzione ermeneutica alternativa fondata sull'insuscettibilità dell'applicazione estensiva o analogica al processo tributario del raddoppio del contributo unificato - misura eccezionale e lato sensu sanzionatoria - e sul tenore testuale della disposizione impugnata, che circoscrive la sua operatività, attraverso specifico rinvio, al processo civile.

L'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. n. 115 del 2002, infatti, prevede che «[q]uando l'impugnazione, anche incidentale, è respinta integralmente o è dichiarata inammissibile o improcedibile, la parte che l'ha proposta è tenuta a versare un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per la stessa impugnazione, principale o incidentale, a norma del comma 1-*bis*. Il giudice dà atto nel provvedimento della sussistenza dei presupposti di cui al periodo precedente e l'obbligo di pagamento sorge al momento del deposito dello stesso». L'ulteriore somma a titolo di contributo unificato viene commisurata agli importi dovuti ai sensi del comma 1-*bis* del medesimo art. 13, disposizione che, a sua volta, rinvia al contenuto del precedente comma 1. Quest'ultimo fa riferimento esclusivamente a quanto dovuto a titolo di contributo unificato nel processo civile, mentre quello tributario è disciplinato dal successivo comma 6-*quater*, non richiamato dalla norma censurata. D'altra parte la precedente sentenza di questa Corte (sentenza n. 78 del 2016) ha precisato che i primi sei commi dell'art. 13, incluso l'impugnato comma 1-*quater*, riguardano il processo civile.

In definitiva, il rimettente ha censurato l'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. n. 115 del 2002 muovendo dalla premessa interpretativa della sua applicabilità nel processo tributario d'appello senza chiarire - come sarebbe stato suo onere - le ragioni che dovrebbero giustificarla (ordinanza n. 362 del 2010) e renderla prevalente rispetto all'opzione ermeneutica precedentemente richiamata. Tale carenza argomentativa si risolve in un difetto di motivazione sulla rilevanza che rende le questioni di legittimità costituzionale inammissibili (*ex multis*, sentenza n. 119 del 2017).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

*dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1-*quater*, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)», sollevate, in riferimento all'art. 111, secondo comma, Cost., dalla Commissione tributaria regionale di Catanzaro con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 dicembre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

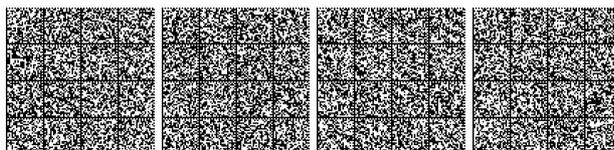
Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 2 febbraio 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 19

Ordinanza 10 gennaio - 2 febbraio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo amministrativo - Sentenze dei Tribunali amministrativi regionali e del Consiglio di Stato - Revocazione - Rinvio ai casi e ai modi previsti dagli artt. 395 e 396 cod. proc. civ.

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), art. 106; 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, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 106 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), e degli artt. 395 e 396 del codice di procedura civile, promosso dal Consiglio di Stato, sezione quarta, nel procedimento vertente tra D. P. e altri e la Presidenza del Consiglio dei ministri e altro, con ordinanza del 17 novembre 2016, iscritta al n. 276 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione di D. P. e altri;

udito nella camera di consiglio del 10 gennaio 2018 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio.

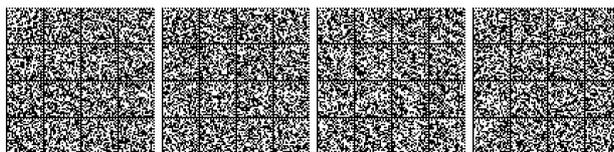
Ritenuto che, con ordinanza del 17 novembre 2016, il Consiglio di Stato, sezione quarta, ha sollevato, in riferimento agli artt. 24, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 106 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), e degli artt. 395 e 396 del codice di procedura civile, «nella parte in cui non prevedono un diverso caso di revocazione della sentenza quando ciò sia necessario, ai sensi dell'art. 46, par. 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo»;

che il rimettente, in punto di fatto, ha dedotto che:

- con sentenza del 12 marzo 1996, n. 175, il Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione staccata di Salerno, aveva accolto il ricorso proposto dai consiglieri di Stato S. G., F. M. e F. P., volto all'accertamento del loro diritto all'allineamento stipendiale, con conseguente condanna della Presidenza del Consiglio dei ministri al pagamento delle somme spettanti a tale titolo, oltre accessori di legge;

- con sentenza 22 maggio 2006, n. 3017, il Consiglio di Stato, sezione quarta, aveva dichiarato inammissibile l'appello avverso la pronuncia di primo grado per inesistenza della notificazione;

- i ricorrenti avevano quindi proposto ricorso in ottemperanza per l'esecuzione della sentenza passata in cosa giudicata e l'amministrazione, costituitasi in giudizio, aveva eccepito l'impossibilità di darvi esecuzione a causa del



sopravvenuto art. 50, comma 4, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», che aveva disposto la perdita di efficacia delle decisioni delle autorità giurisdizionali comportanti provvedimenti di allineamento stipendiale;

- il TAR Campania, con sentenza 28 gennaio 2008, n. 93, aveva accolto il ricorso in ottemperanza, ma la pronuncia era stata riformata dal Consiglio di Stato, sezione quarta, con sentenza 16 giugno 2008, n. 2986, sul presupposto che l'art. 50, comma 4, della legge n. 388 del 2000 era intervenuto prima che si fosse formato il giudicato sulla pretesa dei ricorrenti, il che avrebbe impedito la valida instaurazione del giudizio esecutivo;

- con il ricorso per revocazione la parte ricorrente (eredi di F. P.) ha dedotto di essersi rivolta alla Corte europea dei diritti dell'uomo, lamentando che, in forza di non chiare e illegittime disposizioni nazionali aventi efficacia retroattiva e incidenti su sentenze rese da autorità giurisdizionali, la pronuncia n. 2986 del 2008 del Consiglio di Stato le aveva precluso il conseguimento di un diritto quesito, in violazione dell'art. 6, paragrafo I, 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; e che la Corte EDU, con la sentenza 1° luglio 2014, Guadagno e altri c. Italia, aveva riconosciuto la fondatezza delle sue doglianze e liquidato un indennizzo;

- i ricorrenti hanno sostenuto la revocabilità della sentenza gravata sulla base dell'art. 106 del d.lgs. n. 104 del 2010 (d'ora in avanti: cod. proc. amm.) e, in via subordinata, hanno chiesto sollevarsi questione di legittimità costituzionale della disposizione citata, nella parte in cui non contempla, tra le ipotesi di revocazione, quella del contrasto della sentenza nazionale con una successiva pronuncia della Corte EDU;

- l'amministrazione ha eccepito l'impossibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata delle norme sulla revocazione, perché il loro contrasto con la Convenzione potrebbe essere rimosso solo con la declaratoria di incostituzionalità; e che, tuttavia, non potrebbe trovare miglior sorte la richiesta di sollevare questione di costituzionalità delle stesse norme, poiché dalla sentenza della Corte EDU non potrebbe trarsi il convincimento che la parte ricorrente abbia conseguito il diritto ad ottenere l'adeguamento stipendiale richiesto;

- sempre secondo l'amministrazione, la richiesta di sollevare la questione di legittimità costituzionale sarebbe da respingere anche perché la Corte costituzionale non potrebbe pronunciare una sentenza additiva, invadendo la sfera del legislatore; e, infine, perché il riconoscimento delle pretese della parte ricorrente dovrebbe passare in ogni caso dalla declaratoria di incostituzionalità dell'art. 50, comma 4, della legge n. 388 del 2000, disposizione, questa, già ritenuta, dalla Corte costituzionale, immune da vizi;

che il rimettente, in punto di rilevanza, ha osservato che:

- con l'ordinanza 4 marzo 2015, n. 2, «da intendersi integralmente richiamata e trascritta in questa sede», l'adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha già sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 106 cod. proc. amm. e degli artt. 395 e 396 cod. proc. civ., in relazione agli artt. 24, 111 e 117, primo comma, Cost., nella parte in cui non prevedono un diverso caso di revocazione della sentenza, quando ciò sia necessario per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte EDU;

- in tale ordinanza, «pienamente condivisa dal Collegio», si sarebbe precisato che la questione era rilevante in quel giudizio, in quanto dalla sua soluzione dipendeva l'ammissibilità del ricorso per revocazione proposto, e che la situazione sarebbe «perfettamente traslabile» alla fattispecie esaminata dal rimettente, poiché l'unico motivo di revocazione spiegato dalla parte ricorrente riposa sull'asserito contrasto della sentenza passata in giudicato con la sopravvenuta pronuncia della Corte EDU;

- «per le ragioni già chiarite nella ordinanza n. 2/2015 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato» non potrebbe essere condivisa la prospettazione della parte ricorrente, secondo cui sarebbe possibile una interpretazione estensiva dei casi di revocazione previsti dal diritto positivo;

che il Consiglio di Stato, infine, ha affermato di condividere «il giudizio di non manifesta infondatezza delle questioni prospettate nella citata ordinanza n. 2/2015 in quanto, non contemplando tra i casi di revocazione quella che si renda necessaria per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo, le norme processuali surrichiamate appaiono in contrasto con l'art. 46 CEDU che, invece, sancisce tale obbligo per gli Stati aderenti»;

che, con memoria depositata nella cancelleria di questa Corte il 14 febbraio 2017, si è costituita la parte ricorrente nel giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento della questione sollevata e riservandosi di meglio illustrare in prosieguo la sua posizione;

che, con memoria depositata il 20 dicembre 2017, la parte costituita ha fatto istanza perché la causa venga trattata in pubblica udienza, poiché il caso in esame sarebbe differente da quello già esaminato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 123 del 2017, non essendovi controinteressati, né essendo configurabile una violazione dei diritti dei terzi in caso di revocazione della sentenza nazionale contraria alla sentenza della Corte EDU.



Considerato che la questione può essere decisa in camera di consiglio, sussistendo le condizioni per una pronuncia di manifesta inammissibilità;

che, infatti, in ordine alla non manifesta infondatezza, il rimettente si limita ad affermare che dall'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, discende un obbligo di riapertura del processo interno, e a richiamare «le considerazioni in diritto illustrate» nella ordinanza di rimessione 4 marzo 2015, n. 2, dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato, considerazioni «da ritenersi integralmente ritrascritte nella presente ordinanza collegiale»;

che la motivazione sul punto è carente, perché si risolve unicamente nel richiamo per relationem ad altra ordinanza del Consiglio di Stato;

che la consolidata giurisprudenza di questa Corte «esclude che, nei giudizi incidentali di costituzionalità delle leggi, sia ammessa la cosiddetta motivazione per relationem. Infatti, il principio di autonomia di ciascun giudizio di costituzionalità in via incidentale, quanto ai requisiti necessari per la sua valida instaurazione, e il conseguente carattere autosufficiente della relativa ordinanza di rimessione, impongono al giudice *a quo* di rendere espliciti, facendoli propri, i motivi della non manifesta infondatezza, non potendo limitarsi ad un mero richiamo di quelli evidenziati dalle parti nel corso del processo principale (*ex plurimis*, sentenze n. 49, n. 22 e n. 10 del 2015; ordinanza n. 33 del 2014), ovvero anche in altre ordinanze di rimessione emanate nello stesso o in altri giudizi (sentenza n. 103 del 2007; ordinanze n. 156 del 2012 e n. 33 del 2006)» (sentenza n. 170 del 2015).

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 e 9, comma 2, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 106 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), e degli artt. 395 e 396 del codice di procedura civile, sollevata, in riferimento agli artt. 24, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, dal Consiglio di Stato, sezione quarta, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

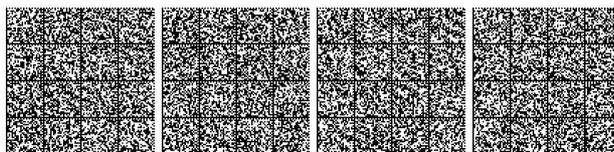
Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 2 febbraio 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 20

Sentenza 10 gennaio - 2 febbraio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Dipendenti pubblici - Abrogazione della pensione privilegiata ordinaria - Conservazione del beneficio per i soli appartenenti al comparto sicurezza, difesa, vigili del fuoco e soccorso pubblico.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici) - convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 - art. 6.

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 dell'art. 6 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, promosso dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, giudice unico delle pensioni, nel procedimento instaurato da R.A. C. nei confronti dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 31 gennaio 2017, iscritta al n. 92 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2017.

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

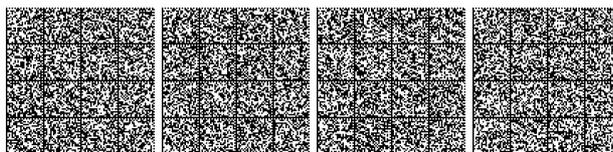
udito nella camera di consiglio del 10 gennaio 2018 il Giudice relatore Silvana Sciarra.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 31 gennaio 2017, iscritta al n. 92 del registro ordinanze 2017, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, giudice unico delle pensioni, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

1.1.- Il giudice rimettente espone di dover decidere sulla domanda di pensione privilegiata ordinaria, proposta da un dirigente medico e rigettata in sede amministrativa dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), sul presupposto che la cessazione dal servizio fosse intervenuta il 1° ottobre 2012, in data successiva all'abrogazione dell'istituto disposta dalla disciplina censurata.

Il giudice *a quo* esclude che il ricorrente possa beneficiare della disciplina previgente, che continua a trovare applicazione soltanto «nei confronti del personale appartenente ai comparti sicurezza, difesa, vigili del fuoco e soccorso



pubblico» e «ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto, nonché ai procedimenti per i quali, alla predetta data, non sia ancora scaduto il termine di presentazione della domanda, nonché ai procedimenti instaurabili d'ufficio per eventi occorsi prima della predetta data».

1.2.- Sulla base di tali premesse, il rimettente ritiene rilevante, e non superabile con una «interpretazione adeguatrice», la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 del d.l. n. 201 del 2011, che abroga anche per il ricorrente nel giudizio principale l'istituto della pensione privilegiata ordinaria.

1.3.- Il giudice *a quo* assume che tale disciplina contrasti con l'art. 3 Cost. sotto un duplice profilo.

La disposizione censurata, nel salvaguardare la pensione privilegiata ordinaria per i soli appartenenti ai comparti sicurezza, difesa, vigili del fuoco e soccorso pubblico, determinerebbe un'irragionevole disparità di trattamento per la generalità dei dipendenti pubblici che, pur «in presenza della stessa infermità», non possono più accedere a tale beneficio.

Per altro verso, l'art. 6 del d.l. n. 201 del 2011 si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., perché lesivo dei principi di ragionevolezza e proporzionalità. La disciplina censurata, «sostanzialmente priva di una stima dei risparmi di spesa indotti dalla abrogazione dell'istituto della pensione privilegiata ordinaria per una parte di dipendenti pubblici (e non per la generalità)», sacrificerebbe irragionevolmente i diritti dei dipendenti pubblici esclusi da tale beneficio.

2.- Nel giudizio, con memoria del 18 luglio 2017, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto di dichiarare inammissibile e in subordine infondata la questione di legittimità costituzionale.

Quanto alla paventata disparità di trattamento, la difesa dell'interveniente esclude l'omogeneità delle situazioni poste a raffronto. La scelta di salvaguardare la pensione privilegiata per gli appartenenti ai comparti sicurezza, difesa, vigili del fuoco e soccorso pubblico sarebbe sorretta da una giustificazione oggettiva, legata alla «diversità dei rischi immanenti all'attività propria dei singoli comparti» e al fatto che tali categorie, al contrario del personale civile pubblico, siano escluse «dalla tutela INAIL» (si richiamano i chiarimenti forniti dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro - INAIL - nella nota del 13 febbraio 2012).

Pertanto, il ricorrente, già titolare di pensione di inabilità, non avrebbe potuto conseguire l'ulteriore beneficio della pensione privilegiata ordinaria, in ragione del «divieto di cumulo di benefici erogati da Pubbliche Amministrazioni in caso di medesimo evento invalidante»: il ricorrente, pertanto, avrebbe dovuto rinunciare alla pensione di inabilità e optare per il trattamento privilegiato in esame. L'omessa considerazione di tale profilo, connesso all'interesse ad agire, potrebbe «eventualmente ricadere sulla rilevanza della questione».

Quanto alla mancata stima dei risparmi, la difesa dello Stato richiama le considerazioni svolte nella sentenza n. 124 del 2017 con riguardo alla disciplina del limite alle retribuzioni pubbliche, racchiusa nello stesso d.l. n. 201 del 2011. Dalla mancanza di una quantificazione precisa dei risparmi attesi non si potrebbe evincere l'irragionevolezza della disciplina censurata, allorché una credibile valutazione preventiva sia preclusa dalla molteplicità delle variabili in gioco.

Nel caso di specie, la «stratificazione normativa» di precedenti misure restrittive in tema di pensioni privilegiate (art. 70 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria», convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), l'articolata disciplina transitoria prevista dalla norma censurata, la necessità di considerare l'applicazione del generale regime INAIL imporrebbero «una valutazione ex post dei risparmi di spesa».

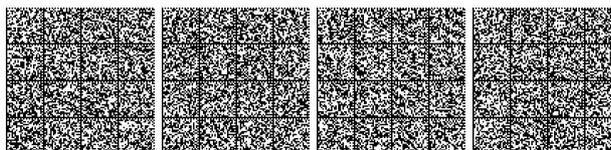
Considerato in diritto

1.- La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, giudice unico delle pensioni, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

La disposizione censurata abroga l'istituto della pensione privilegiata per la generalità dei dipendenti pubblici e conserva tale beneficio soltanto agli appartenenti «al comparto sicurezza, difesa, vigili del fuoco e soccorso pubblico».

Il rimettente denuncia il contrasto della disciplina in esame con l'art. 3 della Costituzione sotto un duplice profilo.

L'assetto delineato dal legislatore determinerebbe, in primo luogo, una irragionevole disparità di trattamento a danno della generalità dei dipendenti pubblici. Situazioni obiettivamente omogenee sarebbero assoggettate, senza



alcuna giustificazione, a una disciplina differenziata: pur «in presenza della stessa infermità», la generalità dei dipendenti pubblici non potrebbe beneficiare di quella pensione privilegiata ordinaria che è attribuita, per contro, agli appartenenti «al comparto sicurezza, difesa, vigili del fuoco e soccorso pubblico».

Inoltre, la disposizione censurata contrasterebbe con il principio di ragionevolezza e di proporzionalità, in quanto, senza neppure richiamare le «contingenti situazioni finanziarie» e senza illustrare i risparmi di spesa derivanti dall'abrogazione dell'istituto della pensione privilegiata, sacrificerebbe in maniera arbitraria i diritti dei dipendenti pubblici esclusi da tale beneficio.

2.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, per difetto di rilevanza, e ha argomentato, a tale riguardo, che la parte ricorrente nel giudizio *a quo* non potrebbe conseguire la pensione privilegiata, senza prima rinunciare alla pensione di inabilità che già le è stata attribuita. Difetterebbe, pertanto, l'interesse ad agire.

L'eccezione deve essere disattesa.

Questa Corte ha chiarito che «la rilevanza di una determinata questione va valutata, non già in relazione agli ipotetici vantaggi di cui potrebbero beneficiare le parti in causa, ma, piuttosto, in relazione alla semplice applicabilità nel giudizio *a quo* della legge di cui si contesta la legittimità costituzionale e, quindi, alla influenza che sotto tale profilo il giudizio di costituzionalità può esercitare su quello dal quale proviene la questione» (sentenza n. 344 del 1990, punto 2. del Considerato in diritto).

Con argomentazione non implausibile, il rimettente osserva che la disciplina denunciata impedisce in radice l'accoglimento del ricorso e, in questa prospettiva, si coglie la necessità di fare applicazione della norma censurata, con la conseguente rilevanza del dubbio di costituzionalità prospettato.

3.- Le questioni non sono fondate.

3.1.- La disposizione censurata ha eliminato per la generalità dei dipendenti pubblici la pensione privilegiata, oggi riconosciuta soltanto al personale appartenente ai comparti sicurezza, difesa, vigili del fuoco e soccorso pubblico. A dire del rimettente, il trattamento deteriore riservato alla generalità dei dipendenti pubblici sarebbe privo di ogni giustificazione: «in presenza della stessa infermità», arbitrariamente diversa sarebbe la tutela accordata dalla legge.

La censura di disparità di trattamento non è fondata.

La pensione privilegiata, che si atteggia come «una sorta di “riparazione”» per il danno alla persona riconducibile al servizio prestato (sentenze n. 241 del 2016, punto 6.1. del Considerato in diritto, e n. 43 del 2015, punto 4. del Considerato in diritto), è «un istituto previdenziale che attribuisce un trattamento speciale di quiescenza e perciò presuppone la cessazione del rapporto d'impiego» (sentenza n. 428 del 1993, punto 2. del Considerato in diritto).

L'art. 6 del d.l. n. 201 del 2011 ha accentuato i caratteri di specialità di tale trattamento di quiescenza, delimitando la platea dei beneficiari rispetto alla formulazione originaria, che includeva i dipendenti statali e i militari (articoli da 64 a 67 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, recante «Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato»).

La disciplina della pensione privilegiata, contraddistinta da una spiccata specialità sul versante oggettivo e soggettivo, non può assurgere a *tertium comparationis*, idoneo a giustificare l'estensione della normativa derogatoria a tutti i dipendenti pubblici.

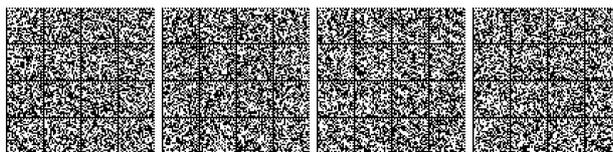
Il regime speciale apprestato dal legislatore rispecchia la peculiarità dei comparti difesa, sicurezza, vigili del fuoco e soccorso pubblico, individuati secondo caratteristiche ragionevolmente omogenee, e si raccorda, per un verso, al più elevato livello di rischio ordinariamente connesso al servizio svolto nei comparti indicati e, per altro verso, alla mancanza di una specifica tutela assicurativa contro gli infortuni per le infermità contratte dai dipendenti di tali settori.

Le situazioni poste a raffronto non si prestano, pertanto, a una valutazione comparativa, che imponga l'estensione della disciplina derogatoria a tutti i dipendenti pubblici.

3.2.- Il rimettente ravvisa un ulteriore profilo di contrasto con l'art. 3 Cost. nell'irragionevolezza della disciplina, introdotta senza una stima analitica dei risparmi attesi.

Neppure tali censure sono fondate.

3.2.1.- Alla carente illustrazione delle esigenze finanziarie e dei risparmi questa Corte conferisce il rilievo di un indice sintomatico dell'irragionevolezza del bilanciamento di volta in volta attuato dal legislatore (sentenza n. 70 del 2015, punto 10. del Considerato in diritto). La valenza significativa di tale dato si inquadra, tuttavia, nell'ambito di uno scrutinio più ampio, diretto a ponderare ogni elemento rivelatore dell'arbitrarietà e della sproporzione del sacrificio imposto agli interessi costituzionali rilevanti.



Nel sindacato demandato a questa Corte rivestono rilievo cruciale l'arco temporale delle misure restrittive, l'incidenza sul nucleo essenziale dei diritti coinvolti, la portata generale degli interventi, la pluralità di variabili e la complessità delle implicazioni, che possono anche precludere una stima ponderata e credibile dei risparmi (sentenza n. 124 del 2017, punto 8.4. del Considerato in diritto).

3.2.2.- Nel caso di specie, il legislatore persegue l'obiettivo tendenziale di attribuire all'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) la gestione della materia degli infortuni e delle malattie professionali dei dipendenti pubblici, con la particolare eccezione dei comparti sicurezza, difesa, vigili del fuoco e soccorso pubblico (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 23 luglio 2013, n. 17895).

L'applicazione del nuovo regime è stata scandita secondo un percorso graduale, volto a salvaguardare le aspettative meritevoli di tutela.

La relazione tecnica, allegata al disegno di legge di conversione del d.l. n. 201 del 2011 (A.C. 4829), prefigura «economie quantificabili solo a consuntivo» e puntualizza che «l'esclusione esplicita di alcune categorie di personale nonché la necessaria gradualità delle modalità di applicazione, determina nel primo triennio effetti non puntualmente quantificabili tenuto conto, anche, dei tempi di liquidazione dei benefici previsti».

Il legislatore, con apprezzamento che si sottrae alle censure del rimettente, ha indicato in maniera puntuale gli ostacoli che si frappongono a una plausibile previsione dei risparmi e rendono ineludibile una valutazione «a consuntivo».

L'eliminazione della pensione privilegiata, attuata nell'ambito di un graduale disegno di armonizzazione, non contrasta, pertanto, sotto il profilo dedotto dal rimettente, con il generale canone di ragionevolezza, che si configura come «principio di sistema», chiamato a orientare le scelte del legislatore in materia previdenziale (sentenza n. 250 del 2017, punto 6.5.1. del Considerato in diritto).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, sollevate dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, giudice unico delle pensioni, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 2 febbraio 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 3

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 gennaio 2018
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Enti locali - Norme della Regione autonoma Trentino-Alto Adige - Istituzione del Comune di Sèn Jan di Fassa-Sèn Jan mediante la fusione dei Comuni di Pozza di Fassa-Poza e Vigo di Fassa-Vich - Denominazione del Comune di nuova istituzione.

- Legge della Regione Trentino-Alto Adige 31 ottobre 2017, n. 8 (Istituzione del nuovo comune di Sèn Jan di Fassa - Sèn Jan mediante la fusione dei comuni di pozza di Fassa-Poza e Vigo di Fassa-Vich), art. 1.

Ricorso ex art. 127 Cost. del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato per legge;

Contro la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Sudtirolo, in persona del presidente in carica della giunta regionale, con sede a Trento, via Gazzoletti, 2, per la declaratoria della illegittimità costituzionale giusta deliberazione del Consiglio dei Ministri assunta nella seduta del giorno 22 dicembre 2017, dell'art. 1 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Sudtirolo 31 ottobre 2017, n. 8 pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Sudtirolo n. 44, numero straordinario n. 1, del 31 ottobre 2017.

Premesse di fatto

In data 31 ottobre 2017, sul n. 44 - numero straordinario n. 1 - del Bollettino ufficiale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Sudtirolo, è stata pubblicata la legge 31 ottobre 2017, n. 8, intitolata «Istituzione del nuovo comune di Sèn Jan di Fassa - Sèn Jan mediante la fusione dei comuni di Pozza di Fassa-Poza e Vigo di Fassa-Vich».

In particolare, ed ai fini che qui interessano, l'art. 1 della legge dispone l'istituzione, a decorrere dal 1° gennaio 2018, del Comune di Sèn Jan di Fassa-Sèn Jan mediante la fusione dei comuni di Pozza di Fassa-Poza e Vigo di Fassa-Vich. Tale disposizione, nella parte in cui la denominazione del Comune di nuova istituzione è espressa soltanto in lingua ladina — anziché congiuntamente in lingua italiana e in lingua ladina —, è costituzionalmente illegittima perché eccede le competenze regionali violando, in primo luogo, e frontalmente, l'art. 99 dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Sudtirolo — approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 — nonché, e comunque, i principi desumibili dagli articoli 6 e 5 della Carta fondamentale.

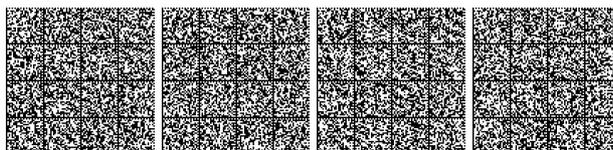
Tale norma viene pertanto impugnata con il presente ricorso ex art. 127 Cost. affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti

Motivi di diritto

Come s'è detto in premessa, l'art. 1 della legge dispone l'istituzione, a decorrere dal 1° gennaio 2018, del Comune di Sèn Jan di Fassa-Sèn Jan mediante la fusione dei comuni di Pozza di Fassa-Poza e Vigo di Fassa-Vich.

La norma costituisce espressione della potestà legislativa riservata alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Sudtirolo dall'art. 7 dello Statuto di autonomia — approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 — a mente del quale «Con leggi della Regione, sentite le popolazioni interessate, possono essere istituiti nuovi comuni e modificate le loro circoscrizioni e denominazioni».

Tale disposizione, nella parte in cui la denominazione del Comune di nuova istituzione è espressa soltanto in lingua ladina — anziché congiuntamente in lingua italiana e in lingua ladina —, è costituzionalmente illegittima con-



trastando innanzitutto con l'art. 99 dello Statuto di autonomia — che, come noto, ha valore e forza di legge costituzionale — a mente del quale (anche) nella Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Sudtirolo la lingua ufficiale dello Stato è quella italiana; ma si pone pure in contrasto con i principi desumibili dagli articoli 6 e 5 Cost. che, garantendo, la prima, la tutela delle minoranze linguistiche e, la seconda, l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, ostano a previsioni discriminatorie della maggioranza linguistica italiana e, quindi, all'utilizzo di denominazioni toponomastiche espresse, come nella fattispecie, unicamente nell'idioma locale.

È ben vero che lo stesso Statuto garantisce, all'art. 102, una tutela specifica alle popolazioni ladine del Trentino — «le popolazioni ladine e quelle mochene e cimbre dei comuni di Fierozzo, Frassilongo, Palù del Fersina e Luserna hanno diritto alla valorizzazione delle proprie iniziative ed attività culturali, di stampa e ricreative, nonché al rispetto della toponomastica e delle tradizioni delle popolazioni stesse» —; ma è altrettanto vero che il rispetto della toponomastica delle popolazioni ladine non può risolversi nell'eliminazione, tout court, della toponomastica italiana.

Detto in altri termini, la tutela della minoranza linguistica ladina si realizza, in ambito toponomastico, su un piano di concorrenza, e non di alternatività, e, quindi, mediante la compresenza della denominazione italiana del toponimo — lingua che, come dichiara e riconosce lo stesso Statuto, è e rimane la lingua ufficiale dello Stato — e di quella ladina.

Opinare diversamente, e consentire la presenza della sola toponomastica locale significherebbe infatti operare un'inaccettabile, inammissibile e, soprattutto, costituzionalmente illegittima discriminazione alla rovescia a danno della maggioranza (linguistica) italiana.

Tant'è che, anche nella Provincia autonoma di Bolzano — ove, com'è noto, vige un bilinguismo perfetto anche in ambito toponomastico — i nomi dei luoghi debbono essere indicati sia in lingua italiana sia in lingua tedesca: non a caso l'art. 101 dello Statuto stabilisce che «nella provincia di Bolzano le amministrazioni pubbliche devono usare, nei riguardi dei cittadini di lingua tedesca, anche la toponomastica tedesca», evidenziando la particella aggiuntiva «anche» la concomitante necessaria presenza del toponimo italiano.

Coerente con l'impostazione statutaria è del resto il decreto legislativo 16 dicembre 1993, n. 592, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino Alto Adige concernenti disposizioni di tutela delle popolazioni ladine, mochena e cimbra della provincia di Trento» — il quale, nell'individuare le località ladine (art. 5), elenca i comuni di «Campitello di Fassa-Ciampedel, Canazei-Cianacei, Mazzin-Mazin, Moena-Moena, Pozza di Fassa-Pozza, Soraga-Soraga e Vigo di Fassa-Vich», tutti espressi rigorosamente — e correttamente — nella forma bilingue.

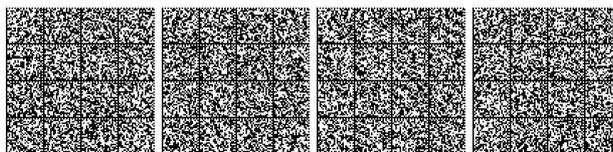
Insomma, se nella provincia di Bolzano — nella quale vige la regola del bilinguismo perfetto — la tutela delle minoranze tedesche e ladine non esonera dall'utilizzo della toponomastica italiana, a più forte ragione nella provincia di Trento — nella quale il bilinguismo non opera — la tutela delle minoranze ladine, mochene e cimbre non può esimere dal — contestuale e primario — utilizzo della lingua ufficiale nazionale.

L'analisi sistematica della normativa statale emanata in attuazione dell'art. 6 della Costituzione conferma l'esattezza delle conclusioni attinte in merito alla palese illegittimità costituzionale della disposizione impugnata.

A cominciare dalla legge 15 dicembre 1999, n. 482, contenente «Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche» ed applicabile anche nelle regioni a statuto speciale fino all'entrata in vigore di specifiche norme di attuazione (così l'art. 18, comma 2), il cui art. 1, pur dichiarando che la Repubblica promuove la valorizzazione, oltre che del patrimonio linguistico e culturale della lingua italiana, di quello delle lingue e delle culture tutelate dalla stessa legge (comma 2), è però assolutamente perentorio ed inequivoco nell'affermare che «La lingua ufficiale della Repubblica è l'italiano» (comma 1).

Il successivo art. 10 precisa poi che «nei comuni di cui all'art. 3 — in quelli, cioè, nei quali sono presenti minoranze linguistiche storiche: n.d.r. —, in aggiunta ai toponimi ufficiali, i consigli comunali possono deliberare l'adozione di toponimi conformi alle tradizioni e agli usi locali»: la norma, dunque, contempla la possibilità di aggiungere al toponimo ufficiale — che è quello italiano, lingua ufficiale dello Stato ai sensi del precedente art. 1 — il toponimo locale, e non certo la facoltà di eliminare il primo «a beneficio» del secondo, come ha appunto illegittimamente fatto la legge regionale qui impugnata.

Il quadro normativo sopra richiamato si completa con la legge provinciale trentina 27 agosto 1987, n. 16, recante «Disciplina della toponomastica», la quale, pur non occupandosi — stante la competenza regionale al riguardo — della denominazione dei comuni, al Capo II, intitolato «Uso della toponomastica», nel definire criteri e modalità per l'attribuzione delle denominazioni delle frazioni (art. 7) nonché delle strade, piazze ed edifici pubblici (art. 8), chiarisce comunque, all'art. 10, che «ferme restando le denominazioni attribuite in base agli articoli precedenti che hanno carattere ufficiale, le amministrazioni comunali possono deliberare di affiancare — e non sostituire: n.d.r. — ad esse i toponimi tradizionalmente usati in sede locale» (comma 1).



Ancor più di recente, l'art. 19 della legge provinciale trentina 19 giugno 2008, n. 6 - «Norme di tutela e promozione delle minoranze linguistiche locali» — stabilisce che, «fatte salve le denominazioni dei comuni, le indicazioni e le segnalazioni relative a località e toponimi di minoranza sono di regola espresse nella sola denominazione ladina, mochena e cimbra» (comma 6): da questa legge risulta dunque che, mentre le località e i toponimi di minoranza possono essere — e sono di regola — espressi nel solo idioma locale (ladino, mocheno o cimbro), questo non può avvenire per le denominazioni dei comuni le quali debbono essere necessariamente espresse anche — e soprattutto — in italiano — lingua ufficiale dello Stato —, tant'è che la stessa legge, nel momento in cui individua gli ambiti territoriali di insediamento delle minoranze, indica tutte le denominazioni dei comuni in forma bilingue.

La centralità dell'italiano — che, come lingua ufficiale dello Stato, non può essere sostituito da altre lingue locali le quali possono, al più, affiancarlo — trova del resto conferma nella recente sentenza di codesta Corte n. 42/2017 la quale, sia pure in diversa fattispecie, ha ribadito, in relazione al principio fondamentale della tutela delle minoranze linguistiche di cui all'art. 6 della Costituzione, «come la lingua sia “elemento fondamentale di identità culturale e ... mezzo primario di trasmissione dei relativi valori” (sentenza n. 62 del 1992), “elemento di identità individuale e collettiva di importanza basilare” (sentenza n. 15 del 1996). Ciò che del pari vale per l'unica lingua ufficiale” del sistema costituzionale (sentenza n. 28 del 1982) — la lingua italiana — la cui qualificazione, ricavabile per implicito dall'art. 6 Cost. ed espressamente ribadita nell'art. 1, comma 1, della legge 15 dicembre 1999, n. 482 (Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche e storiche), oltre che nell'art. 99 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, “non ha evidentemente solo una funzione formale, ma funge da criterio interpretativo generale”, teso a evitare che altre lingue “possano essere intese come alternative alla lingua italiana” o comunque tali da porre quest'ultima “in posizione marginale” (sentenza n. 159 del 2009)».

Alla stregua delle considerazioni che precedono può dunque concludersi che, indicando nella sola lingua ladina la denominazione del Comune di nuova istituzione di Sèn Jan di Fassa-Sèn Jan — risultante dalla fusione dei Comuni di Pozza di Fassa-Pozza e Vigo di Fassa-Vich, nella cui denominazione era peraltro storicamente presente anche quella italiana di San Giovanni —, la Regione autonoma del Trentino-Alto Adige/Sudtirolo ha esercitato in modo costituzionalmente non corretto la competenza legislativa alla stessa spettante in materia di denominazione dei comuni di nuova istituzione: con ciò violando, ad un tempo, la norma di cui all'art. 99 dello Statuto di autonomia e i principi ricavabili dagli articoli 6 e 5 della Carta fondamentale.

P.Q.M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che codesta ecc.ma Corte voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra rispettivamente indicati ed illustrati, l'art. 1 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Sudtirolo 31 ottobre 2017, n. 8 pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Sudtirolo n. 44 - numero straordinario n. 1 - del 31 ottobre 2017, come da delibera del Consiglio dei Ministri assunta nella seduta del giorno 22 dicembre 2017.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno i seguenti atti e documenti:

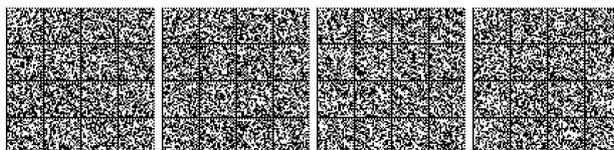
1. attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei Ministri nella riunione del giorno 22 dicembre 2017, della determinazione di impugnare l'art. 1 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Sudtirolo 31 ottobre 2017, n. 8 pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Sudtirolo n. 44 - numero straordinario n. 1 del 31 ottobre 2017, secondo i termini e per le motivazioni di cui alla allegata relazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie;

2. copia della legge regionale impugnata pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Sudtirolo n. 44 - numero straordinario n. 1 - del 31 ottobre 2017.

Con riserva di illustrare e sviluppare in prosieguo i motivi di ricorso anche alla luce delle difese avversarie.

Roma, 24 dicembre 2017

p. Il Vice Avvocato Generale dello Stato: SALVATORELLI



N. 4

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 gennaio 2018
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Animali - Norme della Regione Molise - Norme sul divieto di utilizzo e detenzione di esche avvelenate.

– Legge della Regione Molise 24 ottobre 2017, n. 15 (Norme sul divieto di utilizzo e detenzione di esche avvelenate), artt. 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10.

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

Contro La Regione Molise, in persona del suo Presidente *pro tempore*, per la declaratoria dell'illegittimità costituzionale della legge della Regione Molise n. 15 del 24 ottobre 2017, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Molise del 26 ottobre 2017, n. 58 (edizione straordinaria), «Norme sul divieto di utilizzo e detenzione di esche avvelenate» come da delibera del Consiglio dei ministri in data 18 dicembre 2017.

FATTO

In data 26 ottobre 2017, è stata pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Molise n. 7/2017 la legge regionale n. 15 del 24 ottobre 2017, recante «Norme sul divieto di utilizzo e detenzione di esche avvelenate».

La legge regionale dichiaratamente interviene «ai fini della tutela della salute umana, dell'igiene pubblica, dell'«ambiente e degli animali», per prevenire e contrastare il fenomeno degli avvelenamenti volontari di animali domestici e selvatici provocati dall'utilizzo di esche e bocconi avvelenati.

Il legislatore regionale, in particolare, individua le condotte vietate (art. 1), prevede svariati obblighi a carico del medico veterinario (art. 3), dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale (art. 4), del Sindaco (art. 5), del Comando Carabinieri Forestale (art. 6), del comune (ai fini della bonifica delle aree (art. 7); delega alla Giunta regionale il compito di stilare una lista di sostanze e/o prodotti velenosi (art. 8); prevede la comminatoria di sanzioni amministrative (art. 9) ed accessorie «obbligatorie» (art. 10).

DIRITTO

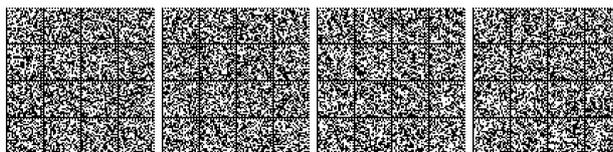
1. Le disposizioni regionali impugnate afferiscono, in parte, a materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettere *g)*, *l)*, *r)* e *s)* Cost., quali: l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali, l'ordinamento civile e penale, il coordinamento statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale e la tutela dell'ambiente; laddove — poi — afferiscono alla materia della tutela della salute, di competenza legislativa concorrente ex art. 117-terzo comma Cost., esse non sono rispettose dei principi fondamentali dettati dalla normativa statale, alla quale si sovrappongono non fedelmente, o dalla quale si discostano.

2. A tale ultimo riguardo si osserva che il Ministero della salute, con ordinanza del 13 giugno 2016 (in *Gazzetta Ufficiale* n. 165 del 16 luglio 2016), allo stato vigente in quanto prorogata dall'art. 1 dell'ordinanza in data 21 giugno 2017 (in *Gazzetta Ufficiale* n. 164 del 15 luglio 2017) ha dettato «Norme sul divieto di utilizzo e di detenzione di esche o di bocconi avvelenati».

Tale ordinanza è stata emanata ai sensi dell'art. 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (che prevede, al primo comma, in capo al Ministro della Sanità — ora della Salute — il potere di adozione di ordinanze di carattere contingibile ed urgente in materia di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria; essa ha, in questo caso, efficacia sull'intero territorio nazionale.

La stessa è poi giustificata ai sensi dell'art. 117 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 («Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59»), relativo agli «Interventi d'urgenza».

Il Ministro della salute, peraltro, si è attivato fin dal 2008 nel settore in esame tramite lo strumento dell'ordinanza (O.M.S. 18 dicembre 2008), prefiggendosi l'obiettivo di monitorare gli avvelenamenti e di conoscerne i luoghi e i veleni maggiormente utilizzati, agevolando le connesse indagini di polizia, dirette all'individuazione dei colpevoli ed alla comminatoria delle pertinenti sanzioni penali ed amministrative.



La premessa all'ordinanza da ultimo emanata indica le fonti del diritto interno ed europeo in materia, delineando l'impalcatura normativa di riferimento, i cui pilastri sono rappresentati da:

- testo unico delle leggi sanitarie (r.d. 27 luglio 1934, n. 1265 e s.m.i.);
- regolamento di polizia veterinaria (d.P.R. 8 febbraio 1954, n. 350 e s.m.i.);
- legge 11 febbraio 1992, n. 157;
- decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 174;
- codice penale — articoli 440, 544-*bis*, 544-*ter*, 638, 650, 674;
- regolamenti (CE) nn. 1107/2009 e 528/2012.

L'art. 1 dell'ordinanza del Ministro della salute precisa quali siano le condotte vietate («... è vietato a chiunque utilizzare in modo improprio, preparare, miscelare e abbandonare esche e bocconi avvelenati o contenenti sostanze nocive o tossiche, compresi vetri, plastiche e metalli o materiale esplodente, che possono causare intossicazioni o lesioni o la morte del soggetto che li ingerisce. Sono vietati, altresì, la detenzione, l'utilizzo e l'abbandono di qualsiasi alimento preparato in maniera tale da poter causare intossicazioni o lesioni o la morte del soggetto che lo ingerisce»), esplicitando altresì le finalità del divieto («Ai fini della tutela della salute pubblica, della salvaguardia e dell'incolumità delle persone, degli animali e dell'ambiente»). Sono quindi disciplinati dall'ordinanza:

- la derattizzazione (art. 2);
- gli obblighi di segnalazione a carico del proprietario o del responsabile dell'animale deceduto a causa di esche o bocconi avvelenati o che abbia manifestato una sintomatologia riferibile ad avvelenamento (art. 3);
- gli obblighi di comunicazione in capo al medico veterinario (art. 4);
- gli oneri, ai fini della identificazione del veleno o della sostanza che ha provocato l'avvelenamento, a carico della ASL (che, ai sensi dell'art. 5, deve garantire l'invio di carcasse di animali deceduti per avvelenamento e campioni biologici da essi prelevati, nonché di esche o bocconi sospetti di avvelenamento all'Istituto Zooprofilattico Sperimentale);
- gli accertamenti che l'Istituto Zooprofilattico Sperimentale deve compiere sui campioni, anche nel caso in cui siano conferiti dagli organi di polizia giudiziaria (art. 6);
- i compiti del sindaco, le modalità di bonifica dei luoghi, il coordinamento effettuato dalla Prefettura (art. 7).

Il divieto previsto dall'O.M. costituisce un'estensione del divieto di utilizzo di bocconi avvelenati previsto dall'art. 21 della legge quadro n. 157/1992 in materia di protezione della fauna selvatica, divieto sanzionato penalmente, anche laddove riferito alle pertinenti leggi regionali in materia (art. 30).

3. Alla luce di quanto sin qui esposto, si comprende come la legge regionale impugnata — in quanto disciplina la stessa materia e ricalca, peraltro non fedelmente, le norme della citata ordinanza ministeriale — finisca per incidere su principi generali in materia di tutela della salute; essa, inoltre, interviene in ambiti di competenza riservata allo Stato, con innegabili profili inerenti la tutela dell'ambiente, l'ordinamento civile e penale, l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali, nonché relativi al coordinamento statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale.

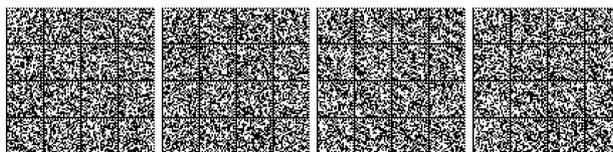
Quand'anche, poi, non si volesse considerare l'ordinanza ministeriale quale possibile parametro normativo di legittimità costituzionale, essa rileverebbe comunque quale ausilio ai fini dell'individuazione delle pertinenti fonti giuridiche — che sopra si sono specificate — e degli ambiti di competenza statale e regionale.

3. Più precisamente, si pongono in contrasto con l'art. 117 comma 3 Cost, e con le norme interposte sopra citate nonché con l'art. 117, secondo comma lettere *g*), *l*), *r*) e *s*) Cost. le seguenti norme della legge regionale n. 15/2017:

— l'art. 3, che regola i compiti del medico veterinario;

Esso prevede, al comma 1, un obbligo di segnalazione a carico del proprietario o del responsabile dell'animale deceduto («Il proprietario o il responsabile dell'animale deceduto a causa di esche o bocconi avvelenati segnala l'episodio alle autorità competenti, tramite il medico veterinario che emette la diagnosi di sospetto avvelenamento, o direttamente al Comando Carabinieri Forestale»), la cui portata è differente rispetto a quanto previsto dall'art. 3 dell'O.M. 13 giugno 2016 («1. Il proprietario o il responsabile dell'animale, deceduto a causa di esche o bocconi avvelenati o che abbia manifestato una sintomatologia riferibile ad avvelenamento, segnala l'episodio ad un medico veterinario che emette la diagnosi di sospetto avvelenamento, corredata da referto anamnestico. L'Ente gestore territorialmente competente o il sindaco sono responsabili per gli animali selvatici e domestici senza proprietario»).

Tale previsione, poi, è riferibile alla materia «ordinamento civile» (in quanto afferisce agli obblighi ed alle connesse responsabilità imputabili al proprietario e/o al responsabile di un animale), nonché all'«ordinamento penale» (tenuto conto delle disposizioni *ad hoc* previste dal codice penale).



Al comma 2 dell'art. 3 in commento si prevede inoltre che il veterinario debba provvedere agli obblighi di comunicazione entro e non oltre ventiquattro ore, mentre nell'O.M. del 13 giugno 2016 è stabilito che il veterinario dia «immediata comunicazione» della diagnosi di sospetto avvelenamento (*cfi*: art. 4 O.M. — in linea con art. 264, testo unico Leggi sanitarie relativamente alle malattie infettive diffuse del bestiame, accertate o sospette). Al comma 3, è stabilito che il veterinario invii all'Istituto zooprofilattico sperimentale territorialmente competente i campioni e/o la carcassa dell'animale, mentre nell'O.M. tale compito è affidato all'azienda sanitaria locale che ha facoltà di delegare (autorizzare) tale compito al medico veterinario libero professionista ovvero al proprietario dell'animale (*cfi*: art. 5);

— l'art. 4 della legge regionale, che disciplina i compiti deferiti all'Istituto zooprofilattico sperimentale;

Detti compiti corrispondono solo in parte a quelli indicati nell'O.M. all'art. 6.

Infatti, l'O.M. prevede una dettagliata disciplina a mente della quale, tra l'altro, gli Istituti zooprofilattici sperimentali sottopongono a necropsia l'animale ed effettuano gli opportuni accertamenti e analisi di laboratorio sui campioni per verificare la presenza di sostanze tossiche o nocive negli stessi, refertando nel termine di quarantotto ore e comunicando immediatamente l'esito alle autorità competenti e al veterinario richiedente. È anche previsto che l'esame ispettivo delle esche o dei bocconi sia eseguito o refertato entro ventiquattro ore dal loro conferimento e gli esiti comunicati immediatamente alle autorità competenti e al richiedente.

L'ordinanza disciplina minuziosamente anche tempi e modalità di comunicazione degli esiti delle valutazioni eseguite dall'Istituto zooprofilattico, anche per quanto concerne le comunicazioni da concordare con gli organi di polizia giudiziaria richiedenti.

La Regione avrebbe dovuto — pertanto — disciplinare sia gli esami necroscopici sia l'esame ispettivo delle esche o dei bocconi sospetti scandirne i tempi conformemente a quanto stabilito nell'O.M., ovvero richiamando integralmente la disciplina da questa istituita, tenuto conto dei conseguenti obblighi di comunicazione alle autorità competenti ed all'autorità giudiziaria; ciò — invece — non è accaduto, posto che l'art. 4 della legge si limita a prevedere «1. Le carcasse ed i campioni biologici di cui all'art. 3 vengono conferiti all'Istituto zooprofilattico sperimentale che sottopone a necropsia l'animale ed effettua gli opportuni accertamenti e le analisi di laboratorio sui campioni pervenuti o prelevati in sede necroscopica. 2. L'Istituto zooprofilattico esegue la necropsia entro quarantotto ore e le analisi entro trenta giorni dall'arrivo del campione, comunicandone gli esiti al medico veterinario che ha segnalato l'evento, al Servizio Veterinario dell'Azienda sanitaria regionale del Molise, al Sindaco, al Comando Stazione Carabinieri Forestale competente per territorio, all'organo di polizia giudiziaria eventualmente intervenuto e, per le aree di competenza, all'ente gestore dell'area protetta.

— l'art. 5 della legge regionale, che disciplina i compiti del sindaco sulla falsariga di quanto previsto dall'O.M., all'art. 7;

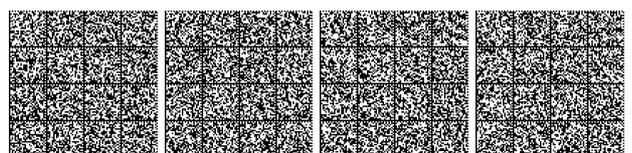
I poteri già attribuiti al Sindaco dall'ordinanza ministeriale non possono costituire oggetto di un intervento regionale (a meno che non si faccia espresso richiamo all'ordinanza), in quanto afferiscono alla materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» ed a quella del «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale»;

— l'art. 6 della legge regionale, che disciplina il coordinamento delle attività conferite al Comando Carabinieri Forestale (con il quale la Giunta regionale è autorizzata a stipulare accordi «per il coordinamento di tutte le attività connesse all'uso di esche e bocconi avvelenati»);

La norma afferisce alla materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» ed a quella del «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale», fermo restando che l'art. 13, comma 5 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177 — Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, prevede: «Il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali ha facoltà di stipulare, nelle materie oggetto delle funzioni già svolte dal Corpo forestale dello Stato e trasferite all'Arma dei carabinieri, specifiche convenzioni con le regioni per l'affidamento di compiti propri delle regioni stesse sulla base di un accordo quadro approvato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera l), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281»;

— l'art. 7 della legge regionale, che disciplina la bonifica delle aree ed attribuisce ulteriori poteri al Sindaco ed alla Regione, tra l'altro stabilendo che il Sindaco possa disporre in via precauzionale la sospensione di attività cinofile o, in casi particolarmente gravi, la sospensione temporanea delle attività di pascolo;

Anche tale disposizione, in quanto regola i poteri del Sindaco, sconfinava nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», fermo restando che al Sindaco sono riconosciuti dal legislatore statale dei poteri di ordinanza *ad hoc*, sia nella sua veste di rappresentante della comunità locale (*cfi*: art. 50, TUEL), sia in quella di ufficiale del Governo (*cfi*: art. 54, TUEL);



— l'art. 9 della legge regionale, che disciplina le sanzioni amministrative connesse alla violazione delle norme precettive poste dalla legge stessa;

La norma — in quanto sanziona la violazione delle norme precettive sopra censurate — sconta gli stessi vizi per violazione delle stesse norme costituzionali e norme statali interposte sopra indicate; essa viola peraltro anche le previsioni della legge n. 689/81: in particolare, al comma 1 richiama l'art. 13, comma 4 della legge n. 689/81, ma si ritiene che il richiamo debba riferirsi al comma 2 della medesima disposizione («Possono altresì procedere al sequestro cautelare delle cose che possono formare oggetto di confisca amministrativa, nei modi e con i limiti con cui il codice di procedura penale consente il sequestro alla polizia giudiziaria»); al comma 2 prevede il raddoppio della sanzione amministrativa per chiunque violi le disposizioni di cui all'art. 1 «in una zona interessata dal fenomeno nell'ultimo anno»: tale disposizione pone a carico dell'autore dell'illecito una circostanza al medesimo non imputabile, in violazione dell'art. 3 della legge n. 689/81 (*cf.* comma 1: «Nelle violazioni cui è applicabile una sanzione amministrativa ciascuno è responsabile della propria azione od omissione, cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa»);

— l'art. 10, che regola le sanzioni accessorie definendole «obbligatorie» (comma 5) e prevedendo: *a*) la sospensione di provvedimenti autorizzativi *lato sensu* intesi, ovvero la loro revoca (in caso di reiterazione); *b*) il decadimento per almeno tre anni dall'accesso a contributi comunitari in capo a soggetti titolari di aziende zootecniche; *c*) sanzioni speciali nel caso in cui l'autore dell'illecito rivesta la qualifica di guardia particolare giurata o di guardia volontaria. L'obbligatorietà delle sanzioni determina, altresì, il contrasto della previsione con la legge n. 689/81, che considera le sanzioni accessorie facoltative, ad eccezione di alcuni casi particolari (*cf.* articoli 20 e 21, nonché, quanto ai criteri, l'art. 11: «Nella determinazione della sanzione amministrativa pecuniaria fissata dalla legge tra un limite minimo ed un limite massimo e nell'applicazione delle sanzioni accessorie facoltative, si ha riguardo alla gravità della violazione, all'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche»).

Inoltre, la «revoca definitiva del decreto o della nomina di guardia particolare giurata o di guardia volontaria» va ad incidere, quanto alla figura della «guardia particolare giurata», su materia di competenza esclusiva statale (ordinamento civile e/o sicurezza dello Stato), disciplinata dal regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 — Testo unico delle leggi di Pubblica sicurezza — all'art. 133 e seguenti, che affida al Prefetto il rilascio della licenza e che contempla le ipotesi di revoca o ricasazione (art. 136).

Con riferimento alla figura della «guardia volontaria», la norma regionale non risulta chiara, né si raccorda con le disposizioni regionali in materia, non precisando se si tratti di guardia ambientale volontaria (disciplinata con propria legge regionale 29 agosto 2006, n. 23 — Istituzione del Servizio regionale di Vigilanza ambientale volontaria, che all'art. 5 disciplina la «Revoca della nomina a Guardia ambientale volontaria»: 1. Le Associazioni di cui alla presente legge, possono chiedere al Presidente della Provincia competente per territorio in qualunque momento e per qualsiasi motivo la revoca della nomina a Guardia ambientale volontaria dei propri aderenti. 2. Il Presidente della Provincia revoca la nomina a Guardia ambientale volontaria a coloro che non siano pia in possesso dei requisiti previsti dal precedente art. 2, comma 3, nonché a coloro che non frequentano regolarmente i corsi periodici di aggiornamento. La nomina a Guardia ambientale volontaria e altresì revocata per gravi o reiterate inadempienze, irregolarità o difformità del servizio.) o di guardia zoofila volontaria (*cf.* Reg. reg. 10 giugno 2008, n. 1 — Regolamento per la formazione e la nomina delle guardie zoofile volontarie).

Per tali ragioni la legge regionale Molise n. 15/2017 deve essere dichiarata incostituzionale.

P.Q.M.

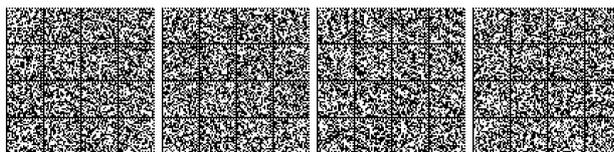
Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittima, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra specificati, la legge della Regione Molise n. 15/2017.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri in data 18 dicembre 2017;
2. copia della Legge regionale impugnata;
3. rapporto del Dipartimento degli affari regionali;
4. Copia O.M. del 13 giugno 2017.

Roma, 22 dicembre 2017

L'Avvocato dello Stato: RUSSO



N. 12

Ordinanza del 21 settembre 2017 della Corte d'appello di Catanzaro nel procedimento civile promosso dalla Regione Calabria contro Gurnari Annunziato Antonio.

Impiego pubblico - Norme della Regione Calabria - Personale proveniente dalle disciolte associazioni di divulgazione agricola - Previsione della permanenza nei ruoli regionali nelle more della definizione delle procedure di selezione pubblica.

- Legge della Regione Calabria 27 dicembre 2016, n. 43 (“Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (collegato alla manovra di finanza regionale per l’Anno 2017)”), art. 33.

CORTE D’APPELLO DI CATANZARO

SEZIONE LAVORO

La Corte, riunita in camera di consiglio, così composta:

1. dott. Emilio Sirianni, Presidente e relatore;
2. dott. Rosario Murgida, consigliere;
3. dott.ssa Giuseppina Bonofiglio, consigliere.

Nella causa in grado di appello iscritta al numero 2182 del Ruolo generale affari contenziosi dell’anno 2012 e vertente;

TRA

Regione Calabria, in persona del Presidente in carica legale rappresentante *pro tempore*, con l’avv. Massimiliano Manna - appellante;

E

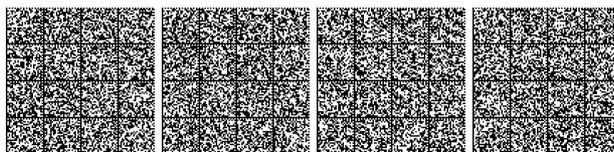
Gurnari Annunziato Antonio, con gli avvocati Antonio Pileggi e Giovanni Lacaria - appellato;

All’esito della camera di consiglio odierna, ha pronunciato la seguente ordinanza ex art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, di rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell’art. 33, L.R. Calabria del 27 dicembre 2016, n. 43.

FATTO E DIRITTO

Con ricorso depositato presso la cancelleria del Tribunale di Catanzaro, Gurnari Annunziato Antonio esponeva: di essere stato assunto dall’Associazione di Divulgazione Agricola «CapagriDap» con contratto di lavoro a tempo indeterminato dal 28 giugno 2002; che tale Associazione si è sciolta in data 12 luglio 2011; di avere diritto, in base al disposto di cui all’art. 10 della L.R. n. 19/1999, come modificato dall’art. 13 della legge regionale n. 22/2007 ed oggetto di interpretazione autentica ad opera dell’art. 42, comma 4, legge regionale n. 15/2008, ad essere assunto alle dipendenze della Regione Calabria. Ha, pertanto, richiesto che fosse riconosciuto il proprio diritto all’immissione nei ruoli del personale dipendente della Regione Calabria.

Costituitasi, la Regione Calabria ha chiesto il rigetto del ricorso, evidenziando come tale disposizione legislativa debba essere necessariamente interpretata in senso costituzionalmente orientato e, pertanto, giammai come legittimante



l'automatico inserimento dei dipendenti delle associazioni di divulgazione agricola nei ruoli regionali, ma nel più limitato senso di un passaggio di competenza gestionale alla Regione laddove non fosse possibile l'assegnazione ad altra associazione del personale di quella disciolta. La diversa lettura proposta dal lavoratore ricorrente ponendosi in evidente contrasto con principio costituzionale del previo concorso pubblico per l'accesso nei ruoli del pubblico impiego, di cui all'art. 97, quarto comma, della costituzione.

Al termine del giudizio, il Tribunale di Catanzaro, rilevando come il ricorrente fosse stato assunto a seguito di una procedura assimilabile ad un concorso pubblico indetto in data 8 aprile 2002 dalla «CopagriDap Calabria», ha accolto il ricorso del Gurnari e disposto il subentro della Regione Calabria nel pregresso rapporto di lavoro, rimarcando, inoltre, come la Regione già finanziasse direttamente l'associazione nelle spese per i dipendenti, in quanto, pur essendo di natura privatistica, essa realizzava le finalità di cui all'art. 11, legge regionale n. 19/1999, ossia compiti istituzionali dell'ente regionale.

Avverso tale sentenza promuove appello la Regione Calabria, assumendo l'erroneità dell'interpretazione della disposizione di legge regionale proposta dal giudice di prime cure, in quanto in aperto contrasto con il principio costituzionale di cui all'art. 97, posto che: in primo luogo, associazione ConfagriDAP è soggetto di diritto privato e, pertanto, non legittimato ad indire un concorso pubblico; in secondo luogo, la pretesa procedura selettiva che ha portato all'assunzione del ricorrente nel 2002 non può essere equiparata ad un pubblico concorso non essendone mai stata effettuata la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* o sul B.U.R.

Nelle more del giudizio, nell'ambito della causa n. 54 del Ruolo generale affari contenziosi dell'anno 2013 avente oggetto analogo, questa Corte, con ordinanza del 21 gennaio 2015, ha rimesso alla Corte costituzionale questione di costituzionalità relativa all'art. 10, legge regionale n. 19/1999 così come modificato dall'art. 13, comma 1, legge regionale n. 22/2007, per contrasto con gli articoli 97 e 117 della costituzione.

Ritenuta l'opportunità di attendere l'esito del giudizio di costituzionalità, la trattazione della causa è stata rinviata per la decisione.

L'adita Corte costituzionale, con sentenza n. 248 del 25 novembre 2016, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme di legge regionale di cui all'ordinanza di remissione per violazione dell'art. 97, quarto comma, della costituzione.

Alla successiva udienza di decisione, fissata per il 27 giugno 2017, l'appellante Regione Calabria ha depositato copia dell'art. 33 della legge regionale n. 43 del 27 dicembre 2016, alla luce della quale disposizione ha chiesto che fosse pronunciata sentenza dichiarativa della cessata materia del contendere. Ciò in quanto, la citata norma così dispone: «Norma in materia di funzioni delle disciolte associazioni di divulgazione agricola.»).

«A seguito dell'avvenuto scioglimento di tutte le associazioni di divulgazione agricola, le cui funzioni sono state nuovamente trasferite alla Regione Calabria, ai sensi dell'art. 1, comma 89, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle provincie, sulle unioni e fusioni di comuni), così come attuato dall'art. 1 della legge regionale 22 giugno 2015, n. 14 (Disposizioni urgenti per l'attuazione del processo di riordino delle funzioni a seguito della legge 7 aprile 2014, n. 56), al fine di garantire l'espletamento delle attività connesse ed in assenza di professionalità adibite mio svolgimento delle suddette, il personale proveniente dalle disciolte associazioni, già in servizio con rapporto di lavoro a tempo indeterminato con la Regione Calabria, ai sensi dell'art. 42, comma 4, della legge regionale n. 15 del 2008 (Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2018 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8)), alla data di entrata in vigore della presente legge, rimane collocato nei ruoli della Regione Calabria alle medesime condizioni sussistenti al momento del subentro. nelle more della definizione delle procedure di selezione pubblica per l'approvvigionamento delle suddette professionalità, fermo restando il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.».

La norma, approvata appena un mese dopo la sentenza n. 248/2016 con cui la Corte costituzionale ha affermato l'illegittimità della precedente disposizione avente contenuto del tutto analogo, ribadisce la permanenza nei ruoli regionali del personale proveniente dalle disciolte associazioni di divulgazione agricola.

Della pressochè identica portata delle due disposizioni, del resto, il legislatore regionale ha era certo ben consapevole, per come emerge dalle dichiarazioni rese dal vice presidente della Giunta regionale ed espressive del parere



dell'organo di governo sulla proposta di emendamento che mirava ad inserire la nuova norma (il cui testo è tratto dal verbale di resoconto integrale della seduta del Consiglio regionale de 21 dicembre 2016, pubblicato sul sito internet della Regione Calabria), che di seguito si riportano:

«Su questo emendamento vorremmo fare due osservazioni: la prima è una richiesta di parere al Collegio dei revisori sulla sostenibilità finanziaria e la coerenza con l'assetto ordinamentale; la seconda, però, è un'osservazione più di merito.

Qui ci troviamo di fronte ad una sentenza della Corte costituzionale del 25 novembre, che ha dichiarato incostituzionale la legge del 1999 della Regione Calabria, che riguardava i divulgatori agricoli - chiamiamoli così - e l'ha dichiarata incostituzionale perchè il passaggio dalle associazioni all'assetto organizzativo della pubblica amministrazione si è realizzato senza procedure concorsuali.

In realtà, la situazione dei divulgatori è abbastanza articolata: c'è un gruppo di divulgatori che è entrato nell'apparato regionale, da tempo, dal 1999 svolge le proprie funzioni, c'è un gruppo di divulgatori che aveva chiesto di entrare nell'apparato regionale e, di fronte alla risposta negativa dell'amministrazione, ha avviato un giudizio innanzi al Tribunale di Catanzaro, che ha sollevato la questione di costituzionalità, anche perchè segnalata nella memoria da parte dell'Avvocatura regionale a suo tempo e che ha portato al giudizio di costituzionalità.

Quindi abbiamo un gruppo, quello che era già entrato, che subisce gli effetti della sentenza della Corte costituzionale, per cui viene meno la legge che ne consentiva l'ingresso nell'apparato amministrativo, e un altro gruppo che, volendo entrare, in realtà non potrà entrare proprio per questa legge.

La situazione è molto delicata, perché ci troviamo di fronte ad un bilanciamento di situazioni: persone che da molti anni lavorano nell'amministrazione regionale, e una pronuncia di costituzionalità.

Per quello che si comprende, l'obiettivo dell'emendamento è quello di congelare la situazione al momento esistente, nelle more della definizione delle procedure di selezione pubblica per l'approvvigionamento delle stesse professionalità, quindi cerchiamo di contemperare questi due principi: la tutela dei lavoratori e il rispetto della sentenza della Corte costituzionale, se capisco bene. Questo, però, probabilmente porterà ad un'interlocuzione col Governo, che saremo pronti ad affrontare, ma dobbiamo essere consapevoli che questa interlocuzione potrebbe portare anche ad una impugnativa costituzionale; credo sia doveroso nei confronti dei lavoratori — di persone che già da molti anni lavorano su queste posizioni — provare a trovare una soluzione che contemperi la tutela della loro professionalità e del loro reddito, con la tutela e il rispetto dei principi della sentenza della Corte costituzionale.

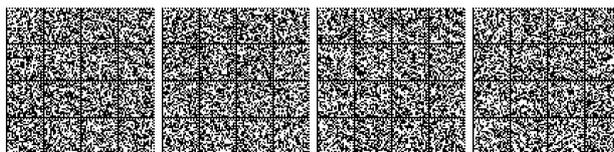
Con questa cautela il parere della Giunta può essere favorevole, ferma restando l'attesa del parere del Collegio dei revisori dei conti».

La fondatezza delle preoccupazioni espresse dal rappresentante della Giunta regionale nel corso dei lavori di approvazione della norma di cui si discute è bene illuminata dalla lettura della motivazione della sentenza n. 248/2016, con cui il giudice delle leggi ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 10, comma secondo, della legge regionale 19/99 (come sostituito dall'art. 13, legge regionale n. 22/2007), che aveva previsto l'originario inserimento nei ruoli regionali del personale proveniente dalle associazioni di divulgazione agricola:

«Questa Corte ha affermato in numerose occasioni che la regola costituzionale della necessità del pubblico concorso per l'accesso alle pubbliche amministrazioni va rispettata anche da parte di disposizioni che regolano il passaggio da soggetti privati ad enti pubblici (*ex multis*, sentenze n. 7 del 2015, n. 134 del 2014, n. 227 e n. 167 del 2013, n. 62 del 2012, n. 299 e n. 52 del 2011, n. 267 del 2010, n. 190 del 2005).

— L'art. 97, quarto comma Cost. risulta violato anche dalla norma regionale oggetto del presente giudizio. Infatti, da un lato è pacifica la natura privatistica delle associazioni di divulgazione agricola menzionate dalla norma stessa, dall'altro l'art. 10, comma 2, della legge reg. Calabria n. 19 del 1999 (come interpretato autenticamente dall'art. 42, comma 4, della legge regionale n. 15 del 2008) dispone il sub-ingresso della Regione Calabria nel rapporto di lavoro fra le associazioni di divulgazione agricola sciolte e i loro dipendenti, senza alcuna forma di selezione concorsuale, e non indica alcuna specifica esigenza di interesse pubblico che giustifichi la deroga all'art. 97, quarto comma, Cost. non potendo bastare a tale fine, secondo la giurisprudenza costituzionale, né l'interesse alla difesa dell'occupazione, né quello ad avere il personale necessario allo svolgimento delle funzioni spettanti alle disciolte associazioni (sentenze n. 7 del 2015, n. 134 del 2014, n. 227 del 2013, n. 52 del 2011, n. 267 del 2010, n. 190 del 2005).

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della legge della Regione Calabria n. 19 del 1999, come sostituito dall'art. 13, comma 1, della legge regionale n. 22 del 2007, per violazione dell'art. 97, quarto comma, Cost.».



Profili di illegittimità che si ripresentano immutati anche rispetto alla nuova norma approvata nel 2016.

Pacifico è, infatti, che la disciolta CapagriDAP fosse una mera associazione di diritto privato, come pure che nessun pubblico concorso sia alla base dell'assunzione del ricorrente da parte di tale associazione, non potendosi in alcun modo condividere l'opinione espressa al riguardo dal giudice di primo grado, posto che il riferimento ad una procedura concorsuale, è fondato di un unico documento (all. 4 del fascicolo di parte) costituito dalla mera comunicazione, inviata al ricorrente da parte del presidente dell'associazione, del buon esito delle esperite procedure concorsuali.

Procedure sulle cui modalità di espletazione nulla risulta dagli atti, ma che, ancor prima, devono ritenersi ontologicamente non assimilabili ad un concorso pubblico per le ragioni già evidenziate dal Giudice delle leggi e che si ripropongono in termini identici nel presente giudizio.

La normativa regionale travolta da quella pronuncia di incostituzionalità statuiva che, in seguito all'eventuale scioglimento di una delle associazioni di divulgazione agricola, i lavoratori alle sue dipendenze avrebbero proseguito il loro rapporto con un'altra associazione di divulgazione agricola perciò disponibile e che, in caso contrario, sarebbe stata la Regione Calabria a subentrare nel rapporto di lavoro, ai medesimi termini e condizioni. Così determinando la migrazione di quel personale dal settore privato a quello del pubblico impiego in mancanza del previo concorso pubblico o di una procedura selettiva tendenzialmente equipollente.

La nuova norma restaura l'identica violazione del principio del concorso pubblico già sanzionata dalla Corte costituzionale, statuendo che il personale inserito nei ruoli regionali in base alle disposizioni di legge travolte debba comunque rimanervi e, per di più «alle medesime condizioni sussistenti al momento del subentro».

Per di più la ragione adotta a fondamento del disposto mantenimento nei ruoli regionali, ovvero la necessità di espletare «procedure di selezione pubblica per l'approvvigionamento delle (...) professionalità» necessarie allo svolgimento delle funzioni trasferite all'ente regionale è esattamente quella che la Corte costituzionale ha espressamente dichiarato inidonea a giustificare una deroga al principio del pubblico concorso di cui all'art. 97, 4° comma.

Alla luce delle considerazioni che precedono, ritiene pertanto il Collegio che la questione di legittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 33 della legge regionale n. 43 del 27 dicembre 2016 per contrasto con l'art. 97 della costituzione, sia non manifestamente infondata.

Quanto alla rilevanza della posta questione di legittimità costituzionale, è sufficiente osservare che, venuta meno la vigenza ratio *temporis* (perché lo scioglimento dell'associazione era intervenuto prima dell'abrogazione della norma da parte del successivo art. 1 della legge regionale n. 58/2012) dell'art. 10, legge regionale n. 19/1999, così come modificato dall'art. 13, comma 1, legge regionale n. 22/2007, per effetto della più volte citata dichiarazione di illegittimità costituzionale, l'esito del giudizio viene a dipendere unicamente dal disposto della nuova norma di legge regionale, non a caso posta alla base della richiesta di dichiarazione di cessata materia del contendere formulata dalla stessa Regione appellante.

P.Q.M.

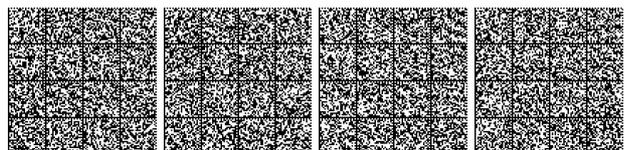
Visti gli artt. 1 Legge Costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 e segg. Legge 11 marzo 1953 n. 87;

la Corte dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale all'art. 33 della legge regionale n. 43 del 27 dicembre 2016 per contrasto con l'artt. 97, comma 4, della Costituzione;

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

Così deciso in Catanzaro, nella camera di consiglio del 21 settembre 2017.

Il Presidente ed estensore: SIRIANNI



N. 13

*Ordinanza del 2 ottobre 2017 della Corte d'appello di Roma
nel procedimento civile promosso da Telecom Italia spa contro Fiore Alfonso.*

Lavoro - Lavoro subordinato - Trasferimento d'azienda - Inefficacia, nullità, inopponibilità della cessione di ramo d'azienda - Inottemperanza del datore di lavoro cedente all'ordine di ripristino del rapporto di lavoro - Disciplina della *mora credendi*.

— Codice civile, combinato disposto degli artt. 1206, 1207 e 1217.

LA CORTE D'APPELLO DI ROMA

SEZIONE LAVORO

composta dai sigg.ri Magistrati:

dott. Francescopaolo Panariello, Presidente rel.;

dott. Maria Loredana Viva, consigliere;

dott. Fabrizio Riga, consigliere,

pronunciando in grado di appello in funzione di giudice del lavoro, all'udienza del giorno 2 ottobre 2017 ha emesso la seguente ordinanza nella causa d'appello tra Telecom Italia spa e Fiore Alfonso.

Rilevato che la società appellante ha proposto opposizione avverso il decreto ingiuntivo emesso dal Tribunale di Roma, in funzione di giudice del lavoro, su istanza dell'odierno appellato, con cui è stato intimato il pagamento della somma ivi indicata a titolo di retribuzioni maturate e non pagate nel periodo gennaio-dicembre 2011, in virtù di precedente sentenza del 31/01/2007, pronunziata dal Tribunale di Roma, con cui erano stati dichiarati illegittimi i provvedimenti di trasferimento dei lavoratori (fra cui l'odierno appellato) da Telecom Italia spa alla HP DCS srl e per l'effetto Telecom Italia spa era stata condannata alla loro reintegrazione in servizio nelle medesime mansioni precedentemente svolte o in altre equivalenti;

— tra i motivi di opposizione Telecom Italia spa ha eccepito l'insussistenza del credito, posto che il lavoratore, nello stesso periodo rivendicato, era stato regolarmente retribuito da HP DCS S.r.l. (cessionaria del ramo d'azienda), sicché il riconoscimento di un ulteriore credito retributivo avrebbe determinato un'inammissibile duplicazione di retribuzione, senza alcuna giustificazione legata ad una prestazione lavorativa, che era stata resa solo in favore di HP DCS S.r.l. e non di essa Telecom Italia spa;

— gli stessi motivi sono stati reiterati in appello, con cui la società si duole che il Tribunale, nei rigettare l'opposizione, abbia erroneamente ritenuto sussistente un obbligo retributivo, pur in mancanza della prestazione lavorativa;

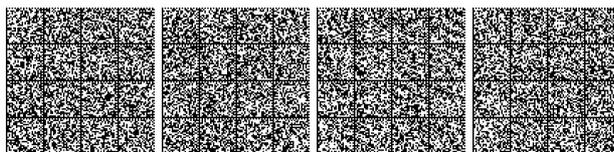
— Telecom Italia spa assume che, sulla base del «diritto vivente» espresso dalla Suprema Corte di Cassazione, in caso di mancata riassunzione del dipendente a seguito della sentenza con cui sia stata dichiarata inefficace la cessione del ramo d'azienda ex art. 2112 c.c. residua soltanto un'obbligazione avente ad oggetto il risarcimento del danno e non già la retribuzione:

— la società deduce, altresì, che nessun danno avrebbe sofferto l'appellato. in quanto — nel periodo al quale si riferisce il provvedimento monitorio — ha regolarmente percepito la retribuzione dalla società cessionaria del ramo d'azienda.

Tutto ciò rilevato,

OSSERVA

1. Va preliminarmente ricordato che Telecom Italia spa non ha adempiuto la precedente pronunzia del Tribunale di Roma del 2007, con cui è stato ordinato di reintegrare l'odierno appellato nelle sue mansioni espletate precedentemente al disposto trasferimento d'azienda e non ha ripristinato i rapporti con i dipendenti a suo tempo ceduti, che hanno comunque offerto le proprie prestazioni lavorative.



Come si ricava dagli atti, la predetta sentenza del 2007 è stata dapprima confermata da questa Corte d'Appello con sentenza del 03/05/2011 ed infine è passata in giudicato a seguito di Cass. n. 13617/2014.

2. Fin dalla propria sentenza del 18/11/2014, n. 8776 (nella causa Telecom Italia spa c/Piscopo Luigi), questa Corte ha evidenziato che è vero che il lavoro subordinato, nella nozione data dall'art. 2094 c.c., ha prestazioni legate (sia sul piano genetico, che su quello funzionale) da un nesso di corrispettività. Pertanto, è vero che secondo la disciplina generale del contratto e delle obbligazioni, se viene meno una prestazione, viene meno pure l'altra per difetto di giustificazione causale.

La deroga a questa regola generale è certo possibile, purché espressamente prevista dal legislatore, in quanto ha carattere eccezionale (costituendo, appunto, eccezione alla regola).

Si tratta di fattispecie in cui la prestazione lavorativa manca per fatti e vicende che interessano esclusivamente la sfera del lavoratore (infortunio, malattia, gravidanza, puerperio, etc.) e che coinvolgono interessi e valori tutelati dalla Costituzione, proprio per questo, dunque, meritevoli di particolare protezione.

Sul rapporto di lavoro subordinato possono incidere, inoltre, fatti e vicende che interessino la sfera produttiva del datore di lavoro (cassa integrazione guadagni), ma in tal caso vi è un intervento pubblico in funzione integrativa del contratto, perché si tratta di fatti e vicende (le cc.dd. cause integrabili) in nessun modo imputabili a responsabilità (neppure oggettiva) del datore di lavoro,

Ma è altresì vero che tutto ciò non rileva nel caso in esame, in cui la disciplina applicabile è quella della mora credendi.

Infatti, a seguito della sentenza con cui viene dichiarata l'illegittimità del trasferimento d'azienda con i connessi rapporti di lavoro (secondo Cass. 06/07/2016, n. 13791 si tratterebbe di una vera e propria azione di nullità ex art. 1418 c.c. per contrasto con norme imperative), questi devono ritenersi ricostituiti — *ex tunc* — alle dipendenze del cedente (*id est* Telecom Italia spa) sul piano dei *vinculum iuris*. Se di fatto, invece, il rapporto di lavoro continua con il cessionario, si è al cospetto di una fattispecie c.d. di fatto rilevante ex art. 2126 c.c., che tuttavia, proprio in quanto solo di fatto, non è idonea ad incidere in senso giuridicamente ostativo sugli effetti ripristinatori della sentenza e, quindi, sul rapporto di lavoro (c.d. di diritto) che quella sentenza ha ricostituito alle dipendenze del cedente.

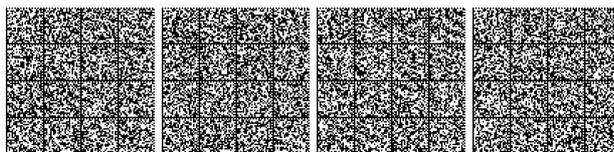
Pertanto, al lavoratore (ceduto) va certo riconosciuto il diritto alla retribuzione nei confronti del cessionario in ragione della prestazione lavorativa di fatto resa, perché in tal senso dispone l'art. 2126 c.c. Questo non implica, però, la perdita del diritto alla retribuzione nei confronti del cedente per i periodi successivi alla sentenza medesima, in quanto nei confronti del cedente il vincolo giuridico è stato ormai formalmente ricostituito dalla stessa sentenza e vi è stata offerta di prestazioni lavorative (fatto, questo, pacifico), da ritenersi comunque integrata — come costituzione in mora — dalla notifica del ricorso che, a suo tempo, introdusse il giudizio conclusivo con la sentenza di accertamento dell'illegittimità (*rectius* dell'inefficacia o dell'inapplicabilità) del trasferimento di ramo d'azienda.

A questo riguardo va precisato che, nella controversia in esame, oggetto del decreto ingiuntivo sono le retribuzioni maturate dall'odierno appellato per un periodo successivo alla sentenza del Tribunale di Roma dell'anno 2007, con cui erano stati dichiarati illegittimi i provvedimenti di trasferimento dei lavoratori alla HP DCS sri e Telecom Italia spa era stata condannata alla loro reintegrazione in servizio nelle medesime mansioni svolte o in altre equivalenti.

D'altro canto, contrariamente alla tesi della società appellante, non può essere invocata la giurisprudenza sul contratto a termine e sulla non retribuibilità dei cc.dd. intervalli non lavorati. In quel caso, infatti, il risarcimento del danno rilevante è pur sempre quello riferito al periodo anteriore alla sentenza di accertamento della nullità. Anzi, quella stessa giurisprudenza postula che, dopo la sentenza con cui la clausola del termine finale sia dichiarata nulla, l'obbligo a carico del datore di lavoro acquisti natura retributiva e non più risarcitoria (in tali termini v. espressamente C. Cost. n. 303/2011 sull'art. 32 L. n. 183/2010; Cass. n. 1412/2012; Cass. n. 19295/2014).

E allora, proprio dagli insegnamenti di quella giurisprudenza può ricavarsi il seguente principio di diritto: nel caso di trasferimento d'azienda (o di un suo ramo) dichiarato illegittimo, inefficace o comunque non opponibile ai lavoratori ceduti (e quindi trasferiti alle dipendenze del cessionario), il loro rapporto di lavoro viene ricostituito *ex tunc* alle dipendenze del cedente; tuttavia, il diritto del lavoratore ceduto nei confronti del cedente per il periodo intercorrente fra la cessione dell'azienda (o di un suo ramo) e la sentenza (di merito) di accertamento della sua illegittimità o inopponibilità ha natura risarcitoria, mentre per il periodo successivo alla sentenza medesima acquista natura retributiva, come tale insensibile ad eventuali guadagni ottenuti *aliunde*, anche *sub specie* di retribuzioni corrisposte dal cessionario in qualità di datore di lavoro c.d. di fatto ex art. 2126 c.c.

Orbene, quello che si configura a carico del cedente (dopo la sentenza predetta) è un obbligo retributivo (oltre che eventualmente risarcitorio per gli eventuali danni patiti dal lavoratore, come ad esempio una minore retribuzione percepita presso il cessionario). Ne consegue che non rileva l'*aliunde perceptum*, espressione di quel criterio della



compensatio lucri cum damno applicabile solo ai diversi fini della quantificazione del danno risarcibile, in omaggio al principio dell'integrale riparazione del danno senza *iniusta locupletatio* da parte del danneggiato (cfr. *ex multis* Cass. 02/03/2010, n. 4950; Cass. sez. un. 25/11/2008 n. 28056).

Infatti, tale criterio — all'evidenza — non è applicabile alla diversa fattispecie dell'obbligazione retributiva, la quale trova esclusivo titolo nell'originario rapporto di lavoro (c.d. di diritto) e nella sentenza che lo ha ricostituito come *vinculum iuris*.

Neppure può essere invocata quella giurisprudenza (citata dalla società appellante: Cass. 17/07/2008, n. 19740) sulla natura risarcitoria e non retributiva della responsabilità gravante sul datore di lavoro cedente nel caso di accertata illegittimità (o inopponibilità) della cessione del ramo d'azienda. Come si evince chiaramente dalla relativa motivazione, in quella pronuncia la Suprema Corte — dopo aver correttamente escluso l'applicabilità della speciale disciplina risarcitoria di cui all'art. 18 L. n. 300/1970 — riferisce l'obbligo risarcitorio (regolato dalla disciplina generale delle obbligazioni e della responsabilità contrattuale) al periodo che va dalla cessione del ramo d'azienda alla sentenza che ne accerta l'illegittimità. Ma nulla dice per il periodo successivo, per il quale, dunque, va affermata la natura retributiva dell'obbligo a carico del datore di lavoro, il quale — nonostante la sentenza ripristinatoria dei *vinculum iuris* — non ricostituisca (sul piano fattuale) i rapporti di lavoro: *imputet sibi* se dovrà sopportare il peso economico delle retribuzioni (di cui è debitore) senza aver ricevuto la prestazione lavorativa corrispettiva (artt. 1206 e 1207 c.c.).

Risulta evidente, infatti, che in tal caso sussiste pur sempre la corrispettività fra le prestazioni, proprio in quanto ricostituita dalla sentenza, con la peculiarità che una delle due (quella lavorativa), pur disponibile, non viene eseguita per fatto (rifiuto ingiustificato dopo la sentenza di merito) imputabile esclusivamente all'altra parte del rapporto (ossia al datore di lavoro).

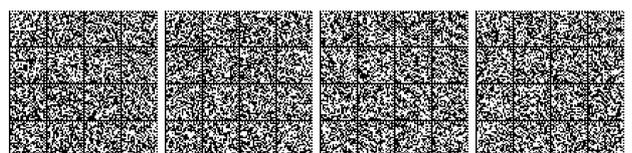
3. La difesa della società invoca recenti sentenze della Suprema Corte di Cassazione, nelle quali il principio di diritto risulta così affermato: «Qualora sia dichiarata nulla la cessione di un ramo di azienda, ai lavoratori passati alle dipendenze del cessionario, e da questi regolarmente retribuiti, non spetta — in carenza di prova di un danno risarcibile ex art. 1218 cod. civ. — alcun risarcimento poiché il rapporto di lavoro è proseguito, sebbene soltanto di fatto, con il cessionario e non si è realizzato alcun allontanamento dal posto di lavoro, con conseguente esclusione della tutela di cui all'art. 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300, "ratione temporis" applicabile» (Cass. 26/06/2014, n. 14542; Cass. 14/07/2014, n. 16096).

Dall'esame delle relative motivazioni (identiche) si evince il richiamo espresso al principio di diritto affermato da Cass. n. 17/07/2008, n. 19740 (sopra vista), che, a sua volta, in motivazione così argomentava: «È, invece, fondato il sesto motivo di ricorso. La soc Ansaldo Energia con l'ultimo motivo di appello aveva contestato la pronuncia del giudice di primo grado che l'aveva condannato al pagamento delle differenze retributive e al risarcimento del danno ex art. 18 dello Statuto dei lavoratori nella misura di cinque mensilità, evidenziando che la dipendente non aveva perso il posto di lavoro, ma aveva solo cambiato datore in applicazione dell'art. 2112 c.c., non traendone alcun pregiudizio economico. Il giudice di appello, pur affermando correttamente che la nullità della cessione del rapporto di lavoro comporto la prosecuzione dello stesso in capo alla soc. Ansaldo nella posizione lavorativa precedentemente occupata dall'attrice, rigettando in toto l'impugnazione non ha modificato la pronuncia del primo giudice che aveva condannata la soc. cedente al risarcimento del danno nella misura di cinque mensilità ed al pagamento delle retribuzioni omesse fino alla reintegra. Nella specie, invece, il rapporto della lavoratrice è proseguito (seppure solo di fatto) con la società acquirente del ramo di azienda, con conservazione per la stessa di tutti i diritti derivanti. Ne consegue che, essendo pacifica la continuazione dell'attività lavorativa ed il godimento della retribuzione, ai lavoratori ceduti non è derivato alcun danno da licenziamento illegittimo, non essendoci stato allontanamento dal posto di lavoro. Conseguentemente i lavoratori avrebbero potuto richiedere il risarcimento del danno per l'illegittima cessione del rapporto di lavoro secondo le norme codicistiche sull'illecito contrattuale (art. 1218 e ss. c.c.) e non già secondo la disciplina speciale posta dall'art. 18 dello Statuto dei lavoratori (v. Cass. 6.3.98 n. 2521) Non essendo stata fornita prova di danno, neppure sotto il profilo della perdita delle retribuzioni (o di parte di esse), il motivo deve ritenersi fondato e deve essere accolto».

4. Nella pronuncia dell'anno 2008, appena ricordata, viene affrontato il profilo relativo al contenuto dei poteri decisori del giudice investito della controversia relativa alla nullità (o inefficacia) della cessione d'azienda (o di un suo ramo) nei confronti dei lavoratori ceduti senza il loro consenso.

Si evidenzia che dall'illecito allontanamento dei lavoratori dall'azienda del cedente deriva un diritto al risarcimento del danno.

Si precisa che questo diritto è disciplinato dall'art. 1218 c.c., non potendo essere applicato il regime dell'art. 18 L. n. 300/1970, poiché — contrariamente a quanto postula questa norma — il rapporto di lavoro non si è estinto, ma è proseguito (senza soluzione di continuità) alle dipendenze del cessionario, risultando mutato soltanto il soggetto datore di lavoro.



Si conclude dunque nel senso che, qualora il lavoratore abbia percepito la retribuzione presso il cessionario, il giudice, investito della controversia relativa alla cessione d'azienda, deve rigettare la domanda risarcitoria per insussistenza del danno, salvo che il trattamento retributivo percepito dal lavoratore presso il cessionario sia stato inferiore a quello che sarebbe stato percepito presso il cedente, in tal caso essendo il danno risarcibile pari alla relativa differenza fra i due trattamenti economici.

Tutto questo ragionamento è articolato — va ribadito — assumendo come «punto di vista» quello del giudice investito della controversia relativa alla cessione d'azienda (o di un suo ramo) avvenuta ai sensi dell'art. 2112 c.c.

5. Il caso in esame riguarda, invece, il diverso «punto di vista» del giudice chiamato a decidere (*ex post*) sulle conseguenze che derivano dalla sentenza con cui è stata già dichiarata nulla (o inefficace) la cessione di ramo d'azienda ed è stata ordinata al cedente la riammissione in servizio e/o la reintegrazione dei lavoratori nelle mansioni svolte prima della cessione medesima.

Va subito detto che, non trovando applicazione l'art. 18 L. n. 300/1970 (v. Cass. sopra cit.), questa norma non può essere utilizzata come fondamento normativo della tesi, secondo cui per tutto il periodo (sia per quello anteriore alla sentenza dichiarativa della nullità o inefficacia della cessione, sia per quello successivo alla predetta sentenza e fino all'effettiva riammissione dei lavoratori in servizio presso il cedente) il diritto dei lavoratori illegittimamente ceduti avrebbe natura giuridica di risarcimento dell'eventuale danno patito.

L'art. 18 L. n. 300/1970 rappresenta, infatti, un regime speciale e derogatorio rispetto al diritto comune delle obbligazioni, in tali termini espressamente novellato dalla legge n. 108/1990, e quindi non può essere applicato fuori dai casi espressamente considerati dal legislatore (art. 14 disp.prel.c.c.).

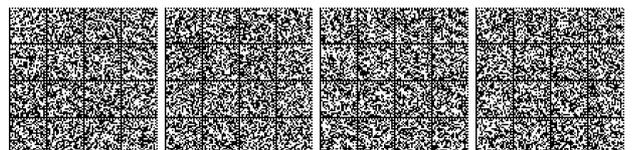
6. È significativo il fatto che prima di tale novella, non essendo stata qualificata dal legislatore la natura giuridica del previsto diritto del lavoratore alle retribuzioni dal licenziamento all'effettiva reintegrazione, era consolidato in giurisprudenza il principio secondo cui occorre distinguere — proprio sulla base del diritto comune delle obbligazioni — il periodo anteriore alla sentenza (ossia quello dal licenziamento alla sentenza che ne avesse accertato l'illegittimità con pronuncia di annullamento) dal periodo successivo alla medesima. E si era riconosciuta la natura risarcitoria del diritto relativo al primo periodo, mentre si era affermata la diversa natura retributiva di quello relativo al secondo periodo. Ciò sulla base del fatto che, in relazione al primo periodo, quelle conseguenze derivavano dall'illecito commesso dal datore di lavoro, il quale aveva estinto il rapporto di lavoro in modo illegittimo; in relazione al secondo periodo, invece, quelle conseguenze derivavano dalla sentenza di reintegrazione, che ricostituiva il *vinculum iuris* fra le parti, con conseguente riespansione della *lex contractus*.

Questa distinzione era tanto rilevante che, in caso di riforma della sentenza di reintegrazione e di accertata legittimità del licenziamento nei successivi gradi di giudizio, gli effetti ripristinatori avrebbero comportato l'obbligo del lavoratore di restituire solo quanto ricevuto in relazione al primo periodo, atteso che il licenziamento non sarebbe stato più qualificabile come «fatto illecito», ma non pure quanto ricevuto in relazione al secondo periodo — pur non lavorato — dal momento che la ricostituzione del *vinculum iuris* e della *lex contractus* (ad opera della sentenza poi riformata) sarebbe rimasta ferma ai sensi dell'art. 2126 c.c. E quindi il datore di lavoro, qualora dopo la sentenza di primo grado di reintegrazione non avesse effettivamente in concreto reintegrato il lavoratore, sarebbe ugualmente rimasto debitore delle retribuzioni maturate dalla sentenza di primo grado fino a quella di riforma e, qualora le avesse già pagate, non avrebbe potuto chiederne la restituzione (Cass. n. 1905/1983; Cass. n. 3103/1986; Cass. n. 5562/1989; Cass. n. 3552/1992; Cass. n. 11731/1997; Cass. n. 7267/1998; Cass. n. 13854/1999).

Tutto ciò — va ribadito — in assenza di indicazioni del legislatore (nell'originaria formulazione dell'art. 18 L. n. 300/1970) sulla natura giuridica del diritto del lavoratore illegittimamente licenziato alla tutela patrimoniale e, quindi, applicando le regole del diritto comune delle obbligazioni.

7. Proprio per modificare questo regime il legislatore è poi intervenuto con la legge n. 108/1990, dichiarando espressamente che le conseguenze patrimoniali sono soltanto quelle risarcitorie (sia pure parametriche alle retribuzioni perdute) per entrambi i periodi. Tanto è vero che solo a seguito di questa novella legislativa è mutato l'orientamento giurisprudenziale sulle conseguenze restitutorie dell'eventuale riforma della sentenza di reintegrazione, nel senso che il lavoratore — oggi — dovrà restituire tutto quanto percepito (sempre che non sia stato di fatto reintegrato, altrimenti trovando applicazione l'art. 2126 c.c.), da qualificare in termini di danno, da risarcire in presenza di un illecito (*id est* il licenziamento ritenuto illegittimo in primo grado) e da escludere, invece, in presenza di un fatto lecito, quale il licenziamento ritenuto *ab origine* legittimo nei successivi gradi di giudizio (Cass. n. 4943/2003; Cass. n. 7543/2006; Cass. ord. n. 15251/2014).

8. Dunque, proprio dalla modifica dell'art. 18 L. cit. sul punto da parte del legislatore del 1990, si ricava a contrario che, in mancanza di norme derogatorie rispetto al diritto comune delle obbligazioni, è quest'ultimo il regime giuridico da applicare.



9. Ebbene, nella cessione di ramo d'azienda ritenuta nulla (o inefficace o inopponibile) nei confronti del lavoratore l'illegittimo allontanamento di questi dall'azienda del cedente costituisce un fatto illecito fonte di danno risarcibile in relazione al primo periodo, ossia quello che va dalla cessione (che ha determinato il predetto allontanamento illecito) alla sentenza che ne accerti la nullità (o l'inefficacia o l'inopponibilità al lavoratore).

Una volta intervenuta questa sentenza però — e a maggior ragione nel caso, come quello in esame, in cui il giudice non si sia limitato alla declaratoria di nullità (o di inefficacia o di inopponibilità) della cessione, ma abbia pure ordinato la riammissione in servizio e/o la reintegrazione dei lavoratori nelle originarie mansioni a cui erano adibiti presso l'azienda del cedente — il rapporto di lavoro con il cedente viene ricostituito come *vinculum iuris*, nel senso che viene ripristinato il vigore della *lex contractus* e, quindi, la corresponsività fra le prestazioni (lavorativa e retributiva).

Ne consegue che da questo rapporto di lavoro così ricostituito discenderanno gli ordinari obblighi a carico di entrambe le parti e, con riguardo al datore di lavoro, quello di pagare la retribuzione, ovviamente anche nel caso di *mora credendi*, ossia di mancanza della prestazione lavorativa determinata dal suo rifiuto ingiustificato di riceverla.

Il rifiuto, se può dirsi «giustificato», prima della sentenza, in conseguenza della cessione, in ordine alla quale non sia ancora intervenuto l'accertamento giurisdizionale, è invece per definizione «ingiustificato» dopo la sentenza che abbia ormai accertato la nullità (o l'inefficacia o l'inopponibilità) della cessione medesima ed abbia ordinato la riammissione in servizio e/o la reintegrazione nelle originarie mansioni.

10. Una conferma di questa ricostruzione si ricava proprio dalla disciplina delle conseguenze patrimoniali della sentenza di accertamento della nullità del termine finale apposto ad un contratto di lavoro subordinato.

Anche in tal caso, prima della riforma introdotta dalla L. n. 183/2010, si riteneva applicabile il regime del diritto comune delle obbligazioni e, pertanto, si riteneva risarcibile il danno pari alle retribuzioni perdute a decorrere dalla costituzione in mora (anche anteriore all'instaurazione del giudizio) fino alla sentenza dichiarativa della nullità (*ex multis* Cass. n. 15827/2003; Cass. n. 12333/2009), con possibilità di detrarre l'*aliunde perceptum* in applicazione del criterio della *compensatio lucri cum damno*.

È poi intervenuto il legislatore (art. 32 L. n. 183/2010) per dettare un regime speciale, derogatorio di quello del diritto comune delle obbligazioni. Ma la deroga è stata espressamente limitata al periodo (c.d. intermedio) che va dalla scadenza del termine (poi accertato come) nullo fino alla sentenza dichiarativa della nullità, stabilendo non soltanto che quello del lavoratore è un diritto al risarcimento del danno, ma altresì che questo va liquidato in modo forfettario (senza possibilità di detrarre più l'*aliunde perceptum*) ed omnicomprensivo entro limiti massimi normativamente imposti (Cass. n. 19295/2014).

Argomentando per esclusione, resta affidato al regime comune delle obbligazioni il periodo successivo alla sentenza dichiarativa della nullità del termine finale: il lavoratore avrà diritto alle retribuzioni derivanti dal rapporto di lavoro «ricostituito» dal giudice che abbia accertato e dichiarato la nullità della clausola relativa al termine finale originariamente apposta al contratto di lavoro subordinato (in termini Cass. n. 19295 cit.).

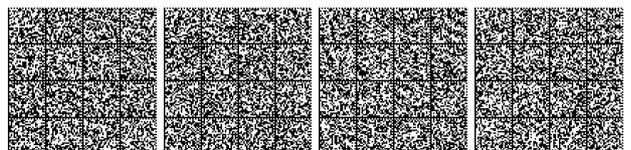
11. Ed allora, pure nel caso di cessione illegittima di ramo d'azienda, in mancanza di norme derogatorie rispetto al diritto comune delle obbligazioni, non resta che ribadire la diversa natura dei diritti dei lavoratori ceduti in relazione ai due periodi considerati: diritto al risarcimento del danno per illecito allontanamento dal posto di lavoro presso il cedente in relazione al primo periodo, che va dalla cessione alla sentenza che ne accerti la nullità (o l'inefficacia o l'inopponibilità) e ordini al cedente la riammissione in servizio e/o la reintegrazione dei lavoratori nelle originarie mansioni; diritto alle retribuzioni per il ricostituito *vinculum iuris* in relazione al secondo periodo, che va dalla sentenza dichiarativa della nullità (o inefficacia) della cessione in poi (fino all'effettivo ripristino *de facto* del rapporto di lavoro da parte del cedente), anche — ed ovviamente nel caso in cui il datore di lavoro rifiuti, in modo ormai ingiustificato, la prestazione lavorativa offerta (art. 1207 c.c.).

12. In senso contrario viene invocata dalla società appellante la circostanza, secondo cui, pur non avendo essa cedente ottemperato alla sentenza dichiarativa della nullità della cessione e di condanna al ripristino del rapporto di lavoro, i lavoratori hanno continuato a lavorare presso il cessionario ed hanno continuato perciò a percepire la relativa retribuzione.

Questa circostanza è solo parzialmente rilevante.

Il rapporto di lavoro presso il cedente viene ricostituito dalla sentenza sì a posteriori, ma pur sempre *ex tunc*, dal momento che la sentenza si limita ad accertare l'inesistenza delle condizioni e dei presupposti richiesti dall'art. 2112 c.c. per la cessione del contratto di lavoro senza il consenso del lavoratore ceduto, altrimenti necessario ex art. 1406 c.c.

Ne derivano due conseguenze: il rapporto di lavoro *de iure* è ricostituito alle dipendenze del cedente e quello con il cessionario deve ritenersi instaurato — e proseguito — ai sensi dell'art. 2126 c.c., per cui per tutto il periodo di esecuzione di questo rapporto c.d. di fatto il lavoratore ha diritto di ricevere la retribuzione.



Ora, poiché — come si è detto — in relazione al primo periodo, nei confronti del cedente, il diritto del lavoratore illegittimamente ceduto senza il suo consenso ha natura risarcitoria (derivante dall'illecito allontanamento dall'azienda del cedente), opera il correttivo della *compensatio lucri cum damno*. Pertanto nulla spetta al lavoratore — in relazione a questo primo periodo — se il danno patito (retribuzioni perdute presso il cedente) risulti totalmente «neutralizzato» dal lucro ottenuto *aliunde*, ossia dalle retribuzioni percepite presso il cessionario.

Diversamente, poiché in relazione al secondo periodo il diritto del lavoratore ha natura retributiva, derivante dal rapporto di lavoro *de iure* ricostituito dalla sentenza che ha dichiarato nulla (o inefficace) la cessione nei suoi confronti, il correttivo predetto non può più operare, in quanto incompatibile con il regime giuridico del diritto comune delle obbligazioni, ossia della *mora credendi*, discendente dalla ricostituita *lex contractus*. E questa incompatibilità deriva dal fatto che il rifiuto (perdurante dopo la sentenza) di ricevere le prestazioni lavorative del dipendente illegittimamente ceduto deve dirsi ingiustificato per definizione (v. sopra). Quindi, le obbligazioni del datore di lavoro restano intatte: *imputet sibi* se dovrà pagare le retribuzioni senza aver ottenuto la prestazione lavorativa, che è mancata esclusivamente per fatto suo proprio (del cedente), senza che il vincolo di corrispettività possa dirsi venuto giuridicamente meno.

13, Ad avviso di questa Corte, solo la illustrata distinzione fra i due periodi consente di indurre il cedente ad ottemperare alla sentenza dichiarativa della nullità (o inefficacia) della cessione d'azienda (o di un suo ramo) e, quindi, di assicurare l'effettività della tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.).

Altrimenti, il rischio è che il cedente resti inottemperante *ad libitum* (specialmente qualora vi siano precisi accordi in tal senso intercorsi con il cessionario), non solo dopo la sentenza dichiarativa della nullità (o inefficacia) della cessione con ordine di ripristino dei rapporti di lavoro con i dipendenti illegittimamente ceduti, ma addirittura dopo il suo passaggio in giudicato. Il cedente, infatti, potrebbe confidare nel fatto che i lavoratori, illegittimamente (anche per giudicato) ceduti al cessionario, continuino a percepire da quest'ultimo la retribuzione, certo che allora non andrà incontro ad alcuna conseguenza risarcitoria, perché «neutralizzata» senza limiti temporali dalla sopra vista *compensatio lucri cum damno*.

Questa conseguenza è da rifiutare per due ragioni.

In primo luogo si finirebbe per rendere inutile l'azione di accertamento della nullità (o inefficacia o inopponibilità) della cessione, con un palese *vulnus* dell'art. 24 Cost., perché ne discenderebbe l'insussistenza — per definizione — di un interesse ad agire del lavoratore, vista la (nient'affatto remota) probabilità di non ritornare mai più «in concreto» alle dipendenze del cedente e di non poter pretendere da quest'ultimo le retribuzioni. Questa conseguenza sarebbe in contrasto con il «diritto vivente» nella stessa Suprema Corte, secondo cui, invece, un interesse ad agire sussiste pur sempre (Cass. 16/06/2014, n. 13637; Cass. 15/04/2014, n. 8756), da apprezzare proprio rispetto ai crediti maturati nel periodo successivo alla cessione del ramo d'azienda, di cui si contesti la validità (o l'efficacia).

In secondo luogo si finirebbe per realizzare un'inammissibile alterazione dei fini per i quali — nel diritto comune delle obbligazioni — è stato elaborato il correttivo della *compensatio lucri cum damno*. E ciò sotto due profili:

a) quel correttivo attiene al principio dell'integrale riparazione del danno (*id est* senza *iniusta locupletatio* da parte del danneggiato) e trova applicazione in tutti i casi in cui un profitto venga sì tratto dal danneggiato, ma senza alcun apporto elusivo causalmente riconducibile al danneggiante, ispirato al fine di sottrarsi (in tal modo) alle conseguenze risarcitorie dell'illecito commesso. Invece nel caso in esame, pure sulla base di specifici ed appositi accordi fra cedente e cessionario, potrebbe essere preordinatamente realizzata la violazione (ossia l'inottemperanza) della sentenza (anche passata in giudicato) senza limiti temporali (*ad libitum*) per quanto sopra detto. Ammettere anche in tal caso la *compensatio* significherebbe, quindi, legittimare un comportamento (o un accordo dal contenuto) illecito in un duplice senso: sul piano processuale perché volto ad eludere (se non proprio a violare) un provvedimento giurisdizionale (anche con dignità di giudicato); sul piano sostanziale perché volto a procrastinare *sine die* le conseguenze di una cessione, che invece — non applicandosi l'art. 2112 c.c. — secondo il diritto comune del contratto e delle obbligazioni non è idonea a produrre alcun effetto nei confronti del contraente ceduto, in quanto per perfezionarsi e divenire così efficace avrebbe richiesto il consenso pure di quest'ultimo, ossia del lavoratore (art. 1406 c.c.), consenso che invece è mancato;

b) quel correttivo attiene al potere di liquidazione del danno che spetta al giudice investito della cognizione dell'illecito e, dunque, per definizione opera limitatamente al periodo che va dal giorno dell'illecito alla sentenza che lo accerti e che contestualmente liquidi il danno risarcibile. Successivamente a quella pronuncia, invece, il debito, trasformatosi da debito di valore in debito di valuta (Cass. n. 9648/1996; Cass. n. 4983/2004; Cass. n. 10839/2007), resta assoggettato al regime giuridico proprio delle obbligazioni pecuniarie, rispetto all'adempimento delle quali diviene del tutto estraneo il correttivo della *compensatio*. Aderire alla tesi della società, invece, implica che questo correttivo operi pure per il periodo successivo alla sentenza che abbia accertato l'illecito e liquidato il danno, ciò che — per quanto detto — è inammissibile, poiché del tutto estraneo alla sua *ratio*.



14. Alla luce di tutte queste considerazioni, allora, le pronunzie della Suprema Corte di Cassazione, sopra ricordate (nn. 14542/2014 e 16096/2014), vanno certamente condivise in relazione al primo periodo, ma non pure in relazione al secondo, per il quale il lavoratore illegittimamente ceduto, per effetto della sentenza ripristinatoria della *lex contractus*, ossia del suo rapporto di lavoro *de iure* con il cedente, ha diritto all'adempimento delle obbligazioni che da quel rapporto (e da quella *lex*) discendono, prima fra tutte la retribuzione, che — come tale — resta insensibile agli eventuali redditi dal medesimo lavoratore *aliunde* conseguiti.

15. La soluzione preferita da questa Corte, infine, è l'unica conforme a Costituzione, in quanto idonea a rappresentare una coazione — sia pure soltanto indiretta — verso il cedente, per indurlo ad ottemperare alla sentenza che abbia dichiarato nulla (o inefficace) la cessione d'azienda (o di un suo ramo), specie laddove passata in giudicato, in tal modo assicurando alla parte vittoriosa tutte le utilità che la tutela giurisdizionale può offrire, in ossequio agli artt. 24 e 111 Cost. e al principio di «effettività», evincibile dai precetti costituzionali

16. Nonostante l'articolato convincimento di questa Corte nei termini sopra riportati — corrispondente al contenuto di molteplici sentenze già pubblicate — l'orientamento che si è ulteriormente affermato presso la Suprema Corte di Cassazione è rimasto quello sopra ricordato e si sta ormai via via consolidando (Cass. 09/09/2014, n. 18955; Cass. 02/04/2015, n. 6755), tanto da essere ulteriormente ribadito nella forma semplificata dell'ordinanza (Cass., ord. 05/12/2016, n. 24817; Cass., ord. 30/05/2016, n. 11095).

Tuttavia, questo orientamento - che può dirsi abbia ormai raggiunto un livello di consolidamento presso la Suprema Corte di Cassazione tale, da integrare il «diritto vivente» — non tiene conto di quanto affermato dalla stessa Suprema Corte:

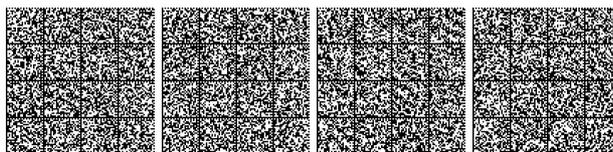
a) in tema di interesse ad agire del lavoratore coinvolto in un trasferimento d'azienda (o di ramo d'azienda). In particolare, si è affermato che «In tema di trasferimento d'azienda, il lavoratore ha interesse ad accertare in giudizio la non ravvisabilità di un ramo d'azienda in un complesso di beni oggetto del trasferimento, e, quindi, in difetto del suo consenso, l'inefficacia nei suoi confronti del trasferimento stesso, non essendo per lui indifferente, quale creditore della prestazione retributiva, il mutamento della persona del debitore-datore di lavoro, che può offrire garanzie più o meno ampie di tutela dei suoi diritti. Tale interesse non viene meno né per lo svolgimento, in via di mero fatto, di prestazioni lavorative per il cessionario, che non integra accettazione della cessione del contratto di lavoro, né per effetto dell'eventuale conciliazione intercorsa tra lavoratore e cessionario all'esito del licenziamento del primo, né, in genere, in conseguenza delle vicende risolutive del rapporto con il cessionario» (Cass. 16/06/2014, n. 13617; in termini v. altresì Cass. n. 8756/2014).

Orbene, questo interesse verrebbe certamente meno, qualora si consentisse al cedente di impedire *sine die* ai lavoratori ceduti di tornare alle sue dipendenze;

b) in tema di conseguenze della sentenza dichiarativa della nullità del termine finale per il periodo successivo alla sentenza medesima. In particolare si è affermato che «In tema di risarcimento del danno nei casi di conversione del contratto di lavoro o tempo determinato, l'art. 32, comma 5, della l. n. 183 del 2010, commisura l'indennità dovuta all'ultima retribuzione globale di fatto, riferendosi al danno subito dal lavoratore, ossia alla perdita della retribuzione (ed accessori) per essere stato allontanato dal proprio posto nel periodo compreso tra l'allontanamento e la sentenza di merito» Cass. 10/07/2015, n. 14461; in termini v. altresì Cass. n. 151/2015; Cass. n. 19295/2014), affermando, così, la natura retributiva del diritto del dipendente successivamente alla sentenza di merito:

c) in tema di struttura necessariamente trilaterale della cessione del contratto (anche di lavoro subordinato). In particolare, si è affermato che «Ai sensi dell'art. 1406 cod. civ. la cessione del contratto, che realizza un negozio plurilaterale, si perfeziona con l'accordo di tutti gli interessati (cedente, cessionario e ceduto)» (Cass. 16/03/2007, n. 6157; Cass. 6349/2001; cfr. altresì Cass. n. 14442/2016, che fa applicazione del predetto principio in un singolare caso di simulazione di una cessione di ramo di azienda, dissimulante la cessione di un contratto di locazione immobiliare; cfr. ancora Cass. n. 5439/2006, che fa applicazione del predetto principio in tema di litisconsorzio). Pertanto, qualora manchi il consenso di uno dei tre contraenti necessari, la cessione non può dirsi perfezionata e quindi è per definizione inefficace, ossia inidonea ad incidere sulle originarie obbligazioni delle parti del contratto originario {oggetto della cessione non perfezionatasi}.

17. Con riferimento — *quale tertium comparationis* — alla declaratoria di nullità del termine finale, il predetto «diritto vivente» presso la Suprema Corte di Cassazione non tiene conto, altresì, di quanto argomentato dalla Corte Costituzionale con la nota sentenza n. 303/2011 relativa all'art. 32 L. n. 183/2010: «*Omissis...* Quanto poi alla denunciata insufficienza del trattamento forfetario previsto dalle disposizioni censurate, la Corte di cassazione rimettente ritiene che l'indennità onnicomprensiva prevista dall'art. 32, commi 5 e 6 della legge citata, non ipotizzabile come aggiuntiva al risarcimento dovuto secondo le regole di diritto comune, assorba l'intero pregiudizio subito dal lavoratore a causa dell'illegittima opposizione del termine al contratto di lavoro, dal giorno dell'interruzione del rapporto fino al momento dell'effettiva riammissione in servizio. Donde l'effetto a suo avviso perverso di indurre il datore a persistere nell'inadempimento, anche sottraendosi all'esecuzione della condanna, non suscettibile di esecuzione in forma specifica, con indefinita dilatazione del danno ed abnorme sproporzione dell'indennità rispetto ad esso.



Un'interpretazione costituzionalmente orientata della novella, però, induce a ritenere che il danno forfetizzato dall'indennità in esame copre soltanto il periodo cosiddetto «intermedio», quello cioè che corre dalla scadenza del termine fino alla sentenza che accerta la nullità di esso e dichiara la conversione del rapporto.

A partire dalla sentenza con cui il giudice, rilevato il vizio della pattuizione del termine, converte il contratto di lavoro che prevedeva una scadenza in un contratto di lavoro a tempo indeterminato, è da ritenere che il datore di lavoro sia indefettibilmente obbligato a riammettere in servizio il lavoratore e a corrispondergli, in ogni caso, le retribuzioni dovute, anche in ipotesi di mancata riammissione effettiva.

Diversamente opinando, la tutela fondamentale della conversione del rapporto in lavoro a tempo indeterminato sarebbe completamente svuotata. Se, infatti, il datore di lavoro, anche dopo l'accertamento giudiziale del rapporto o tempo indeterminato, potesse limitarsi al versamento di una somma compresa tra 2,5 e 12 mensilità di retribuzione, non subirebbe alcun deterrente idoneo ad indurlo a riprendere il prestatore a lavorare con sé. E lo stesso riconoscimento della durata indeterminata del rapporto da parte del giudice sarebbe posto nel nulla.

Così intesa la norma censurata, cade l'ipotesi di paventata sproporzione dell'indennità di cui all'art. 32, commi 5 e 6, della legge citata, rispetto alla denunciata esigenza di ristoro di un danno destinato a crescere con il decorso del tempo, sino ad attingere valori non esattamente prevedibili...*Omissis*».

Si tratta di argomenti che, per assoluta identità di *ratio* valgono anche in tema di conseguenze della sentenza con cui viene dichiarata l'inefficacia (o la nullità per mancanza del necessario consenso di uno dei contraenti) della cessione del contratto di lavoro subordinato, una volta esclusa l'applicabilità 2112 c.c. per difetto degli elementi costitutivi della relativa fattispecie (come nel caso in esame).

18. Il trasferimento di ramo d'azienda con connesso trasferimento del rapporto di lavoro subordinato rientra nell'ambito applicativo della cessione del contratto (art. 1406 c.c.), che viene dichiarata inefficace o nulla proprio perché - in mancanza degli elementi costitutivi della fattispecie prevista 2112 c.c. — è mancato il necessario consenso di uno dei necessari contraenti, ossia quello ceduto (altrimenti non necessario ex art. 2112 c.c.).

Orbene, va ricordato che nei rapporti fra contraente ceduto e cedente, quest'ultimo è liberato delle sue obbligazioni (nella specie di natura retributiva) solo se e nel momento in cui la cessione (del contratto) diviene efficace nei confronti del ceduto (art. 1408, co. 1^a c.c.).

Ne consegue che se la cessione (sia pure all'esito di un accertamento giurisdizionale *ex post*) risulti non essere mai divenuta efficace, in quanto è mancato il necessario consenso del contraente ceduto (ossia del lavoratore), il cedente (ossia l'originario datore di lavoro, nella specie Telecom Italia *spa*) non potrà ritenersi liberato dall'obbligo retributivo.

Tuttavia, trattandosi di rapporto di durata, per il periodo che va dalla cessione, poi risultata e dichiarata inefficace, e la sentenza di merito che abbia poi accertato e dichiarato tale inefficacia, l'obbligo retributivo viene meno in omaggio al principio di corrispettività delle prestazioni: essendo mancata quella lavorativa, viene meno pure quella retributiva (come, altresì, in caso di nullità del termine finale apposto al contratto di lavoro subordinato negli intervalli non lavorati fino alla sentenza dichiarativa della nullità: *v. supra*) e residua soltanto un fatto illecito — ossia l'allontanamento dal posto di lavoro presso il cedente — fonte di un'obbligazione risarcitoria per l'eventuale danno patito dal dipendente.

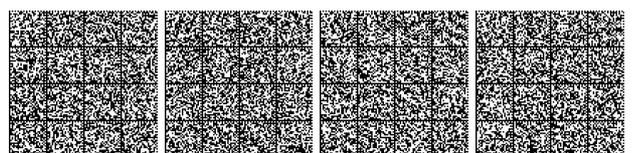
Invece, per il periodo successivo alla sentenza (di merito) che abbia accertato l'inefficacia del trasferimento d'azienda, viene ricostituita la *lex contractus* e, quindi, viene ripristinata la corrispettività fra le prestazioni cui sono obbligati il cedente (originario datore di lavoro) e il ceduto (il lavoratore). E dunque il dipendente ha l'obbligo di riprendere a lavorare presso l'originario datore di lavoro (cedente) e quest'ultimo ha l'obbligo di pagare la retribuzione.

Se la prima obbligazione non viene adempiuta a causa del persistente rifiuto del cedente di riceverla, trova applicazione la disciplina della *mora credendi* (art. 1206 c.c.): a tal fine, la necessaria intimazione a ricevere la prestazione (art. 1217 c.c.) va individuata (in mancanza di atti stragiudiziali anteriori) nella notifica del ricorso introduttivo del giudizio volto alla declaratoria di inefficacia (o inopponibilità) del trasferimento di ramo d'azienda. Ed allora, a seguito della sentenza conclusiva di tale giudizio, il creditore della prestazione lavorativa non potrà più opporre alcun motivo legittimo per continuare a rifiutare la prestazione medesima (art. 1206 c.c.).

Secondo il diritto comune delle obbligazioni, inoltre, il creditore in mora (ossia il datore di lavoro cedente) resta tenuto in primo luogo ad adempiere la propria prestazione (principalmente quella retributiva) ed inoltre a risarcire l'eventuale danno patito dalla controparte (ossia dal lavoratore) a causa di questo comportamento (art. 1207 c.c.).

19. Il diverso «diritto vivente», rappresentato dal consolidato ed ormai reiterato orientamento della Suprema Corte di Cassazione sopra ricordato, non può certo essere trascurato, in ossequio alla funzione nomofilattica istituzionalmente assegnata dall'ordinamento giudiziario ai giudici di legittimità (art. 65 r.d. n. 12/1941).

Ciò, tuttavia, non esclude, anzi impone il dovere di questa Corte di affrontare, allora, il problema della compatibilità del predetto «diritto vivente» con principi e norme costituzionali.



In particolare, il principio di diritto espresso dalla Suprema Corte di Cassazione si traduce in un'ambivalente interpretazione della disciplina della *mora credendi*, risultante dal combinato disposto degli artt. 1206, 1207 e 1217 c.c.:

— o nel senso della sua inapplicabilità in favore dei dipendenti del cedente in un trasferimento di ramo d'azienda per il periodo successivo alla sentenza di merito che l'abbia dichiarato nullo, inefficace o inopponibile, persistendo solo un obbligo risarcitorio da inadempimento (art. 1218 c.c.):

— ovvero nel senso di limitare il suo contenuto precettivo ed i suoi effetti al solo obbligo risarcitorio (da *mora credendi*: art. 1207 c.c.) in capo al datore di lavoro cedente, per gli eventuali danni patiti dai dipendenti (interessati dalla cessione) sia per il periodo anteriore, sia per quello successivo (e *ad libitum*) alla sentenza di merito che abbia dichiarato nullo, inefficace o inopponibile il trasferimento medesimo.

Orbene, ad avviso di questa Corte, in entrambi i casi la predetta disciplina — così come risultante da questa ambivalente interpretazione — sarebbe in contrasto:

a) con l'art. 3 Cost. a causa della ingiustificata ed irragionevole disparità di trattamento che verrebbe realizzata:

— sia rispetto alla disciplina della *mora credendi* in tutte le altre obbligazioni relative a rapporti contrattuali diversi da quelli di lavoro subordinato.

— sia rispetto alla disciplina delle conseguenze che — in tema di nullità del termine finale apposto al contratto di lavoro subordinato — derivano dalla sentenza (di merito) con cui venga dichiarata la nullità del termine medesimo, per il periodo successivo alla sentenza medesima;

b) con l'art. 24 Cost., atteso che la possibilità ivi riconosciuta a tutti di agire in giudizio per la tutela di diritti ed interessi postula che quest'ultima consenta di trarne un'utilità pratica giuridicamente apprezzabile (c d. effettività della tutela giurisdizionale). Ed invece questa «effettività» sarebbe vanificata:

— sia perché al cedente verrebbe consentito (mediante specifici accordi con il cessionario) di sottrarsi *ad libitum* alla sentenza (anche passata in giudicato) con cui sia stata dichiarata la nullità o l'inefficacia o l'inopponibilità del trasferimento di ramo d'azienda nei confronti del lavoratore,

— sia perché — e di conseguenza — verrebbe eliminato «in radice» l'interesse concreto ad agire in giudizio in capo ai dipendenti del datore di lavoro cedente, vista l'inutilità della sentenza quand'anche favorevole, sicché la possibilità di agire in giudizio si tradurrebbe in un «vuoto simulacro»;

c) con l'art. 111 Cost., laddove prevede la garanzia del «giusto processo», in quanto la «giustizia» ovvero la «giustizia» del processo è strettamente e propriamente determinata dal grado di «effettività» della tutela che quel processo è (o dovrebbe essere) istituzionalmente in grado di offrire a chi agisce in giudizio;

d) con l'art. 117 Cost. per violazione dell'art. 6 della C.E.D.U., che prevede il «diritto ad un processo equo»: tale può dirsi solo quello che consenta di ottenere la tutela specifica (ove giuridicamente possibile) e comunque più idonea a conseguire la concreta utilità che l'ordinamento riconosce sul piano del diritto sostanziale, in omaggio al carattere prettamente strumentale dei rimedi processuali rispetto alle situazioni giuridiche soggettive da tutelare.

20. Le predette questioni sono «rilevanti», in quanto dalla loro soluzione dipende l'esito dell'appello di Telecom Italia spa: qualora il «diritto vivente» fosse riconosciuto conforme a Costituzione, il gravame dovrebbe essere accolto, con conseguente accoglimento (integrale) dell'opposizione avverso il decreto ingiuntivo a suo tempo ottenuto dall'appellato.

Le medesime questioni sono altresì «non manifestamente infondate» per tutte le ragioni sopra esposte ed illustrate.

P.Q.M.

Visto l'art. 23 della legge n. 83/1957,

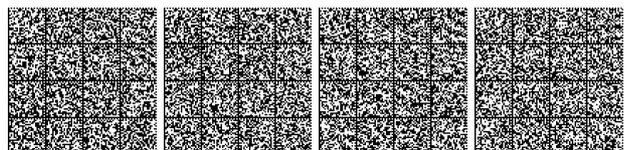
a) dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 1206, 1207 e 1217 c.c. per contrasto con gli artt. 3, 24, 111 e 117 Cost.;

b) dispone l'immediata trasmissione di tutti gli atti di causa alla Corte Costituzionale;

c) sospende il giudizio in corso;

d) dispone che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Il Presidente est.: PANARIELLO



N. 14

Ordinanza del 3 ottobre 2017 del G.I.P. del Tribunale di Lecce nel procedimento penale a carico di Y.N.

Processo penale - Indagini preliminari - Perquisizioni e ispezioni compiuti dalla polizia giudiziaria fuori dei casi previsti dalla legge o comunque non convalidati dall'autorità giudiziaria - Inutilizzabilità degli esiti probatori, compreso il sequestro del corpo del reato o delle cose pertinenti al reato, nonché la deposizione testimoniale in ordine a tale attività - Mancata previsione.

– Codice di procedura penale, art. 191.

TRIBUNALE ORDINARIO DI LECCE

UFFICIO DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Il G.I.P. dott. Stefano Sernia all'udienza preliminare del giorno 3 ottobre 2017, nel processo pendente nei confronti di N. Y. nato... il... sentite le parti, ha pronunciato la seguente ordinanza.

A seguito di rituale richiesta di rinvio a giudizio, depositata dal pubblico ministero in data in data 1° marzo 2017, l'imputato N. Y. veniva citato per l'udienza preliminare del 23 maggio 2017, per rispondere dell'accusa di detenzione, al fine di cederle a terzi, di sostanze stupefacenti del genere hashish e marijuana, idonee al confezionamento di 23 dosi, sia dell'una che dell'altra sostanza, aventi effetto psicotropo.

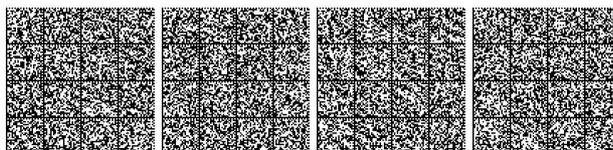
All'udienza preliminare, il difensore di fiducia dell'imputato dichiarava di aderire all'astensione dalla partecipazione alle udienze, proclamata per quel giorno dalla associazione di categoria; sulla non opposizione del pubblico ministero, e non presentando il processo ragioni di urgenza, stante lo stato di libertà dell'imputato, l'udienza veniva quindi rinviata a quella odierna in cui il difensore, nella sua qualità di procuratore speciale dell'imputato, ha avanzato richiesta di giudizio abbreviato, che il giudice ha conseguentemente ammesso.

Il materiale probatorio è quindi cristallizzato in quello raccolto durante le indagini e documentato come in atti.

Va osservato che gli elementi a carico dell'imputato (che peraltro non risulta aver rilasciato alcuna dichiarazione, tantomeno di natura confessoria) risiedono nei risultati della ispezione del suo bagaglio (ove vennero rinvenuti 5 stecchette di hashish del peso di 5 gr) e della perquisizione personale (che portò al rinvenimento, nei suoi slip, di 4 gr. di marijuana) cui lo stesso venne sottoposto d'iniziativa di militi appartenenti alla Compagnia di Gallipoli, che a tale attività particolarmente invasiva (si pensi alla perquisizione negli slip) e limitatrice della libertà personale furono motivati — stando a quanto indicato nel p.v. di perquisizione — dall'atteggiamento asseritamente sospetto tenuto dall'odierno imputato (del quale peraltro non è in nessun modo indicato quali atti, atteggiamenti o condotte possano aver dato luogo al sospetto che detenesse sostanze stupefacenti) che, verso le ore 14,00 (ora in cui peraltro è tutt'altro che rara, in quella stagione, la presenza di persone che si portino in quei luoghi per le attività balneari) si aggirava nei pressi del litorale gallipolino.

Nel caso concreto, le ragioni della perquisizione e dell'ispezione non sono evincibili dal verbale di p.g., che si risolve in una formula assolutamente non motivata con l'apodittica — e quindi non verificabile — affermazione che l'atteggiamento dell'imputato fosse «sospetto»; sicchè, nell'assenza di ogni concreta indicazione circa le ragioni poste a fondamento dell'esercizio dei poteri di ispezione del bagaglio e di perquisizione personale, queste appaiono essere state eseguite in assenza non solo di una pregressa situazione di flagranza del reato, ma anche in assenza di altri fondati motivi (di cui all'art. 103 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/90), apparendo inammissibile ritenere che il giudice debba ritenere la sussistenza dei presupposti di tali atti, solo perchè lo affermi, senza alcuna concreta indicazione o spiegazione, la p.g..

Invero, la situazione di flagranza di reato, che evidentemente si è manifestata solo dopo la perquisizione, non può aver quindi svolto la funzione di preventiva legittimazione di tale atto, che la legge ordinaria (articoli 354 e 356 del codice di procedura penale) e costituzionale (articoli 13 e 14 della Costituzione) le assegnano in deroga al principio generale per cui simili atti, limitando la libertà personale (e della inviolabilità del domicilio per quel che attiene alla perquisizione domiciliare), possono essere disposti solo dall'A.G. e nei casi e modi previsti dalla legge; allo stesso modo, un non meglio specificato «atteggiamento sospetto» non può valere a significare la ricorrenza di un fondato motivo atto, ai sensi dell'art. 103 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/90, a far ritenere il possesso di sostanze stupefacenti.



Ciò premesso, va sottolineata la cautela del legislatore costituzionale, che ha assegnato solo all'Autorità giudiziaria il potere di disporre atti di perquisizione ed ispezione, prevedendo solo in via eccezionale quelli della p.g. ed entro ambiti ben delimitati, fissati dalla legge, e con rispetto delle garanzie di libertà della persona.

I limiti fissati dalla legge si atteggiano, invero, in ragione della previsione costituzionale che li assiste, come invalicabili e di stretta interpretazione; e qualsiasi interpretazione che, comunque, si risolva in una vanificazione dei limiti posti alla p.g. (ad es., impedendo la verifica circa il rispetto di tali limiti; o stabilendo l'irrelevanza processuale di tali violazioni) o nella lesione — sia pure mediata — della libertà personale, appare da rigettarsi.

Invero, l'art. 13 della Costituzione (richiamato, quanto a garanzie e forme ivi previste, dall'art. 14 della Costituzione in tema di ispezioni, perquisizioni e sequestri domiciliari) prescrive che ogni atto di limitazione della libertà personale — tra i quali annovera non solo l'arresto o il fermo, ma anche le perquisizioni e le ispezioni personali, sia riservato ad «allo motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge»; riserva di legge e di provvedimento dell'Autorità giudiziaria, quindi, cui può derogarsi solo per casi eccezionali previsti dalla legge, atteso che la norma prosegue prevedendo che solo «in casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle eccessive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni efficacia».

Ai sensi della norma costituzionale ora considerata, costituiscono quindi restrizioni della libertà personale — che il Legislatore costituzionale accoglie quindi e tutela in un'accezione particolarmente ampia, ricomprendente tutti i casi in cui il corpo dell'individuo debba sottostare ad attività degli organi pubblici — non solo i casi dell'arresto e fermo, ma anche la sottoposizione ad atti di ispezione e perquisizione personale; a garanzia dell'effettività della tutela di tali diritti personali, il Legislatore costituzionale stabilisce in primo luogo che solo la legge può e deve indicare i casi ed i modi in cui è possibile procedere a tali atti, riservando inoltre il potere di disporli all'autorità giudiziaria, che può adottarli solo con provvedimento motivato.

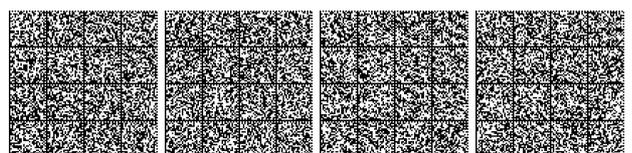
I suddetti diritti sono quindi assistiti — a sottolinearne l'importanza nell'assetto democratico dell'ordinamento repubblicano voluto dal Legislatore costituzionale come fondato sulla tutela di quelle libertà individuali tendenzialmente negate o fortemente compresse dal precedente regime — da un corredo di significative cautele date dalla riserva di legge, dalla riserva del potere giudiziario, dall'obbligo di provvedere con atto motivato.

Solo in casi eccezionali di necessità ed urgenza, che spetta alla legge indicare tassativamente, agli organi di pubblica sicurezza (e cioè alle forze di polizia, che di tali compiti sono titolari unitamente a quelli di polizia giudiziaria) è attribuito un potere di intervento, provvisorio e soggetto a perdere ogni effetto in caso di mancata convalida da parte dell'A.G. con provvedimento che, sebbene ciò non sia espressamente previsto dalla norma, deve ritenersi debba anch'esso essere motivato, dato che non vi è ragione di ritenere che il Legislatore costituzionale, per l'ipotesi di particolare delicatezza costituzionale data della convalida (la cui funzione è verificare che la p.g. non abbia agito in tali delicatissime materie abusando dei propri poteri, fuori dei casi in cui essi sono loro riconosciuti), abbia voluto esonerare l'Autorità giudiziaria dalla necessità di motivare i propri provvedimenti (come peraltro previsto già in via generale dall'art. 111 comma 6 della Costituzione).

Come si è accennato, tali garanzie sono estese dall'art. 14 della Costituzione anche al caso delle perquisizioni, ispezioni e sequestri domiciliari, giusta il richiamo che tale norma opera alle garanzie prescritte (dall'art. 13 della Costituzione) per la tutela della libertà personale; caso che in questo caso specifico non interessa, ma che si ritiene utile menzionare al fine di sottolineare l'unitarietà della visione del Legislatore costituzionale in tema di tutela di libertà fondamentali della persona.

L'ipotesi principale ed originaria prevista dalla legge ordinaria a legittimare l'intervento eccezionale delle forze di polizia, è data dai casi di flagranza di reato, allorchè gli organi di polizia intervengono in un momento in cui il reato è in corso di esecuzione, o il reo, subito dopo la commissione del reato, ne reca indosso le tracce, o è inseguito dalla polizia, dalla persona offesa o da altri: casi di evidenza probatoria che, nel giudizio del legislatore, rendono meno pericolosa la deroga ai poteri dell'Autorità giudiziaria (*cf.* sul punto anche Corte di cassazione SS.UU. 39131/2015 che ha anche statuito, in tale linea di pensiero, che la c.d. quasi flagranza rileva solo in quanto le forze di polizia abbiano assistito alla commissione del reato o abbiano direttamente percepito le tracce del reato sulla persona del *reo*).

Non si è mai dubitato che le ipotesi della flagranza di reato, concorrendo il requisito della pericolosità dell'autore come segnalata dalla sua personalità o dalla gravità del reato (pericolosità e gravità presunte nei casi dei più gravi delitti di cui all'art. 380 del codice di procedura penale, e da valutarsi nel concreto nei casi di cui all'art. 381 del codice di procedura penale) valgano ad individuare delle ipotesi generali di necessità ed urgenza tassativamente ben delineate, in cui si giustifichi l'esercizio provvisorio dei poteri di arresto da parte della p.g.; così, in relazione alla gravità del



reato (che la legge ancora all'entità della pena o all'appartenenza a ben definite tipologie di delitto), il pericolo di fuga appare altra situazione di necessità ed urgenza che legittimi l'esercizio del potere di fermo e la conseguente restrizione della libertà personale.

Allo stesso modo, senz'altro la flagranza del reato integra una situazione di necessità ed urgenza quanto agli atti di perquisizione e conseguente sequestro ad opera della p.g., finalizzati ad acquisire al processo fonti di prova che altrimenti il reo, sapendo di essere stato scoperto, provvederebbe verosimilmente a distruggere o disperdere; sicchè anche gli articoli 352 e 354 del codice di procedura penale appaiono rispettosi del dettato costituzionale.

Sia per le perquisizioni e sequestri che per gli atti di arresto e fermo, la legge prevede poi la necessità della convalida da parte dell'A.G., con provvedimento motivato, ed il dettato costituzionale è rispettato.

Norme speciali hanno ampliato i casi in cui alla p.g. è consentito procedere ad atti di ispezione e perquisizione.

Oltre all'ipotesi prevista dall'art. 41 TULPS — che peraltro riguarda le perquisizioni domiciliari e non quelle personali — per la ricerca di armi di cui, anche per indizio, la polizia abbia notizia dell'esistenza all'interno di locali pubblici o privati, quella più frequentemente ricorrente è quella di cui all'art. 103 commi 2 e 3 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/90 che disciplinano, rispettivamente, le attività di controllo ed ispezione dei mezzi di trasporto e dei bagagli e degli effetti personali, e gli atti di perquisizione in senso stretto, sia domiciliari che personali; in entrambi i casi è previsto un provvedimento di controllo da parte dell'Autorità giudiziaria, nella specie il pubblico ministero, che assumerà le forme della convalida nel caso degli atti di ispezione controllo, e quello dell'autorizzazione preventiva, anche orale telefonica, nei casi di perquisizione; solo per i casi di particolare necessità ed urgenza che non consentano di richiedere l'autorizzazione telefonica, la polizia può procedere ad atti di perquisizione senza previa autorizzazione del pubblico ministero, che dovrà comunque successivamente convalidare, se del caso, l'operato della p.g.

Invero, le norme così recitano:

«2. Oltre a quanto previsto dal comma 1 [che riguarda ispezioni e perquisizioni negli spazi doganali, n.d.r.], gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria, nel corso di operazioni di polizia per la prevenzione e la repressione del traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope, possono procedere in ogni luogo al controllo e all'ispezione dei mezzi di trasporto, dei bagagli e degli effetti personali quando hanno fondato motivo di ritenere che possano essere rinvenute sostanze stupefacenti o psicotrope. Dell'esito dei controlli e delle ispezioni è redatto processo verbale in appositi moduli, trasmessi entro quarantotto ore al procuratore della Repubblica il quale, se ne ricorrono i presupposti, li convalida entro le successive quarantotto ore. Ai fini dell'applicazione del presente comma, saranno emanate, con decreto del Ministro dell'interno di concerto con i Ministri della difesa e delle finanze, le opportune norme di coordinamento nel rispetto delle competenze istituzionali.

3. Gli ufficiali di polizia giudiziaria, quando ricorrano motivi di particolare necessità ed urgenza che non consentano di richiedere l'autorizzazione telefonica del magistrato competente, possono altresì procedere a perquisizioni dandone notizia, senza ritardo e comunque entro quarantotto ore, al procuratore della Repubblica il quale, se ne ricorrono i presupposti, le convalida entro le successive quarantotto ore.

L'art. 103 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/90, pertanto, legittima — nel corso di operazioni finalizzate alla prevenzione e repressione dei reati in tema di stupefacenti — le perquisizioni, anche fuori dei casi di flagranza, allorchè la p.g. abbia «fondato motivo di ritenere» (analogamente alla «notizia anche per indizio» secondo quanto prescrive l'art. 41 TULPS in tema di perquisizioni domiciliari alla ricerca di armi) che taluno detenga sostanza stupefacente; con l'ulteriore necessità dell'autorizzazione telefonica preventiva del pubblico ministero o, ove l'urgenza non consenta di ricercarla, successiva comunicazione al P.M. e convalida ad opera dello stesso.

A parere di questo Giudice, le norme surrichiamate impongono la sussistenza di un requisito minimo di comprovabilità della ricorrenza del presupposto all'esercizio del potere di perquisizione da parte della p.g.: non sarà necessaria la preventiva prova della detenzione illegittima di armi o stupefacenti, ma di tale detenzione, qua le condizione legittimante la perquisizione da compiersi, dovranno già esservi almeno indizi, sia pure semplici e non gravi; ma non potrà procedersi al di sotto della soglia indiziaria, espressamente richiesta dall'art. 41 TULPS, e la cui assenza impedirebbe il concretizzarsi del «fondato motivo» di cui all'art. 103 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/90.

Una diversa interpretazione attribuirebbe, di fatto, alla p.g. un potere insindacabile di procedere ad atti di perquisizione, e vanificherebbe quindi quei limiti che la Costituzione ha invece ritenuto necessari, sia pure demandandone la determinazione alla legge ordinaria; e la legge ordinaria, per quel che qui interessa, ha richiesto che la p.g. abbia fondato motivo di ritenere che taluno detenga sostanza stupefacente; e l'esistenza di un indizio in tal senso deve necessariamente essere verificabile, posto che altrimenti si attribuirebbe alla p.g. il potere di ledere *ad libitum* la libertà personale e violare la vita privata e domiciliare della persona (in spregio anche a quanto prescritto dall'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo).



Se così non fosse, se si ammettesse (come non di rado la Suprema Corte ha affermato) la libertà della p.g. di procedere a perquisizione in forza di un mero inverificabile e soggettivo sospetto, o di un asserito «indizio» che non dovesse essere nemmeno specificato nella fonte (Corte di cassazione Sez. 3, sentenza n. 19365 del 17 febbraio 2016, ad es., che è giunta ad affermare che «Le perquisizioni che la polizia giudiziaria, nel caso di sospetto di illecita detenzione di sostanze stupefacenti, è legittimata a compiere in forza del disposto dell'art. 103 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, non presuppongono necessariamente la commissione di un reato, ma possono essere effettuate sulla base di notizie confidenzialmente apprese, senza obbligo di avvertire la persona sottoposta a controllo del diritto all'assistenza di un difensore; in ogni caso, anche se effettuate illegittimamente, non rendono illegittimo l'eventuale sequestro dello stupefacente e delle altre cose pertinenti al reato rinvenute all'esito della perquisizione»), si impedirebbe ogni controllo giurisdizionale sulla legittimità dell'agire della p.g. e sulla attendibilità dei risultati della sua azione; si vanificherebbe la previsione di inefficacia contenuta nell'art. 13 della Costituzione; contravverrebbe di fatto al regime dell'utilizzabilità delle prove (che pacificamente riguarda anche gli indizi) per come stabilito dalla legge (nella specie, l'art. 191 del codice di procedura penale per quel che riguarda il divieto di utilizzazione di prove acquisite in violazione di un divieto posto dalla legge); si vanificherebbe quindi (incentivandone le violazioni per l'inesistenza di sanzioni processuali all'utilizzabilità degli esiti delle perquisizioni) la tutela costituzionale della inviolabilità del domicilio; si realizzerebbe, infine, una potenziale lesione della libertà personale, atteso che questa verrebbe ad essere giurisdizionalmente limitata per effetto di una apparenza di flagranza di reato conseguente (e non preesistente) alla perquisizione, senza che sia possibile verificare la affidabilità della catena indiziaria che ha portato all'emersione di quella situazione di apparenza probatoria, la cui genuinità dovrà quindi essere assunta per atto di fede.

Pertanto, deve ritenersi, in via del tutto conseguente, che, a fondamento della ricorrenza di un indizio di detenzione delle armi o sostanze stupefacenti:

a) non possano essere utilizzate fonti anonime o confidenziali, perché queste sono in via generale inutilizzabili (cfr. artt. 195 commi 7, 203 comma 1 del codice di procedura penale, che in via generale prevedono l'inutilizzabilità delle deposizioni de relato fondate su fonti che non si intenda o non si possa indicare, risolvendosi queste in fonti anonime non utilizzabili come già previsto dall'art. 240 del codice di procedura penale per il divieto di utilizzazione dei documenti anonimi) e non suscumbibili nella nozione di indizio, che indica l'elemento di prova non univocamente concludente ma utilizzabile, posto che per giurisprudenza pacifica ed assolutamente condivisibile, l'art. 191 del codice di procedura penale si applica anche agli indizi;

b) l'A.G. dovrà poter conseguentemente verificare se l'elemento posto a fondamento della «notizia» circa l'esistenza delle armi nei locali da perquisire, abbia dignità di indizio utilizzabile.

Pertanto, deve ritenersi, in via del tutto conseguente, che, a fondamento della ricorrenza di un indizio di detenzione di stupefacenti o armi, ai sensi degli articoli 103 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/90 e 41 TULPS;

c) non possano essere utilizzate fonti anonime o confidenziali, perché queste sono in via generale inutilizzabili e non suscumbibili nella nozione di indizio, che indica l'elemento di prova non univocamente concludente ma utilizzabile;

d) l'A.G. dovrà poter conseguentemente verificare se l'elemento posto a fondamento della «notizia» circa l'esistenza delle armi nei locali da perquisire, abbia dignità di indizio utilizzabile.

In conclusione, poiché nel verbale di perquisizione non è assolutamente specificato in cosa consistesse l'atteggiamento sospetto dell'imputato, si è trattato di una perquisizione abusiva perché assolutamente ingiustificata — in base al giudizio *ex ante* che deve presiedere ad ogni valutazione circa la legittimità dell'operato della p.g. in tutti gli atti che interferiscono con l'esercizio di libertà costituzionalmente tutelate — e compiuta al di fuori di una situazione di flagranza.

Tali attività di perquisizione ed ispezione, inoltre, sono state convalidate dal pubblico ministero con un provvedimento assolutamente immotivato, consistente nella sola formula «v°, si convalida», e che pertanto non permette di rilevare (e valutare) in base a quali ragioni il pubblico ministero abbia ritenuto legittimamente esercitato il potere che l'art. 13 della Costituzione vuole limitato ai casi tassativamente previsti dalla legge e del tutto eccezionale e, in quanto limitativo della libertà personale (come già si è notato l'art. 13 della Costituzione assegna tale natura agli atti di ispezione e perquisizione personali) sottoposto a convalida dell'A.G., sotto espressa pena di inefficacia assoluta degli effetti dell'atto illegittimo (cfr. art. 13 comma 3 della Costituzione).

Non ricorrendo le ipotesi della flagranza o le altre ipotesi previste da leggi speciali che a tanto facultizzino le forze di polizia, deve ritenersi che gli atti di perquisizione, ispezione e sequestro da queste eseguiti siano stati compiuti in violazione di un divieto, derivante dalla generale riserva di tali atti alla sola Autorità giudiziaria.

Come si è detto, gli articoli 13 e 14 della Costituzione prevedono che «in casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono



essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni efficacia»; ciò comporta, a parere di questo Giudice, che gli atti di ispezione, perquisizione e sequestro abusivamente compiuti dalla p.g. o non motivatamente convalidati dall'A.G. rimangano senza effetto anche sul piano probatorio; la legge ordinaria ha quindi dato attuazione alla previsione costituzionale, prevedendo casi tassativi per l'esercizio dei poteri di arresto, fermo, perquisizione, ispezione e sequestro da parte delle forze di polizia, ed ha introdotto in via generale, con l'art. 191 del codice di procedura penale, la previsione della inutilizzabilità delle prove acquisite in violazione di un divieto di legge; come però si vedrà, il diritto vivente quale discendente dalla monolitica interpretazione delle norme di legge (in particolare, proprio dell'art. 191 del codice di procedura penale) dettate a sanzione di inutilizzabilità dell'assunzione di prove vietate dalla legge, non assegna conseguenze di inutilizzabilità agli esiti delle perquisizioni ed ispezioni compiute dalle forze di polizia fuori dei casi in cui la legge glielo consente; con il prevedere l'utilizzabilità probatoria del corpo di reato e delle cose pertinenti al reato acquisite grazie a tali perquisizioni ed ispezioni, anche se avvenute in violazione di un divieto, la Giurisprudenza della Suprema Corte (vero e proprio diritto vivente, stante la sua monoliticità), a parere di questo Giudice, vanifica le garanzie costituzionali, dando luogo ad un diritto vivente che si pone in contrasto con esse, come meglio oltre si dirà.

A prescindere poi dalla già chiara lettera dell'art. 13 comma 3 della Costituzione, già le ordinarie disposizioni processuali dovrebbero condurre al risultato interpretativo della inutilizzabilità degli esiti della perquisizione illegittima, in presenza di una norma, come l'art. 191 del codice di procedura penale, che sanziona con l'inutilizzabilità le prove acquisite in violazione di un divieto di legge.

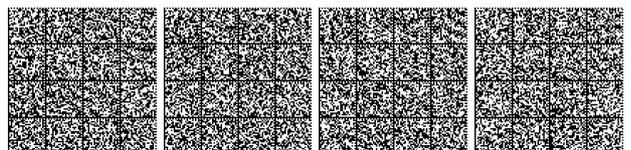
Nel caso in oggetto non rileva la questione circa l'inadeguatezza costituzionale della norma, nella parte in cui prevede la idoneità della autorizzazione telefonica orale senza espressamente prevedere la necessità di una sua documentazione successiva con motivazione che soddisfi i requisiti di forma richiesti dall'art. 13 della Costituzione; ed invero, nel caso in oggetto è presente una convalida scritta, apposta in calce al p.v. di perquisizione, che si risolve unicamente e semplicemente nella formula «si convalida» seguita da data e firma e priva di ogni motivazione.

Compiuta tale preliminare ricognizione delle norme che disciplinano la materia, deve quindi ribadire che le prove a carico dell'imputato consistono di quanto rinvenuto gli indosso a seguito di una perquisizione eseguita al di fuori dei casi e modi previsti dalla legge, atteso che né ricorreva una percepibile situazione di flagranza del reato, né risulta ricorrere i presupposti di cui all'art. 103 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/90, non potendosi ritenere che un indefinito «atteggiamento sospetto» possa giustificare l'adozione di provvedimenti di p.g. che, per essere del tutto eccezionali, devono essere ancorati a situazioni oggettive e serie, tali anche da consentire una verifica, all'autorità giudiziaria, circa la ricorrenza dei presupposti per l'esito positivo di tale controllo. Peraltro, degli atti di ispezione e perquisizione di cui all'art. 103 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/90 non risultano rispettati neppure forme e modi, e per l'assenza di un provvedimento motivato di convalida, e perché la p.g. ha proceduto a ispezione del bagaglio e perquisizione personale dell'imputato in base ad un non descritto e quindi non valutabile «atteggiamento sospetto», e perché il pubblico ministero ha proceduto a convalida dell'operato di p.g. omettendo ogni forma di motivazione.

Invero, se quanto operato dalla p.g. a limitazione della libertà personale è sottoposto, per previsione costituzionale, a verifica e controllo da parte dell'Autorità giudiziaria, che per convalidarne l'operato deve emettere provvedimento motivato, ciò implica necessariamente che la p.g. debba dare atto degli specifici elementi valutati e che l'hanno indotta a ravvisare un fondato motivo di ritenere che possano essere rinvenute sostanze stupefacenti o psicotrope»; qualsiasi diversa interpretazione che legittimasse l'operato della p.g. sulla base di elementi da essa indicati in via del tutto generica ed astratta, sì da impedirne una concreta valutazione, sarebbe necessariamente da ritenersi incostituzionale.

Ciò detto, in forza di quanto previsto dall'art. 13 della Costituzione, ciò dovrebbe condurre all'inutilizzabilità della perquisizione e del sequestro, in quanto, essendo stata la perquisizione e l'ispezione eseguite fuori dei casi e modi tassativamente previsti dalla legge e non convalidate con provvedimento motivato dell'A.G., detti atti «si intendono revocati e restano privi di ogni efficacia»: con linguaggio la cui chiarezza non è stata finora adeguatamente apprezzata, il Legislatore costituzionale aveva cioè chiaramente introdotto la sanzione dell'inutilizzabilità degli esiti degli atti di p.g. illegittimamente invadenti la sfera della libertà personale.

Ed invero, la sanzione delle «revoca e perdita di ogni efficacia» è dalla norma costituzionale assegnata non solo alla illegittima esecuzione di atti di arresto o di fermo, ma genericamente e complessivamente al caso dell'adozione dei «provvedimenti» di polizia, in materia di libertà personale, fuori dei casi previsti dalla legge; e — a meno di voler affermare che il Legislatore costituzionale abbia impiegato con imprecisione e scarsa padronanza la lingua italiana i provvedimenti in questione non possono non essere che tutti quelli contemplati dalla norma stessa, e quindi anche le ispezioni e le perquisizioni personali, che l'art. 13 della Costituzione tutti ricomprende nell'ambito degli atti che limitano la libertà personale. Non appare quindi corretta l'interpretazione che voglia limitare la previsione costituzionale della «perdita di efficacia» ai soli provvedimenti soppressivi della libertà personale, quali l'arresto ed il fermo, atteso



che l'art. 13 della Costituzione utilizza una formula omnicomprensiva (i «provvedimenti provvisori» adottabili dalla p.g.) che a tutti i provvedimenti da detta norma contemplati risulta riferirsi, come evincibile anche dalla disciplina adottata dall'art. 14 della Costituzione, che espressamente li richiama «*nominatim*» («ispezioni, perquisizioni o sequestri») prevenendo l'adottabilità da parte della p.g. «secondo le garanzie prescritte per la tutela della libertà personale».

Ciò precisato, va osservato che l'unica efficacia perdurante nel tempo (e di cui la norma costituzionale si è preoccupata di prevedere la cessazione), che può ipotizzarsi rispetto ad atti di perquisizione o ispezione che siano già stati compiuti e terminati nella loro esecuzione (come è necessariamente, dato che ne è prevista la convalida entro 96 ore al massimo dalla loro esecuzione), è solo quella che attiene alla loro capacità probatoria; la sanzione di perdita dell'efficacia equivale quindi a quella, nel linguaggio del codice di procedura repubblicano, quarant'anni dopo l'approvazione della Costituzione, dell'inutilizzabilità introdotta dall'art. 191 del codice di procedura penale per le prove assunte in violazione di un divieto di legge.

È bene precisare che l'art. 13 della Costituzione riconnette la conseguenza delle perdita di efficacia degli atti di polizia, alla circostanza che essi non vengano convalidati dall'A.G. in un termine dato; ma la *ratio* della norma costituzionale sarebbe senz'altro frustrata se la convalida si risolvesse in una pura forma non esprime un effettivo controllo circa la legalità dell'atto di p.g.; di qui la prescrizione (a parere di questo Giudice evincibile dal comma 2 dell'art. 13 della Costituzione, come si è già osservato) che l'atto di convalida debba essere motivato, poiché è solo con un atto avente tali caratteristiche che l'art. 13 della Costituzione consente che l'A.G. incida sulla libertà personale: e non avrebbe senso prevedere la necessità dell'atto motivato allorché l'A.G., titolare in via ordinaria di tale potere, proceda di sua iniziativa, e non già allorché debba verificare che la p.g. non abbia esorbitato dai (od addirittura abusato *dei*) casi del tutto eccezionali in cui la legge le concede di intervenire in materia di libertà personale.

È quindi ovvio che, nel sistema delineato dall'art. 13 della Costituzione, la convalida operi in quanto espressione di un effettivo potere di verifica in ordine alla concreta ricorrenza dei presupposti legali di esecuzione della perquisizione personale (non è un caso, ad es., che lo stesso art. 103 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/90 prevede, come peraltro è ovvio, che l'A.G. convaliderà la perquisizione «ove ne ricorrano i presupposti»), e non sia sufficiente un mero provvedimento di convalida assolutamente immotivato e non riconducibile ad una situazione di concreta ravvisabilità della situazione legittimante la perquisizione personale: situazione che, nel vigente sistema, è data fondamentalmente dalla ricorrenza della flagranza del reato o dalla ricorrenza di fondate ragioni che inducano a ritenere che sia in corso l'esecuzione di un delitto in materia di stupefacenti o armi (con riferimento alle due norme gli articoli 103 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/90 e 41 TULPS — legittimanti la perquisizione fuori dei casi di flagranza, di maggiore rilevanza statistica).

Peraltro, non solo le norme nazionali, costituzionali e di legge ordinaria, impongono che la polizia giudiziaria proceda a perquisizioni solo nei casi tassativamente stabiliti dalla legge, e che il loro operato sia sottoposto ad un effettivo controllo da parte dell'Autorità giudiziaria.

Infatti, a proposito della necessità di una valutazione concreta e condivisibile da parte dell'A.G., circa la ricorrenza di ragioni adeguatamente giustificatrici dell'esercizio del potere di perquisizione, va anche richiamata, per l'assoluta importanza della fonte, che assegna alla decisione rilievo costituzionale ex art. 117 della Costituzione, la sentenza 16 marzo 2017, Modestou c. Grecia, con la quale la Corte europea dei diritti dell'uomo (d'ora in poi per brevità CEDU) ha ritenuto essersi verificata violazione dell'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, in un caso in cui era stata eseguita perquisizione presso il domicilio personale e professionale del ricorrente senza alcun controllo giurisdizionale *ex ante* e sulla scorta di un mandato di perquisizione generico; né era stato previsto un immediato controllo giurisdizionale *ex post*, considerato che la Corte d'appello, adita dal ricorrente, aveva respinto la doglianza non solo più di due anni dopo la perquisizione in questione, ma nemmeno indicando neppure i motivi «rilevanti e sufficienti» giustificativi della perquisizione: sentenza dalla quale si trae quindi conferma che l'A.G. debba operare una illustrazione motivata (e condivisibile) delle ragioni della perquisizione, al fine di rendere verificabile la legittimità dell'esercizio del relativo potere; statuizione che, se vale per le perquisizioni autorizzate dall'A.G., deve a maggior ragione valere per quelle operate direttamente dalla P.G. e successivamente convalidate dalla A.G..

Poiché quindi è ad un provvedimento adeguatamente motivato che l'art. 13 della Costituzione ricollega la salvezza degli effetti dell'operato della p.g., ne consegue che, sebbene le nullità degli atti per difetto di motivazione siano generalmente rilevabili ad eccezione di parte, in questo caso debba invece ritenersi che la ricorrenza di un atto di convalida adeguatamente motivato, nella sua funzione costituzionale di salvezza degli effetti dell'atto di p.g., sia un elemento della fattispecie «sanante» la cui ricorrenza debba essere verificata d'ufficio; così come dovrà verificarsi che, a prescindere da quanto eventualmente affermato col provvedimento di convalida (si pensi ad es. al caso di una motivazione non aderente ai dati fattuali emergenti dagli atti; o che da questi tragga conclusioni assolutamente illogiche o non giustificate), ricorressero effettivamente i presupposti perché la p.g. esercitasse i suoi poteri previsti in via del tutto eccezionale (sul punto, relativo alla portata dell'art. 191 del codice di procedura penale, si dirà meglio oltre).



Tanto premesso, va peraltro preso atto che tali esiti epistemologici sono estranei alla interpretazione accolta dalla giurisprudenza assolutamente dominante che, a far data dall'insegnamento espresso dalle Sezioni unite della Corte di cassazione con la sent. 5021 del 27 marzo 1996, ha ritenuto la piena utilizzabilità probatoria degli esiti delle perquisizioni e sequestri eseguiti dalla p.g. al di fuori dei casi previsti dalla legge.

In realtà, con la suddetta sentenza, le Sezioni unite della Suprema Corte di cassazione hanno in primo luogo affermato a chiare lettere che la conseguenza di un'attività di illecita acquisizione della prova, nello specifico una perquisizione illegittima, non può limitarsi a mere sanzioni amministrative, disciplinari o penali nei confronti dell'autore dell'illecito, ma deve comportare l'inutilizzabilità della prova stessa, statuendo che: «non è certamente difficile riconoscere che allorquando una perquisizione sia stata effettuata senza l'autorizzazione del magistrato e non nei «casi» e nei «modi» stabiliti dalla legge, così come disposto dall'art. 13 della Costituzione, si è in presenza di un mezzo di ricerca della prova che non è più compatibile con la tutela del diritto di libertà del cittadino, estrinsecabile attraverso il riconoscimento dell'inviolabilità del domicilio. L'illegittimità della ricerca di una prova, pur quando non assuma le dimensioni dell'illiceità penale (cfr: art. 609 c.p.), non può esaurirsi nella mera ricognizione positiva dell'avvenuta lesione del diritto soggettivo, come presupposto per l'eventuale applicazione di sanzioni amministrative o penali per colui o per coloro che ne sono stati gli autori. La perquisizione, oltre ad essere un atto di investigazione diretta, è il mezzo più idoneo per la ricerca di una prova preesistente e, quindi, diviene partecipe del complesso procedimento acquisitivo della prova, a causa del rapporto strumentale che si pone tra la ricerca e la scoperta di ciò che può essere necessario o utile ai fini della indagine: nessuna prova, diversa da quelle che possono formarsi soltanto nel corso del procedimento, potrebbe essere acquisita al processo se una sua ricerca non sia stata compiuta e questa non abbia avuto esito positivo.

Se è vero che una perquisizione, quale mezzo di ricerca di una prova, non può essere a quest'ultima assimilata e, quindi, è di per sé stessa sottratta alla materiale possibilità di essere suscettibile di una diretta utilizzazione nel processo penale, è altrettanto vero che il rapporto funzionale che avvince la ricerca alla scoperta non può essere fondatamente escluso.

Ne consegue che il rapporto tra perquisizione e sequestro non è esauribile nell'area riduttiva di una mero consequenzialità cronologica, come si era affermato in numerose pronunce di questa Corte prima dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, e com'è stato, anche in epoca successiva, qualche volta, ribadito (cfr: Sez. I -17 febbraio 1976 ric.; Sez. VI- 23 gennaio 1973 ric.; Sez. V- 24 novembre 1977 ric.; Sez. I- 15 marzo 1984 ric.; Sez. VI- 24 aprile 1991 ric.; Sez. V- 12 gennaio 1994 ric. etc.); la perquisizione non è soltanto l'antecedente cronologico del sequestro, ma rappresenta lo strumento giuridico che rende possibile il ricorso al sequestro.»

Proseguiva inoltre la Corte osservando che, pur vero che esista una distinzione concettuale tra la perquisizione, qual e mezzo di ricerca della prova, ed il sequestro quale strumento di acquisizione della prova, ciò non ha alcuna rilevanza ai fini della inutilizzabilità della prova acquisita a seguito di una perquisizione illegittima, atteso che:

«la stessa utilizzabilità della prova è pur sempre subordinata alla esecuzione di un legittimo procedimento acquisitivo che si sottragga, in ogni sua fase, a quei vizi che, incidendo negativamente sull'esercizio di diritti soggettivi irrinunciabili, non possono non diffondere i loro effetti sul risultato che, attraverso quel procedimento, sia stato conseguito. Del resto, non può neppure ignorarsi che è lo stesso ordinamento processuale ad aver riconosciuto il rapporto funzionale esistente tra perquisizione e sequestro: l'art. 252 codice di procedura penale impone il sequestro delle «cose rinvenute a seguito della perquisizione» e l'art. 103 comma VII dello stesso codice espressamente sancisce l'inutilizzabilità dei risultati delle perquisizioni allorquando queste sono state eseguite in violazione delle particolari garanzie di cui debbono fruire i difensori per poter esercitare congruamente il diritto di difesa. E non si vede perché a diverse ed opposte conclusioni dovrebbe pervenirsi quando una perquisizione sia stata comunque eseguita in violazione di particolari disposizioni normative che assicurano, in concreto, l'attuazione di quella ineludibile garanzia costituzionale, nei limiti in cui essa è stata riconosciuta dall'art. 13 comma 2° della Costituzione: si tratta pur sempre di un procedimento acquisitivo della prova che reca l'impronta ineludibile della subita lesione ad un diritto soggettivo, diritto che, per la sua rilevanza costituzionale, reclama e giustifica la più radicale sanzione di cui l'ordinamento processuale dispone, e cioè l'inutilizzabilità della prova così acquisita in ogni fase del procedimento.»

Il prosieguo della statuizione della Suprema Corte si risolveva peraltro nella vanificazione della portata pratica di tali principi appena enunciati; continuava infatti detta sentenza affermando comunque valido il sequestro, perché atto dovuto, allorché avesse ad oggetto il corpo del reato o cose pertinenti al reato; di fatto, l'unico sequestro che sarebbe stato inutilizzabile a fini probatori, sarebbe stato quello già di per sé inutile e che non avrebbe quindi comunque dovuto essere disposto, perché non relativo né al corpo del reato, né a cose pertinenti al reato; affermava infatti la Suprema Corte a SS.UU.:

«Orbene, se è vero che l'illegittimità della ricerca della prova del commesso reato, allorquando assume le dimensioni conseguenti ad una palese violazione delle norme poste a tutela dei diritti soggettivi oggetto di specifica



tutela da parte della Costituzione, non può, in linea generale, non diffondere i suoi effetti invalidanti sui risultati che quella ricerca ha consentito di acquisire, è altrettanto vero che allorquando quella ricerca, comunque effettuata, si sia conclusa con il rinvenimento ed il sequestro del corpo del reato o delle cose pertinenti al reato, è lo stesso ordinamento processuale a considerare del tutto irrilevante il modo con il quale a quel sequestro si sia pervenuti: in questa specifica ipotesi, e ancorché nel contesto di una situazione non legittimamente creata, il sequestro rappresenta un «atto dovuto», la cui omissione esporrebbe gli autori a specifiche responsabilità penali, quali che siano state, in concreto, le modalità propedeutiche e funzionali che hanno consentito l'esito positivo della ricerca compiuta.

Con ciò non si intende affatto affermare che l'oggetto del sequestro, a causa della sua intrinseca illiceità, ovvero per il rapporto strumentale che esso può esprimere in relazione al reato commesso, possa, per ciò solo, dissolvere quella connessione funzionale che lega la perquisizione alla scoperta ed all'acquisizione di ciò che si cercava, ma si vuole soltanto precisare che allorquando ricorrono le condizioni previste dall'art. 253 comma 1° del codice di procedura penale, gli aspetti strumentali della ricerca, pur rimanendo partecipi del procedimento acquisitivo della prova, non possono mai paralizzare l'adempimento di un obbligo giuridico che trova la sua fonte di legittimazione nello stesso ordinamento processuale ed ha una sua razionale ed appagante giustificazione nell'esigenza che l'ufficiale di polizia giudiziaria non si sottragga all'adempimento dei doveri indefettibilmente legati al suo «*status*», qualunque sia la situazione — legittima o no — in cui egli si trovi ad operare».

Concludevano quindi le SS.UU. osservando che gli agenti di p.g. avrebbero poi potuto testimoniare sugli esiti della perquisizione, ferma restano l'inutilizzabilità di essa in quanti tale (e cioè, par di capire, del verbale che ne documenta modalità, tempo, luoghi e risultato).

Da tale arresto delle Sezioni unite ha tratto origine e sviluppo una giurisprudenza che, del tutto dimentica dell'insegnamento ed ai principi affermati dalle stesse SS.UU. nella prima parte della propria statuizione (e che probabilmente avrebbero meritato una riflessione e sviluppo ulteriori), si ancoravano alle statuizioni circa la legittimità ed utilizzabilità a fini probatori del sequestro.

Come si è detto, la successiva giurisprudenza di legittimità di è monoliticamente assestata su tali esiti interpretativi, confermando reiteratamente la legittimità del sequestro conseguente ad una perquisizione illegittima, e la sua piena utilizzabilità probatoria; si citano, ad es., ed in assenza di pronunzie di segno contrario, che lo scrivente magistrato non è riuscito a rinvenire:

Sez. 3, ordinanza n. 3879 del 14 novembre 1997; Sez. 1, sentenza n. 2791 del 27 gennaio 1998, Sez. 5, sentenza n. 6712 del 7 dicembre 1998, Sez. 3, sentenza n. 1228 del 17 marzo 2000, Sez. 4, sentenza n. 8052 del 2 giugno 2000, Sez. 6, sentenza n. 3048 del 3 luglio 2000, Sez. 2, sentenza n. 12393 del 10 agosto 2000, Sez. 1, sentenza n. 45487 del 28 settembre 2001, Sez. 1, sentenza n. 41449 del 2 ottobre 2001, Sez. 1, sentenza n. 497 del 5 dicembre 2002, Sez. 5, sentenza n. 1276 del 17 dicembre 2002, Sez. 2, sentenza n. 26685 del 14 maggio 2003, Sez. 2, sentenza n. 26683 del 14 maggio 2003, Sez. 1, sentenza n. 18438 del 28 aprile 2006, Sez. 2, sentenza n. 40833 del 10 ottobre 2007, Sez. 6, sentenza n. 37800 del 23 giugno 2010, Sez. 1, sentenza n. 42010 del 28 ottobre 2010, Sez. 2, sentenza n. 31225 del 25 giugno 2014, Sez. 3, sentenza n. 19365 del 17 febbraio 2016, Sez. 2, sentenza n. 15784 del 23 dicembre 2016.

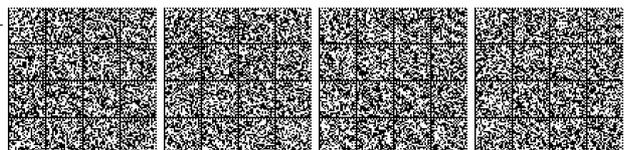
Questo giudicante dubita che le norme vigenti, per come interpretate dalla giurisprudenza assolutamente prevalente (e tale da dar luogo ad un vero e proprio diritto vivente), siano rispettose del dettato costituzionale, ed in particolare degli articoli 3, 13, 14 e 117 (con riferimento all'art. 8 della Convenzione *EDU*) della Costituzione, nella parte in cui le norme di diritto ordinario consentono l'utilizzabilità processuale — mediante deposizione testimoniale o lettura del verbale di quanto risultante dalla perquisizione e dal sequestro — della valenza probatoria degli esiti di una perquisizione o ispezione e di quanto eventualmente sequestrato in occasione dell'esecuzione di tali atti, allorché essi siano eseguiti dalla p.g. fuori dei casi in cui la legge costituzionale e quella ordinaria le attribuiscono il relativo potere.

L'interpretazione maggioritaria circa l'irrelevanza della illegittimità della perquisizione sulla utilizzabilità dei suoi esiti si risolverebbe quindi, del tutto paradossalmente, nella teorizzazione di un sistema giuridico che vuole inefficaci *ab origine* le leggi incostituzionali, ma efficacissimi gli atti di p.g. compiuti in violazione dei diritti costituzionali del cittadino.

Tale giurisprudenza, invero:

a) sembra operare una con fusione di piani tra il sequestro inutilizzabile ed il sequestro inutile probatoriamente, posto che, di fatto, e data l'estensione concettuale della nozione di cose pertinenti al reato, finisce con escludere la validità — in caso di perquisizione illegittima — solo del sequestro inutile: il che è assolutamente inconferente rispetto alle tematiche e problematiche poste dall'art. 191 del codice di procedura penale;

b) non considera che il sequestro non è una prova, ma il mezzo che serve ad assicurare al processo la res che può essere fonte di prova;



c) non considera che la valenza probatoria di una determinata res è generalmente data non dalla sola cosa in sé (la quale può generalmente provare la sussistenza del fatto ma non necessariamente chi lo abbia commesso, se non nel caso in cui sulla res siano rinvenibili tracce biologiche, papillari o di altro genere che ne permettano la riconducibilità ad un determinato soggetto), ma anche dalle circostanze del suo rinvenimento, specie allorché si tratti appunto del corpo del reato, essendo il suo possesso (svelato dalla perquisizione) ad essere indizio grave di commissione del reato stesso;

d) non osserva che, pertanto, ciò che sommamente rileva non è tanto la legittimità del sequestro, quanto quella della perquisizione tramite la quale si è rinvenuta la res (con suo successivo sequestro), atteso che è la perquisizione che generalmente comprova quella relazione personale tra la cosa indiziante di delitto e l'autore dello stesso;

e) non avverte che la *ratio* della norma di cui all'art. 191 del codice di procedura penale, che prevede l'inutilizzabilità delle prove acquisite in violazione di un divieto di legge, e quella di offrire un valido presidio ai diritti costituzionalmente garantiti, disincentivandone le violazioni finalizzate all'acquisizione della prova, rendendone inutilizzabili gli esiti probatori (si veda ad es. la disciplina della inutilizzabilità delle intercettazioni illecite ex art. 271 del codice di procedura penale; si pensi all'inutilizzabilità ex art. 188 del codice di procedura penale di una confessione assunta sotto tortura o sotto l'effetto di metodi che possano influire sulle capacità di autodeterminazione della persona dichiarante; si considerino le conseguenze di un'acquisizione di tabulati del traffico telefonico eseguita dalla p.g. in assenza di provvedimento motivato dell'A.G.);

f) non assegna adeguato valore alla circostanza che una perquisizione domiciliare o personale, eseguita da chi non ne ha il potere, è un caso tipico di prova vietata dalla legge ed in violazione di diritti costituzionali della persona (cfr. articoli 13 e 14 della Costituzione; art. 8 CEDU), e la conseguenza deve necessariamente essere la inutilizzabilità dei suoi risultati (come previsto dall'art. 13 comma 3 della Costituzione), conformemente a quella che è la *ratio* dell'art. 191 del codice di procedura penale che, inibendo l'utilizzabilità degli esiti delle prove vietate perché assunte in violazione di diritti costituzionali, intende appunto scoraggiare la violazione di quei diritti costituzionali;

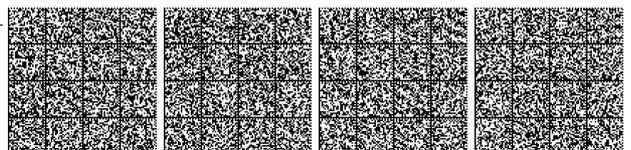
g) non considera che ritenere altrimenti, lasciando aperta la possibilità di una sorta di «sanatoria» ex post, legata agli esiti della perquisizione, equivale a negare la tutela del cittadino dai possibili abusi della p.g.: tutela assicurata in via generale ed astratta dagli articoli 13 e 14 della Costituzione, ma che verrebbe vanificata dall'incentivazione agli abusi per mancanza di conseguenze processuali relative alla inutilizzabilità dei loro risultati; ed i drammatici fatti di Genova e di Bolzaneto appaiono esserne storica conferma e dimostrazione.

La scarsa tenuta logica di una simile interpretazione deve invece condurre a ritenere che una perquisizione eseguita in forza di elementi non utilizzabili, e senza che ricorresse già una preesistente situazione di flagranza, sia non solo illegittima, ma anche improduttiva di elementi utilizzabili ai fini della prova in danno dell'imputato, atteso che ciò non solo è imposto dagli articoli 13 e 14 della Costituzione, ma anche da una piana lettura dell'art. 191 del codice di procedura penale.

Nei casi considerati ricorrerebbero infatti, a parere di questo giudice, i presupposti di applicabilità della conseguenza della inutilizzabilità processuale ai sensi dell'art. 191 del codice di procedura penale, in base ad una piana lettura della norma ed alla *ratio* della stessa, come colta al punto f) che precede; ed infatti, appare evidente che la p.g., allorché proceda ad un atto di perquisizione fuori dei casi a lei consentiti, compia un atto che le è vietato — e non semplicemente un atto irrituale o nullo, come pure talora si è sostenuto in talune pronunzie della Corte di cassazione — atteso che sia la legge ordinaria che quella costituzionale prevedono (oltre alla riserva di legge dettata dagli articoli 13 e 14 della Costituzione) una riserva del potere di perquisizione all'Autorità giudiziaria, nella delineazione di una serie di garanzie a tutela della effettività dello Stato di diritto (e delle libertà individuali che questo deve garantire), in cui i poteri della polizia e degli organi amministrativi sono sottoposti al principio di legalità, prevedendosi addirittura una riserva di potere dell'Autorità giudiziaria, nei casi che coinvolgono l'esercizio di diritti costituzionali fondamentali dei privati (quali la libertà personale e quella domiciliare, che ex art. 14 comma 2 della Costituzione è «aggredivibile» solo «negli stessi casi e modi stabiliti dalla legge secondo le garanzie prescritte per la tutela della libertà personale»).

L'interpretazione dominante che comunque consente di «recuperare» ed utilizzare gli esiti delle perquisizioni illecite, negando l'applicabilità dell'art. 191 del codice di procedura penale al sequestro del corpo del reato o di cosa pertinente al reato, appare pertanto negare concreta attuazione a quanto previsto dagli articoli 13 e 14 della Costituzione in ordine alla perdita di efficacia della perquisizione e delle ispezioni e dei sequestri ad esse conseguenti, allorché eseguiti in violazione dei divieti; l'art. 191 del codice di procedura penale, come esistente nel diritto vivente, appare quindi in contrasto con i predetti articoli 13 e 14 della Costituzione.

Non è peraltro fuori luogo osservare, come peraltro da tempo rilevato non solo dalla dottrina, ma anche dalla Suprema Corte, che la ragione d'essere della disciplina della inutilizzabilità stabilita dall'art. 191 del codice di procedura penale non è tanto di ordine etico (e cioè, il rifiuto del legislatore di riconoscere valore probatorio ad atti illeciti), quanto di ordine politico costituzionale, essendosi rilevato che l'effettività della tutela dei valori costituzionali che più



facilmente vengono lesi in caso di assunzione di prova in violazione di un divieto, riposa nel negare ogni utilizzabilità a quanto così venga acquisito: atteso che, grazie a tale divieto di utilizzabilità, si scoraggeranno e disincentiveranno quelle pratiche di acquisizione della prova con modalità illegali (e talora francamente illecite), che violano i diritti costituzionali a cui presidio sono appunto posti i divieti rinvenibili nel codice di rito e nelle norme speciali.

La giurisprudenza formatasi sulla scorta della citata Corte di cassazione SS.UU. 5021/1996 realizza, pertanto, anche una violazione del l'art. 3 della Costituzione, in quanto del tutto irragionevolmente ed a fronte di una palese identità di *ratio*, nega la conseguenza dell'inutilizzabilità di cui all'art. 191 del codice di procedura penale a casi del tutto sovrapponibili ad altri (per certi versi addirittura meno gravi) per i quali la legge espressamente la prevede: basti pensare, ad es., non solo alle ipotesi di intercettazioni eseguite d'iniziativa dalla p.g. e quindi in assenza di decreto motivato dell'A.G. (caso sanzionato di inutilizzabilità dall'art. 271 del codice di procedura penale, avente la medesima *ratio* dell'art. 191 del codice di procedura penale), ma anche al caso dell'acquisizione dei tabulati del traffico telefonico eseguito senza provvedimento motivato del pubblico ministero, ipotesi che le stesse SS.UU. della Suprema Corte di cassazione hanno ritenuto dar luogo ad un'ipotesi di inutilizzabilità della prova perché acquista in violazione di un divieto di legge (*cf.* Sez. U, sentenza n. 21 del 13 luglio 1998).

L'interpretazione stabilizzatasi dell'art. 191 del codice di procedura penale, in tema di conseguenza di una perquisizione illegittima e di legittimità, per contro, del conseguente sequestro, si risolve quindi nell'operare anche una ingiustificata disparità di trattamento tra indagati in situazioni del tutto analoghe, con conseguente violazione dell'art. 3 della Costituzione.

L'interpretazione consolidatasi si pone infine in contrasto con l'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e quindi in contrasto con l'art. 117 della Costituzione che impone allo Stato italiano il rispetto delle Convenzioni internazionali, in quanto si risolve nel non adottare efficaci discentivi agli abusi delle forze di polizia, e di qualsiasi organo dello Stato in genere, che, limitando la libertà della persona, si risolvano in indebite interferenze nella sua vita privata o nel suo domicilio, non giustificate da oggettive esigenze di prevenzione o repressione dei reati.

A parere di questo giudice, la conseguenza della dedotta incostituzionalità è anche il divieto di testimonianza, per gli operatori di p.g., in ordine al risultato delle attività di ispezione, perquisizione e sequestro indebitamente eseguite; tale divieto, invero, appare conseguire alla perdita di ogni efficacia di tali attività; ammettere tali deposizioni, peraltro, equivarrebbe a vanificare tale divieto e la *ratio* sottostante ai divieti di utilizzabilità di cui all'art. 191 del codice di procedura penale.

Ne consegue che la questione è rilevante nel presente giudizio abbreviato anche laddove si volesse ipotizzare l'assoluta necessità ex art. 441 comma 5 del codice di procedura penale di procedere all'ascolto dei verbalizzanti in ordine a quanto rinvenuto sulla persona e nel bagaglio dell'imputato.

P.Q.M.

Visti gli articoli 1 legge costituzionale n. 1/48, e 23 della legge n. 87/53;

Dichiara d'ufficio rilevante e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 191 del codice di procedura penale per contrasto con gli articoli 3, 13, 14 e 117 della Costituzione (quanto a quest'ultima norma, con riferimento ai principi di cui all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo), nella parte in cui non prevede che la sanzione dell'inutilizzabilità ai fini della prova riguardi anche gli esiti probatori, ivi compreso il sequestro del corpo del reato o delle cose pertinenti al reato, degli atti di perquisizione ed ispezione compiuti dalla p.g. fuori dei casi tassativamente previsti dalla legge o comunque non convalidati dall'A.G. con provvedimento motivato, nonché la deposizione testimoniale in ordine a tali attività;

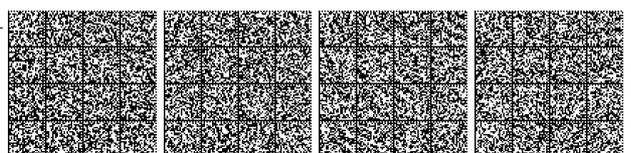
Ordina la notificazione della presente ordinanza, al difensore dell'imputato, all'imputato, al pubblico ministero, ed al Presidente del Consiglio dei ministri, e la sua comunicazione ai Presidenti dei due rami del Parlamento;

Dispone la successiva trasmissione della presente ordinanza e degli atti del procedimento, unitamente alla prova dell'esecuzione delle notificazioni e delle comunicazioni previste dalla legge, alla Corte costituzionale per la decisione della questione di costituzionalità così sollevata;

Sospende il procedimento sino alla decisione della Corte costituzionale.

Lecce, 3 ottobre 2017

Il Giudice: SERNIA



n. 15

Ordinanza del 16 ottobre 2017 della Corte d'appello di Milano nel procedimento civile promosso da Società agricola «In Carrobbio» di Costa Mario & Company sas contro Banco BPM S.p.a.

Procedimento civile - Appello - Notificazioni con modalità telematiche - Perfezionamento - Applicazione della disposizione dell'art. 147 del codice di procedura civile - Previsione che la notificazione eseguita dopo le ore ventuno si intende perfezionata alle ore sette del giorno successivo.

- Legge 17 dicembre 2012, n. 221 [recte: Decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221], art. 16-septies, inserito dall'art. 45-bis, comma 2, lett. b), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.

LA CORTE D'APPELLO DI MILANO

SEZIONE PRIMA CIVILE

composta dai sigg.ri giudici:

Amedeo Santosuosso, Presidente relatore;

Anna Mantovani, consigliere;

Maria Elena Catalano, consigliere.

A scioglimento della riserva introitata il 20 settembre 2017, ha pronunciato la seguente ordinanza, nella causa civile promossa in grado d'appello con citazione notificata da parte di Soc. Agricola «In Carrobbio» il 16 gennaio 2017 tramite posta elettronica certificata tra Società agricola «In Carrobbio», elettivamente domiciliata in Piacenza, Galleria Piazza Cavalli n. 7/B, presso lo studio dell'Avv. Francesco Gueli che la rappresenta, appellante; e Banco BPM S.p.a., elettivamente domiciliata in Milano. Vicolo Pietrone n. 1/b e via F.lli Gabba n. 6, presso gli studi degli avv.ti Barbara Burchi, Cristina Biglia e Giuseppe Mercanti che la rappresentano, appellato.

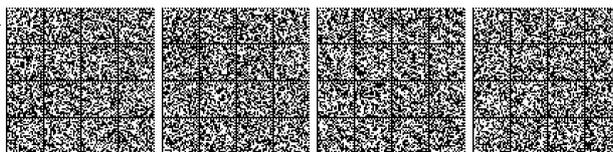
Svolgimento del processo

1. Con sentenza depositata in cancelleria il giorno 9 gennaio 2017 (n. 4/2017) il Tribunale di Lodi, definitivamente pronunciando nella causa n. 831/2014 RG, promossa da Soc. agricola «In Carrobbio» contro Banca BPM S.p.a. ha così deciso:

- 1) rigetta le domande di parte attrice;
- 2) rigetta la domanda ex art. 96 c.p.c. formulata da parte convenuta;
- 3) condanna parte attrice a rifondere alla convenuta le spese di lite che liquida in € 20.000,00 per compensi, oltre accessori come per legge.

2. Il giudice di primo grado ha così sintetizzato lo svolgimento del processo.

Con atto di citazione ritualmente notificato, la società agricola «In Carrobbio» - di Costa Mario & C. s.a.s., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, conveniva in giudizio il Banco Popolare Soc. Coop. per sentirlo condannare: a) al risarcimento del danno a titolo di responsabilità precontrattuale e/o extracontrattuale, nella misura di € 6.000.000,00, «previo accertamento e declaratoria dell'illegittimità della mancata erogazione del credito espressamente pattuito tra le parti, con violazione del principio di affidamento e buona fede nelle trattative e b) al risarcimento del danno a titolo di responsabilità contrattuale e alle «restituzioni di interessi e somme indebitamente trattenute», nella misura di Euro 800.000,00, «previo accertamento e declaratoria dell'illegittimità delle condotte tenute dal Banco Popolare nell'esecuzione dei contratti di conto corrente, mutuo ipotecario e apertura di credito con garanzia fondiaria e ipotecaria».



Si costituiva la convenuta, eccependo preliminarmente la nullità dell'atto di citazione e l'improcedibilità dell'azione per mancato esperimento del tentativo obbligatorio di mediazione, chiedendo nel merito il rigetto delle domande attoree in quanto infondate in fatto e in diritto.

All'udienza del 30 maggio 2014 il Giudice disponeva che l'attrice presentasse domanda di mediazione obbligatoria, procedimento poi di fatto esperito e che ha dato esito negativo.

A scioglimento della riserva assunta alla successiva udienza del 17 ottobre 2014, il Giudice, rilevata la nullità dell'atto di citazione avversario ex art. 164, quarto comma codice di procedura civile, assegnava a Carrobbio termine fino al 20 dicembre 2014 per integrare la domanda, fissando per la trattazione l'udienza del 22 aprile 2015.

In data 20 dicembre 2014 l'attrice depositava la «memoria autorizzata integrativa» alla quale la Banca replicava con memoria in data 1° aprile 2015, rilevando la persistenza della nullità dell'atto citazione, non avendo l'attrice in alcun modo sanato i vizi.

Concessi i termini ex art. 183, comma 6 codice di procedura civile, depositate le memorie istruttorie, dichiarate inammissibili tutte le prove richieste da parte attrice, all'udienza del 5 ottobre 2016 la causa veniva trattenuta la decisione.

3. La sentenza del Tribunale di Milano, che ha deciso nei termini di cui sopra, è stata impugnata da Soc. agricola «In Carrobbio» con atto di appello con il quale chiede la riforma della sentenza sulla base dei seguenti motivi.

A) Erroneità della sentenza, nella parte in cui non ha riconosciuto il diritto di Soc. Agricola al risarcimento dei danni per mancata erogazione del credito, ex art. 1337 del codice civile o, in via subordinata, ex art. 2043 c.c.

B) Erroneità della sentenza, nella parte in cui ha rigettato le domande di risarcimento connesse a profili contrattuali, in relazione ai blocchi sui conti correnti.

4. Banco BPM spa si è costituita con comparsa del 26 maggio 2017 chiedendo, nel merito, il rigetto dell'appello e la conferma dell'impugnata sentenza e, in rito, eccependo preliminarmente l'inammissibilità dell'appello:

a) per tardività della notifica dell'atto di citazione di Soc. agricola;

b) per violazione degli articoli 342 e 348 c.p.c.

5. La Corte, all'udienza del giorno 20 giugno 2017, ha ritenuto necessario approfondire la questione della tardività della notifica dell'atto di citazione sotto il profilo costituzionale e ha dato termine alle parti fino all'11 settembre 2017 per il deposito di note, rinviando per la trattazione all'udienza del 20 settembre 2017. All'udienza del giorno 20 settembre 2017 la Corte si è riservata in relazione alla questione di legittimità costituzionale.

LA CORTE

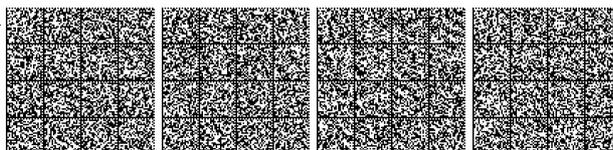
Ritiene di sollevare eccezione di legittimità costituzionale - per violazione degli articoli 3, 24 e 111 Cost. - della norma secondo la quale «la disposizione dell'art. 147 del codice di procedura civile si applic[hi] anche alle notificazioni eseguite con modalità telematiche. Quando è eseguita dopo le ore 21, la notificazione si considera perfezionata alle ore 7 del giorno successivo». Tale norma è contenuta nell'art. 45-bis della legge dell'11 agosto 2014, n. 114 (1), nella parte in cui ha modificato la legge 17 dicembre 2012, n. 221 (2).

Indice

1. I fatti e le posizioni delle parti.
2. Il principio della scissione degli effetti della notifica.
3. Le elaborazioni giurisprudenziali sul punto.
 - 3.1. Corte d'appello di Firenze, Sent. n. 189/2017.
 - 3.2. Cassazione civile sez. Lavoro, sent. n. 8886/2016.

(1) Legge che ha convertito il decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90.

(2) Legge che ha convertito con modificazioni il decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179



- 3.3. Cassazione civile, sentenza n. 3478/1979.
- 3.4. Corti d'appello di Bologna, sent. n. 2396/2014.
- 3.5. Cassazione civile sezioni unite, sent. n. 24822 del 9 dicembre 2015.
4. Interpretazione costituzionalmente orientata (impossibilità).
5. Rinvio alla Corte costituzionale (Necessità).
6. Rilevanza.
7. Non manifesta infondatezza.

1. I fatti e le posizioni delle parti

1. Nella presente causa tra Soc. agricola in Carrobbio e Banco BPM S.P.A. Banco BPM chiede, in via preliminare, alla Corte di dichiarare l'inammissibilità dell'appello della Società agricola avverso la sentenza n. 4/2017, emessa dal Tribunale di Lodi e pubblicata in data 9 gennaio 2017, in quanto proposto tardivamente. Banco BPM ha notificato a Società agricola la sentenza in data 16 gennaio 2017 (documento B di parte Banco BPM), cosicché il termine per impugnare la sentenza, ex art. 325 codice di procedura civile, scadeva in data 15 febbraio 2017 mentre, a termini dell'art. 147 codice di procedura civile, la modifica si è perfezionata il 16 febbraio 2017. In realtà, l'atto di citazione in appello di Società agricola è stato notificato con messaggio di PEC, la cui ricevuta di accettazione da parte del sistema riporta la data del 15 febbraio 2017 alle ore 21,05:29 e la ricevuta di avvenuta consegna nella casella del destinatario è stata consegnata lo stesso giorno alle ore 21,05:32. Banco BPM fa valere la scadenza del termine di trenta giorni, ex art. 325 codice di procedura civile, in quanto, sulla base dell'art. 147 in combinato disposto con l'art. 16-septies del decreto-legge n. 179/2012 (3), la notifica effettuata oltre le ore 21,00 deve considerarsi come effettuata alle ore 7,00 del giorno successivo, ovvero del 16 febbraio 2017, con il conseguente superamento del termine di cui all'art. 325 c.p.c.

2. Società agricola richiama, a propria difesa, la sentenza n. 189/2017 della Corte d'appello di Firenze, che fa riferimento alla scissione tra il momento di perfezionamento della notifica per il notificante e il momento di perfezionamento per il destinatario che, in un caso del tutto analogo al presente, non ha ritenuto tardivo l'appello.

2. Il principio della scissione degli effetti della notifica.

Ai fini della decisione della presente questione, è necessario considerare quanto segue.

3. L'art. 147 codice di procedura civile dispone che le notificazioni non possono effettuarsi prima delle ore 7,00 e dopo le ore 21,00. Notoriamente la norma è stata dettata in origine per le notificazioni a mezzo di Ufficiale giudiziario.

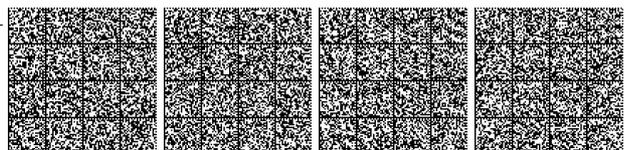
4. Nel 2012 il legislatore ha esteso tale regime orario alle notifiche a mezzo PEC. L'art. 16-septies, del decreto-legge n. 179/2012, convertito dalla legge n. 221/2012, prevede espressamente che l'art. 147 codice di procedura civile si applichi anche alle notificazioni eseguite tramite posta elettronica certificata. L'art. 16-quater comma 3, dello stesso decreto-legge n. 179/2012, dispone che «la notifica si perfezion[i], per il soggetto notificante, nel momento in cui viene generata la ricevuta di accettazione prevista dall'art. 6, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68, e, per il destinatario, nel momento in cui viene generata la ricevuta di avvenuta consegna prevista dall'art. 6, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68». La giurisprudenza maggioritaria interpreta tale articolo – in modo coordinato con il successivo art. 16-septies – nel senso per cui, affinché la notifica si consideri effettuata il giorno stesso, la ricevuta di accettazione da parte del sistema deve essere generata entro - e non oltre - le ore 21,00.

5. La Corte costituzionale nella sentenza n. 477/2002, emessa con riferimento alle notificazioni di atti a mezzo posta (art. 149 c.p.c.) e di comunicazioni a mezzo posta connesse con la notificazione di atti giudiziari, aveva già sancito il principio di scissione degli effetti della notifica. Secondo tale principio, gli effetti per il notificante devono intendersi perfezionati all'atto di spedizione della raccomandata con avviso di ricevimento, mentre, per il destinatario, al momento in cui egli riceve il plico da parte dell'agente postale. La Corte costituzionale afferma che è «palesamente irragionevole, oltre che lesivo del diritto di difesa del notificante, che un effetto di decadenza possa discendere - come nel caso di specie - dal ritardo nel compimento di un'attività riferibile non al medesimo notificante, ma a soggetti diversi (l'ufficiale giudiziario e l'agente postale) e che, perciò, resta del tutto estranea alla sfera di disponibilità del primo».

6. La Corte di cassazione con sentenza n. 6402/2004 ha ribadito il principio della scissione per le notifiche tradizionali, in un caso in cui la notifica era stata perfezionata al posto che dall'Ufficiale giudiziario dal procuratore della parte, affermando che la notificazione deve considerarsi effettuata dal notificante alla «data di spedizione del piego raccomandato».

7. La Cassazione a Sezioni Unite, con sentenza n. 24822 del 9 dicembre 2015, ha affermato che la scissione degli effetti della notificazione è un principio valido per tutti gli atti processuali, affermando che «il notificante ha un

(3) Convertito con modificazioni in legge 17 dicembre 2012, n. 221



termine a difesa o, comunque, un termine per svolgere la sua attività processuale. Questo termine gli deve essere riconosciuto per intero [enfasi aggiunta]. Quindi, egli va tutelato anche se consegna l'atto all'ufficiale giudiziario proprio allo scadere del termine. Non gli si può obiettare: per un principio di precauzione [...] avresti dovuto consegnare l'atto all'ufficiale qualche giorno prima in modo da garantirti una notifica nei termini». La Corte conclude «alla fine, c'è un argomento risolutivo: se la legge mi riconosce un termine di trenta giorni per espletare una attività difensiva, perché lo devo ridurre a 15 o a 20 per avere (non la sicurezza) ma la probabilità della notifica nei termini?».

8. Nel caso di specie La Cassazione affronta la questione concernente il termine di prescrizione di un diritto (nel caso di specie, diritto di agire in revocatoria), che può essere esercitato solo attraverso l'adozione di un atto processuale. La Corte afferma che, qualora un diritto possa essere esercitato solo attraverso il compimento di un atto processuale (per evitarne la prescrizione), tale atto resta di natura processuale e opera il principio di scissione degli effetti della notifica.

9. La fattispecie oggetto del presente appello concerne la notifica di un atto per sua natura processuale (atto di citazione in appello), per cui, in applicazione dell'art. 16-*quater* del decreto-legge n. 179/2012 e dell'orientamento giurisprudenziale della Cassazione a Sezioni Unite del 9 dicembre 2015, la regola di scissione degli effetti soggettivi trova applicazione anche in relazione alla notifica telematica dell'atto di citazione. È, dunque, pacifico che se Società agricola in Carrobbio avesse notificato l'atto, generando la ricevuta di accettazione del sistema, prima delle ore 21,00, avrebbe notificato nei termini, benché la ricevuta di avvenuta consegna fosse stata generata dopo le ore 21,00.

10. Tuttavia, nella causa in esame, la mera applicazione del principio della scissione non pare risolutiva, in quanto la notifica è stata effettuata dopo le ore 21,00 e sia la ricevuta di accettazione del sistema sia la ricevuta di avvenuta consegna nella casella del destinatario sono state generate dopo il limite d'orario stabilito dall'art 147 codice di procedura civile (e richiamato dall'art. 16-*septies* decreto-legge n. 179/2012).

3. Le elaborazioni giurisprudenziali sul punto.

11. Ad avviso della Corte, l'art. 16-*septies* della legge 17 dicembre 2012, n. 221 non può essere interpretato in modo costituzionalmente conforme e neppure le elaborazioni giurisprudenziali consentono un'interpretazione costituzionalmente orientata. Qui di seguito si riportano le principali pronunce in materia.

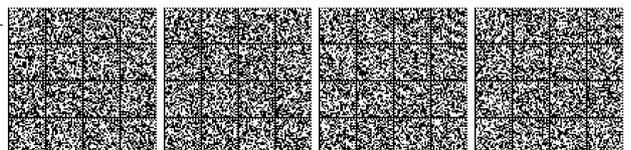
3.1. Corte d'appello di Firenze sent. n. 189/2017.

12. Società agricola, alla prima udienza, fa valere la scissione degli effetti della notifica tra il momento di perfezionamento per il notificante (ricevuta di accettazione da parte del sistema) e momento di perfezionamento per il destinatario (ricevuta di avvenuta consegna nella casella del destinatario), richiamando un precedente della Corte d'appello di Firenze, sentenza n. 189/2017. La fattispecie concerneva proprio il caso in cui, non solo la ricevuta di avvenuta consegna al destinatario, ma anche la ricevuta di accettazione del sistema erano state generate successivamente alle ore 21,00, con conseguente improcedibilità dell'appello. Tuttavia, la Corte di Firenze non accoglie l'eccezione preliminare di tardività dell'impugnazione, affermando che l'art. 16-*septies* debba essere tuttora letto alla luce del principio della scissione dell'efficacia della notifica per il notificante e per il destinatario, peraltro ribadito in linea generale anche dalla recente CASS. SU 24822 del 9 dicembre 2015», e continuando che «l'art. 16-*septies*, quando afferma che l'esecuzione dopo le ore 21 si perfeziona alle ore 7 del giorno successivo, val[e solo] con riferimento al destinatario della notifica stessa». La Corte di Firenze dichiara di conoscere il precedente della Cassazione sez. lav. n. 8886/2016 [vedi avanti 3.2] «ma ritiene tale arresto, peraltro ad oggi unico, non vincolante», e conclude che «ad oggi permane il principio scissionistico tra i due momenti della notifica».

13. Ad avviso di questa Corte, il precedente della Corte d'Appello di Firenze è particolarmente interessante, non solo in quanto conferma l'operatività del principio di scissione degli effetti soggettivi della notifica per le notifiche telematiche, ma soprattutto in quanto vuole fornire una soluzione interpretativa innovativa e costituzionalmente orientata della norma contenuta nell'art. 16-*septies*, coordinata con il principio di scissione degli effetti soggettivi della notifica [su cui si tornerà avanti, sub. 4]. Distinguere tra la situazione del notificante e quella del notificato nell'applicazione dei vincoli d'orario sanciti dall'art. 147 codice di procedura civile consente, infatti, un bilanciamento tra l'interesse del notificato a non essere disturbato in determinati momenti della giornata (il suo interesse alla privacy e il suo diritto al riposo) con l'interesse del notificante a esercitare appieno il proprio diritto di difesa, sfruttando per intero il termine, quantificato in giorni, che il codice di procedura civile individua a suo favore. Ad avviso di questa Corte, tuttavia, tale precedente non può essere seguito in quanto interpreta la norma dell'art. 16-*septies* in modo tale da privarla, sostanzialmente, del suo significato [per i motivi di tale scelta, vedi avanti 4].

3.2. Cassazione civile Sez. Lavoro, Sent. n. 8886/2016.

14. Secondo la sentenza, Cassazione civile sez. lavoro n. 8886 del 4 maggio 2016, «la norma del decreto-legge n. 179 del 18 ottobre 2012, art. 16-*septies* non consente una diversa interpretazione per il chiaro tenore letterale; essa infatti non prevede la scissione tra il momento di perfezionamento della notifica per il notificante e il tempo di perfezionamento della notifica per il destinatario, espressamente disposta, invece, ad altri fini dal precedente art. 16-*quater*».



15. Con tale affermazione di principio, la Cassazione non ha inteso negare l'operatività del principio di scissione con riferimento alle notifiche via PEC, ma ha ritenuto che esso non risolve, in ogni caso, il caso in cui anche la ricevuta di accettazione del sistema sia stata generata dopo le ore 21,00. Il caso sottoposto all'esame della Cassazione era, quindi, identico a quello in esame, in quanto sia accettazione che consegna sono successivi alle 21,00.

16. La sentenza è importante in quanto mette in evidenza che il testo dell'art. 16-septies non consente un'interpretazione costituzionalmente orientata, nonostante, la giurisprudenza inizi a dividersi sul punto creando, di fatto, una situazione di incertezza del diritto (con effetti di sostanziale violazione dell'art. 3 Cost). Infatti, benché sia la fattispecie ad oggetto della sentenza della Cassazione sez. lavoro sia quella della sentenza della Corte d'Appello di Firenze [sul 3.1.] fossero esattamente uguali, i giudici hanno deciso in modo diametralmente opposto.

3.3. *Cassazione civile, sent. n. 3478/1979.*

17. La Corte di cassazione, con la sentenza n. 3478/1979 (4) ha affrontato il problema delle notifiche effettuate con modalità diversa dalla consegna con Ufficiale giudiziario, ma non (ancora) a mezzo PEC. In particolare, la Suprema Corte ha affermato che l'art. 147 codice di procedura civile non si applica nelle notifiche eseguite fuori orario, ma senza l'accesso dell'ufficiale giudiziario nelle private abitazioni, come si verifica nel caso delle notificazioni per mezzo del servizio postale o con le formalità di cui all'art. 140 codice di procedura civile rimanendo sostituito, in tal caso, l'orario citato dall'art. 147 codice di procedura civile da quello di apertura degli uffici, ove devono essere compiute le formalità di notificazione, sempre che tutte le formalità siano state eseguite entro l'ultimo giorno utile. Pertanto non può considerarsi tardiva la notificazione di un atto di appello, effettuata a termini dell'art. 140 codice di procedura civile nelle ore di apertura degli uffici all'uopo indicati, anche se oltre l'orario di cui all'art. 147 codice di procedura civile, sempre che tutte le formalità siano state eseguite entro l'ultimo giorno utile.

18. Secondo i giudici di legittimità, l'irregolarità formale della notificazione, in quanto eseguita oltre l'orario stabilito dall'art. 147 codice di procedura civile - articolo posto a tutela dell'interesse al riposo del destinatario della notificazione e delle altre persone che possono ricevere l'atto in sua vece - può essere fatta valere, quindi, solo dal soggetto nel cui interesse detto limite è stabilito, mediante il legittimo rifiuto a ricevere l'atto. Tuttavia, la Cassazione, ha stabilito che non può, comunque, essere fatta valere la nullità della notificazione - perché fuori orario - nel caso in cui essa sia stata effettuata tramite servizio postale ovvero con le modalità di cui all'art. 140 codice di procedura civile, perché in queste ipotesi l'orario indicato all'art. 147 codice di procedura civile è automaticamente sostituito dall'orario di apertura degli uffici all'uopo indicati, anche se tale orario supera quello indicato all'art. 147 c.p.c.

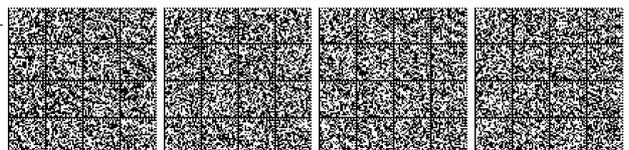
19. La sentenza è interessante in quanto allarga l'orizzonte oltre la mera dicotomia tra notifica a mezzo d'ufficiale giudiziario e notifica a mezzo PEC e, quindi, per il fatto di mostrare come il contatto tra il notificante, il sistema di comunicazione e il ricevente possa avere modalità ulteriori e diverse. Si segnala la sostituzione dell'orario di cui all'art. 147 codice di procedura civile con l'orario di apertura dell'ufficio postale, che può andare oltre le ore 21,00 e che, per giunta, può essere diverso da città a città e da quartiere a quartiere, senza contare che la ricezione materiale da parte del ricevente può avvenire, e di fatto avviene, dopo vari giorni dalla scadenza del termine. La Corte considera anche il caso ancora diverso in cui la notifica avvenga con le modalità di cui all'art. 140 codice di procedura civile, rispetto alle quali il limite d'orario dell'art. 147 codice di procedura civile non ha alcun rilievo.

3.4. *Corte d'appello di Bologna, Sent. n. 2396/2014.*

20. La questione di legittimità costituzionale con riferimento all'art. 16-septies è stata presa in considerazione anche dalla Corte d'appello di Bologna (5), con riferimento alla violazione degli articoli 24 e 111 Cost. Nel caso di specie, gli appellanti lamentavano che la trasmissione dell'atto d'appello oltre l'orario indicato fosse avvenuta a causa di un guasto tecnico del sistema di PEC e che tale malfunzionamento avesse cagionato una lesione al proprio diritto di difesa. Gli appellanti rilevano la differenza strutturale di operatività del principio di scissione degli effetti della notifica tra le notifiche che avvengono tramite Ufficiale giudiziario e quelle che, invece, sono effettuate tramite posta elettronica certificata. Nel primo caso, infatti, un ritardo non imputabile al notificante non viene preso in considerazione ai fini del computo dei termini per la notifica, poiché quest'ultima s'intende perfezionata, per il notificante, al momento in cui l'atto viene consegnato all'ufficio. Nel secondo caso, invece, eventuali malfunzionamenti potrebbero paralizzare il sistema in un momento anteriore rispetto all'invio della PEC e al ricevimento della ricevuta di accettazione. La Corte d'Appello di Bologna, tuttavia, afferma che «il Legislatore ha sancito attraverso l'art. 16-septies un istituto coerente con il più generale assetto dei gravami e della relativa tempistica; invero, si tratta dell'opportuna estensione alle notificazioni a mezzo PEC di un meccanismo normativo della cui legittimità mai nessuno ha dubitato, ove l'art. 147 codice di procedura civile — pur dettato per un'epoca ben diversa, con finalità originarie attualmente forse divenute più marginali

(4) Reperibile con tale numero e massimata su DeJure, più volte citata in dottrina

(5) L'appellante notificava l'atto d'appello via PEC ricevendo la ricevuta di accettazione il 20 ottobre 2014 alle 22,41:50 e la ricevuta di avvenuta consegna lo stesso giorno alle 22,41:57, entrambe, quindi, dopo il limite legale delle ore 21,00.



[enfasi aggiunta]- vi rivela destinato attualmente a situazioni pure meritevoli di specifico regolamento, in quanto foriere di problematiche altrimenti fonte di incertezza». La Corte bolognese ribadisce l'applicabilità del principio di scissione degli effetti anche alle notifiche a mezzo PEC e precisa che «proprio quanto ai sistemi come la PEC [... essi] sono potenzialmente recettizi in modo costante, sicché colui al quale viene indirizzata tale firma di 'messaggio', non può dirsi, probabilmente, abilitato a rifiutarlo in modo efficace, onde ritenerlo *tamquam non esset*, una volta pervenutagli sull'apposita casella: e ciò nemmeno qualora, in presenza della notifica di un atto giudiziario, si trattasse di un diniego fondato sull'altrui inosservanza delle disposizioni in tema di orario, ai sensi dell'art. 147 codice di procedura civile [...] tale aspetto rende particolarmente opportuna la scelta legislativa di disciplinare il corretto utilizzo di uno strumento altrimenti suscettibile di essere impiegato in modo indiscriminato, poiché l'attività direttamente esercitabile da parte del legale [...] non trova più nemmeno il correttivo prima insito negli orari di funzionamento dell'UNEP [...] oppure nei tempi di apertura degli uffici postali». La Corte conclude che: «gli eventuali inconvenienti tecnici verificati durante il *dies ad quem* estremo a disposizione degli odierni appellanti non valgono comunque ad impedire le decadenze maturate a loro carico» ed esclude che siano ravvisabili violazioni di precetti e interessi tutelati dalla Costituzione.

21. La sentenza di Bologna, pur trattando una materia simile a quella qui in esame, esamina alcuni profili del tutto estranei alla presente causa:

a) la questione del malfunzionamento del sistema informatico di notificazione, che non consente l'accettazione della PEC;

b) la questione del raccordo tra l'art. 16-*septies*, legge 17 dicembre 2012, n. 221 e il principio costituzionale del giusto processo.

22. La Corte di Bologna non esamina in alcun modo - né è sollecitata a farlo - i profili di violazione del principio di eguaglianza, per il fatto che l'art. 16-*septies* parrebbe trattare in modo eguale, o simile, situazioni diverse. Ad avviso di questa Corte, tuttavia, è significativo il fatto che la sentenza di Bologna, pur non riconoscendo alcun profilo di incostituzionalità della disciplina in esame, incidentalmente mostri di rendersi conto di alcuni disallineamenti tra le situazioni materiali presupposte dalle norme vigenti e le regole fissate dal legislatore anche per le notifiche a mezzo PEC («pur dettato per un'epoca ben diversa, con finalità originarie attualmente forse divenute più marginali» cit. Corte d'appello Bologna, sentenza n. 2396/2014).

3.5. Cassazione civile a Sezioni Unite, sentenza n. 24822 del 9 dicembre 2015

23. La Cassazione a Sezioni Unite, nella ricordata sentenza n. 24822/2015, dopo aver enucleato il principio di scissione soggettiva degli effetti della notifica, afferma che «il notificante ha un termine a difesa o, comunque, un termine per svolgere la sua attività processuale. Questo termine gli deve essere riconosciuto per intero [enfasi aggiunta]. Quindi, egli va tutelato anche se consegna l'atto all'ufficiale giudiziario proprio allo scadere del termine. Non gli si può obiettare: per un principio di precauzione [...] avresti dovuto consegnare l'atto all'ufficiale qualche giorno prima in modo da garantirgli una notifica nei termini».

24. Questo precedente della Corte di cassazione è interessante in quanto sancisce il diritto del notificante a sfruttare, per intero, il termine individuato a giorni che gli viene riconosciuto normativamente, e questo per garantire il rispetto del diritto di difesa della parte e del diritto a un giusto processo, ex articoli 24 e 111 Cost.

4. Interpretazione costituzionalmente orientata (Impossibilità).

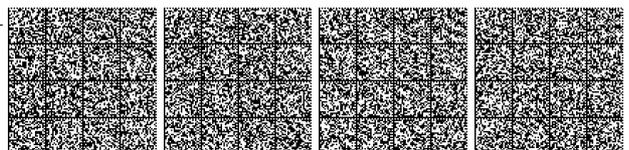
25. La questione che questa Corte si trova ad affrontare concerne la legittimità - o meno - dell'estensione della disciplina di cui all'art. 147 codice di procedura civile, originariamente regolante la notifica a mezzo Ufficiale giudiziario, ai casi di notificazione tramite posta elettronica certificata, stante la differenza fattuale tra le due procedure di notificazione.

26. La *ratio* dell'art. 147 codice di procedura civile, secondo un'interpretazione che si trova in diversi commenti, è quella di realizzare una sorta di tregua inderogabile del contenzioso, creando una fascia cronologica protetta. Come evidenzia anche la Cassazione nella sentenza n. 3478/1979 (vedi sopra sub. 3.3.), questa disposizione mira a tutelare la tranquillità del privato destinatario di una notifica, la sua privata dimora e il suo interesse a non essere disturbato oltre l'orario che, secondo gli usi sociali, è destinato alla vita privata.

27. L'art. 45-*bis* della legge n. 114 dell'11 agosto 2014 (6), nella parte in cui ha modificato la legge 17 dicembre 2012, n. 221 (7), introducendo l'art. 16-*septies* ha previsto che «la disposizione dell'art. 147 del codice di procedura civile si applic[hi] anche alle notificazioni eseguite con modalità telematiche. Quando è eseguita dopo le ore 21, la notificazione si considera perfezionata alle ore 7 del giorno successivo». Il legislatore, dunque, ha esteso l'applicazione della disciplina tradizionale (art. 147 c.p.c.) sulle notificazioni a mezzo di ufficiale giudiziario anche alle notificazioni

(6) Legge che ha convertito decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90

(7) Legge che ha convertito con modificazioni il decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179



effettuate a mezzo di posta elettronica certificata. La *ratio* della norma è quella di garantire al potenziale destinatario una fascia oraria giornaliera in cui non è tenuto a verificare il contenuto della propria casella di posta elettronica certificata.

28. Si legge nell'atto [n. 2486] della Camera dei deputati, elaborato durante l'esame in Commissione I in sede referente: «occorre, inoltre, stabilire che la disposizione di cui all'art. 147 codice di procedura civile si applica anche alle notificazioni per via telematica. Anche in questo caso, viene accolta una sollecitazione prospettata dagli intervenuti al Tavolo Permanente, volta a superare il dubbio interpretativo sull'applicabilità anche alle notificazioni telematiche del precetto contenuto nell'art. 147 codice di procedura civile, che stabilisce che le notifiche non possono essere effettuate tra le ore 21 e le ore 7. Viene precisato comunque che le notificazioni eseguite dopo le ore 21 si intendono perfezionate alle ore 7 del giorno successivo. È noto infatti che, secondo la sentenza della Suprema Corte del 21 giugno 1979, n. 3478, l'art. 147 codice di procedura civile non si applica nelle notifiche eseguite fuori orario, ma senza l'accesso dell'ufficiale giudiziario nelle private abitazioni, come si verifica nel caso delle notificazioni per mezzo del servizio postale o con le formalità di cui all'art. 140 codice di procedura civile rimanendo sostituito, in tal caso, l'orario dall'art. 147 citato da quello di apertura degli uffici, ove devono essere compiute le formalità di notificazione, sempre che tutte le formalità siano state eseguite entro l'ultimo giorno utile. Considerato che la notifica telematica può essere eseguita direttamente dal difensore, in ogni momento, si è ritenuto preferibile prevedere l'applicazione dei predetti limiti orari anche al caso delle notifiche telematiche, per garantire al potenziale destinatario una fascia oraria giornaliera in cui non è tenuto a verificare il contenuto della propria casella di posta elettronica certificata [enfasi aggiunta]» (8).

29. La questione che si pone è se e in quale misura l'adozione di una modalità tecnologica nuova richieda una diversa disciplina giuridica o se la disciplina del «vecchio» procedimento di notifica possa agevolmente essere estesa alla nuova procedura, al fine di continuare a tutelare la medesima sfera privata.

30. Ad avviso di questa Corte, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16-*septies*, legge n. 221/2012 è degna di un rinvio alla Corte costituzionale sotto i seguenti profili:

a) per violazione dell'art. 3 Cost., in quanto situazioni differenti vengono trattate dal legislatore in modo ingiustificatamente uguale o simile (9);

b) per violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'irragionevolezza dell'art. 16-*septies*, che estende il termine previsto dall'art. 147 codice di procedura civile alle notifiche a mezzo PEC senza tener conto della differente natura del mezzo di notificazione;

c) per violazione degli articoli 24 e 111 Cost., in quanto, nel caso di notifica effettuata a mezzo PEC, la previsione di un limite irragionevole alle notifiche l'ultimo giorno utile per proporre appello comporta una grave limitazione del diritto di difesa del notificante.

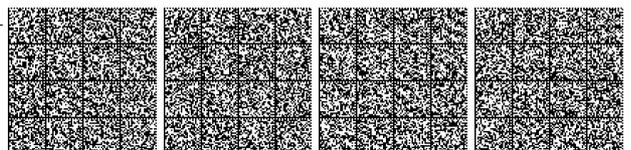
31. Prima di procedere in tal senso, questa Corte ha valutato se un'interpretazione costituzionalmente conforme potesse emergere dal coordinamento dell'art. 16-*septies* con il principio di scissione soggettiva degli effetti della notifica.

32. Il principio di scissione degli effetti della notifica - La Corte costituzionale nella già richiamata sentenza n. 477/2002, ha dato una definizione del principio di scissione degli effetti della notifica. In particolare ha affermato che «la possibilità di una scissione soggettiva del momento perfezionativo del procedimento notificatorio risulta affermata dalla stessa legge n. 890 del 1982, laddove all'art. 8 prevede, secondo l'interpretazione vigente che [...] la notificazione si perfezioni per il notificante alla data di deposito del piego presso l'ufficio postale e, per il destinatario, al momento del ritiro del piego sesso o al momento della scadenza del termine di compiuta giacenza». La Corte ha, così, dichiarato l'illegittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 147 codice di procedura civile e dell'art. 4, comma 3, della legge 20 novembre 1982, n. 890 («Notificazioni di atti a mezzo posta e di comunicazioni a mezzo posta connesse con la notificazione di atti giudiziari») nella parte in cui prevedeva che la notificazione si perfezionasse, per il notificante, alla data di ricezione dell'atto da parte del destinatario, anziché a quella, antecedente, di consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario.

33. La stessa Corte, con la successiva sentenza n. 28/2004, ha puntualizzato che «risulta ormai presente nell'ordinamento processuale civile [enfasi aggiunta], fra le norme generali sulle notificazioni degli atti, il principio secondo il quale [...] il momento in cui la notifica si deve considerare perfezionata per il notificante deve distinguersi da quello in cui essa si perfeziona per il destinatario; pur restando fermo che la produzione degli effetti che alla notificazione stessa sono ricollegati è condizionata al perfezionamento del procedimento notificatorio anche per il destinatario e che, ove a favore o a carico di costui la legge preveda termini o adempimenti o comunque conseguenze dalla notificazione decor-

(8) Camera dei Deputati, Conversione in legge del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, recante misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari, atto n. 2486-A. Corsivo aggiunto

(9) Su questo profilo di incostituzionalità, si vedano, tra le altre, Corte costituzionale, sentenza n. 15/1960 e Corte costituzionale, sentenza n. 96/1980.



renti, gli stessi debbano comunque calcolarsi o correlarsi al momento in cui la notifica si perfeziona nei suoi confronti. Il principio della distinzione fra i due diversi momenti di perfezionamento delle notificazioni degli atti processuali - affermato dalla ricordata giurisprudenza additiva di questa Corte con gli effetti prima indicati - è ormai decisivo per l'interpretazione delle altre norme del codice di procedura civile sulle notificazioni [enfasi aggiunta]. Al riguardo, gli artt. 138, 139, 140, 141, 143, 144, 145 e 146 - adoperando a proposito dell'attività di notificazione i verbi eseguire, fare, consegnare ed altri di portata equivalente - di certo non enunciano espressamente una regola contraria alla scissione fra i due momenti di perfezionamento e nemmeno mostrano di accogliere per implicito il principio del momento di perfezionamento unico [enfasi aggiunta]. In presenza di un tale dato normativo neutro, l'interprete è vincolato a tener conto del ricordato principio enunciato da questa Corte ai fini del rispetto del canone della c.d. interpretazione sistematica. In base ad essa la regola generale della distinzione fra i due momenti di perfezionamento delle notificazioni - non contenuta esplicitamente nelle norme citate - deve essere desunta da quella ormai espressamente prevista dall'art. 149 codice di procedura civile per la notificazione a mezzo posta, e conseguentemente applicata anche alla notificazione eseguita direttamente dall'ufficiale giudiziario. In ragione di tali rilievi, le norme censurate vanno interpretate nel senso che la notificazione si perfeziona nei confronti del notificante, secondo quanto sopra specificato, al momento della consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario» (10).

34. Ad avviso di questa Corte, questo precedente della Corte costituzionale è significativo in quanto estende il principio di scissione ad altri articoli del codice di procedura civile sulle notifiche, oltre l'art. 149 codice di procedura civile, affermando che il legislatore nell'utilizzare verbi come «eseguire», «fare», «consegnare» non esclude, di per sé, l'applicazione di tale principio. Il dato normativo è «neutro» per cui, se da un lato esso non distingue tra la posizione del notificante e quella del notificato, d'altro canto neppure esclude l'applicazione del principio di scissione degli effetti soggettivi della notifica che, tanto più va applicato anche agli artt. 138, 139, 140, 141, 143, 144, 145 e 146 alla luce di un'interpretazione sistematica.

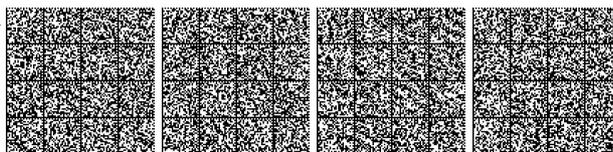
35. Più di recente, in applicazione del medesimo principio, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 3/2010, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 140 codice di procedura civile, nella parte in cui prevedeva che la notifica si perfezionasse, per il destinatario, con la spedizione della raccomandata informativa, anziché con il ricevimento della stessa o, comunque, decorsi dieci giorni dalla relativa spedizione. La Corte si pronuncia sul principio di scissione, questa volta in ottica di tutela della posizione del notificato rispetto cui la notifica deve considerarsi perfezionata nel momento in cui l'atto informativo entra nella sua sfera di conoscibilità (e non nel momento anteriore di spedizione della raccomandata con avviso di ricevimento). Secondo la Corte - risulta infatti ormai presente nell'ordinamento processuale civile, fra le norme generali sulle notificazioni degli atti [enfasi aggiunta], il principio secondo il quale il momento in cui la notifica si deve considerare perfezionata per il notificante deve distinguersi da quello in cui essa si perfeziona per il destinatario; con la conseguenza che, anche per le notificazioni eseguite ai sensi dell'art. 140 codice di procedura civile, al fine del rispetto di un termine pendente a carico del notificante, è sufficiente che l'atto sia consegnato all'ufficiale giudiziario entro il predetto termine, mentre le formalità previste dal citato art. 140 possono essere eseguite anche in un momento successivo [enfasi aggiunta]».

36. Interpretazione costituzionalmente orientata (impossibilità) - La giurisprudenza maggioritaria finora non ha applicato il suddetto principio all'art. 16-septies, legge n. 221/2012 e, più in generale, all'art. 147 codice di procedura civile. A ben vedere, con riferimento alle notifiche tradizionali (e quindi con riferimento all'art. 147 c.p.c.) non sorgeva neppure il problema relativo al rapporto tra il principio della scissione e l'esistenza dei limiti d'orario, in quanto lo stesso modo di essere della notifica a mezzo di Ufficiale giudiziario - secondo la comune esperienza - impone il rispetto di limiti di tempo (la consegna all'Ufficiale giudiziario non può avvenire ad ogni ora del giorno e della notte). La medesima riflessione è valida per le notifiche a mezzo posta o per quelle secondo le modalità di cui all'art. 140 codice di procedura civile. La Cassazione (11) ha sancito che, in questi casi, si produce un'automatica sostituzione dell'orario di cui all'art. 147 codice di procedura civile con quello di apertura degli uffici all'uopo indicati, benché tale (ultimo) orario possa in concreto oltrepassare il limite codicistico. Seguendo questo ragionamento, dunque, il notificante che consegni il plico alle poste alle ore 22,00 dell'ultimo giorno utile per l'impugnazione della sentenza, notifica validamente - nei termini fissati a giorni dall'art. 325 c.p.c.-. Infatti, secondo il principio di scissione degli effetti giuridici, affinché si produca - in capo al notificante - l'effetto della notifica, è sufficiente che egli consegni l'atto alle poste entro l'orario di chiusura degli uffici, benché tale orario in concreto superi quello dell'art. 147 c.p.c.

37. Il problema del rapporto tra il principio della scissione e i limiti d'orario, stabiliti dall'art. 147 codice di procedura civile, invece, si è posto quando il legislatore del 2014 ha parificato la disciplina relativa ai limiti temporali delle

(10) Corsivo aggiunto

(11) Cass.civ. sentenza n. 3478/79



notifiche a mezzo di Ufficiale giudiziario a quelle effettuate con posta elettronica certificata, ritenendo le due situazioni del tutto equivalenti da un punto di vista fattuale e, conseguenzialmente, meritevoli di un eguale trattamento giuridico, ex art. 3 Cost.

38. Come emerge dai lavori preparatori dell'art. 16-*septies*, legge n. 221/2012, con la parificazione della regolamentazione in materia di limiti d'orario, il legislatore intende tutelare il medesimo bene giuridico, ovvero il domicilio del notificato e, in particolare, il suo diritto alla tranquillità e al riposo.

39. Ciò che distingue nettamente le due modalità di notifica, tuttavia, è la concreta possibilità, per il notificante, di procedere all'invio della PEC ad ogni ora del giorno e della notte, senza essere vincolato agli orari degli uffici giudiziari o degli uffici postali. Proprio in relazione alle notifiche telematiche, dunque, si pone il problema della distinzione degli effetti della notifica che si dovrebbero produrre - in capo all'appellante - nel momento in cui egli invia la posta elettronica, in qualsiasi momento egli decida di farlo purché entro i termini di cui all'art. 325 codice di procedura civile, e - in capo all'appellato - nel momento in cui egli riceve l'email, entro i limiti d'orario individuati - a sua tutela - dall'art. 147 c.p.c.

40. Ad avviso di questa Corte, infatti, il principio della scissione, formulato dalla Corte costituzionale (12) in materia di notifiche «tradizionali» e, poi, ribadito dalla Cassazione (13), esplicherebbe appieno i propri effetti con riferimento alle «nuove» notifiche a mezzo PEC proprio (e forse solo) se applicato all'art. 16-*septies*. Infatti, il principio di scissione, così come tradizionalmente interpretato rispetto alle notifiche cartacee, presuppone un intervallo temporale tra il momento di consegna del plico all'Ufficiale giudiziario o alle poste e il momento di ricezione dello stesso da parte del destinatario. A ben vedere, invece, nelle notifiche telematiche, a differenza che in quelle cartacee, vi è identità temporale tra la trasmissione e la ricezione della posta elettronica certificata, che non consente al principio di scissione soggettiva degli effetti giuridici di svolgere effettivamente la propria funzione (anche nella fattispecie oggetto della presente causa il lasso temporale tra generazione della ricevuta di accettazione e generazione della ricevuta di avvenuta consegna è minimo, trattandosi di qualche millesimo di secondo). Al contrario, tale principio assume pieno rilievo ed effettività se applicato in relazione all'art. 16-*septies*. In questo senso, il principio di scissione esplicherebbe appieno la propria rilevanza in quei casi in cui il notificante abbia inviato l'email dopo il termine delle ore 21,00.

41. Il valore di questo principio emerge proprio se si considerano i gravi effetti (l'improcedibilità) che potrebbe avere la sua mancata applicazione nel caso in cui il notificante non solo abbia proceduto a inviare l'email di notifica dopo il limite d'orario dell'art. 147 codice di procedura civile, ma si trovi anche nell'ultimo giorno utile per notificare, com'è accaduto nel caso oggetto della presente causa. Escludere l'operatività di tale principio rispetto a quest'ultimo caso, significherebbe applicare l'art. 16-*septies* in evidente contrasto con l'art. 3 Cost. e gli articoli 24 e 111 Cost.

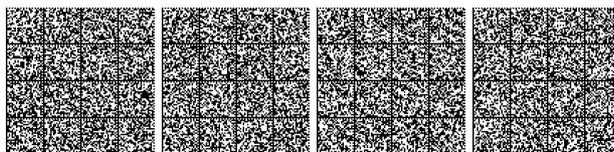
42. Pare alla Corte che la norma in questione possa generare effetti irragionevoli. Mentre, infatti, per tutti i giorni precedenti quello della scadenza, il notificante può ben notificare in qualsiasi ora del giorno e della notte, salvo il fatto che il valore giuridico della notifica è procrastinato alle ore 7,00 del giorno successivo, solo nel caso in cui egli si trovi a notificare l'ultimo giorno utile, l'invio della PEC oltre le 21,00 implica l'improcedibilità dell'appello (senza menzionare che tale disposizione non fa neppure distinzione tra giorni feriali e festivi, quindi è ben possibile notificare in proprio anche la domenica, purché entro le ore 21,00). Questa differenza di effetti della disciplina, a seconda del giorno in cui si applica, non trova una valida ragione dal punto di vista della tutela del bene giuridico a fondamento dell'art. 147 codice di procedura civile. In ottica di tutela della tranquillità del notificato, infatti, se il disturbo della vita privata deriva da questa notifica - a prescindere dal fatto che l'email sia mandata l'ultimo giorno utile o nei giorni precedenti - qualora sia inviata oltre le 21,00 essa comporta la lesione della tranquillità e del riposo del destinatario. La posizione in cui si trova il notificato, infatti, rimane la medesima, poiché non è possibile bloccare il server una volta inviata l'email ragion per cui l'estensione dell'operatività dell'art. 147 codice di procedura civile alle notifiche via PEC non impedisce, comunque, che l'atto giudiziario entri nella sfera di conoscenza del destinatario, penetrando nel suo domicilio digitale, anche dopo le ore 21,00 e malgrado la volontà contraria del notificato.

43. D'altro canto, a ben vedere, l'art. 147 codice di procedura civile, così come l'art. 16-*septies* legge n. 221/2012, non è dettato a tutela del riposo del notificante ma a tutela del domicilio, della tranquillità e del riposo del notificato. Di qui, l'esigenza di distinguere le due differenti posizioni di appellante e appellato, al fine garantire un bilanciamento di interessi e al fine di tutelare appieno sia il riposo del notificato sia il diritto del notificante a utilizzare interamente il termine che egli ha a disposizione per esercitare il proprio diritto di difesa. La Corte ritiene che, in questo senso, debba essere intesa la sentenza della Cassazione a Sezioni Unite (14) quando afferma che al notificante «deve essere riconosciuto per intero» il termine a difesa o, comunque, il termine che egli ha per svolgere la propria attività processuale.

(12) Corte Cost., sentenza n. 477/2002.

(13) Cass.Civ., sentenza n. 6402/2004

(14) Cfr. supra



44. In conclusione, un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 16-*septies*, in combinato disposto con l'art. 147 codice di procedura civile e con il principio di scissione degli effetti della notifica, potrebbe essere la seguente:

Nel caso in cui il notificante proceda alla notifica l'ultimo giorno utile, gli deve essere riconosciuto per intero il termine a sua disposizione, fino alla mezzanotte del giorno stesso. Qualora egli notifici oltre le ore 21,00 ma prima delle ore 24,00, gli effetti della notifica si produrranno, in capo al notificante, nel momento in cui viene generata la ricevuta di avvenuta consegna al sistema.

Per quanto concerne il notificato, che il legislatore tutela con la predisposizione del limite d'orario, gli effetti della notifica effettuata dopo le ore 21,00 e prima delle ore 7,00 si produrranno automaticamente alle ore 7,00 del giorno successivo.

45. La scissione, così applicata, consentirebbe di tutelare sia l'interesse della vita privata di chi deve ricevere la notifica, sia l'interesse di chi onerato di compiere un atto giuridico al fine di tutelare un proprio diritto, deve vedersi riconosciuto interamente il termine a propria difesa, salvo non ci sia ragionevole motivo. Ma tale strada interpretativa pare a questa Corte non percorribile (come si vedrà qui di seguito).

5. Rinvio alla Corte costituzionale (necessità).

46. L'interpretazione di cui si è dato conto, se da un lato consente di interpretare l'art. 16-*septies* in modo conforme ai principi costituzionali, d'altro canto non può negarsi che implichi una sostanziale abrogazione della norma in esame che, all'esito di quell'interpretazione, si troverebbe svuotata di una parte essenziale del suo significato. Stando così le cose, la Corte si trova dinnanzi alla seguente scelta:

applicare letteralmente l'art. 16-*septies* e quindi dichiarare la tardività dell'appello, violando, così, gli articoli 3, 24 e 111 Cost.;

interpretare l'art. 16-*septies* in modo costituzionalmente conforme, ma procedendo in realtà alla sua abrogazione.

47. Stando così le cose, e non potendosi violare la Costituzione né eccedere i limiti del potere giurisdizionale, è inevitabile sollevare questione di legittimità costituzionale con riferimento all'art. 16-*septies*, legge n. 221/2012 per i motivi esposti.

6. Rilevanza.

48. Questa Corte, dato atto dello svolgimento del processo, ritiene che la rilevanza della questione ai fini della presente causa sia evidente. Essa, infatti, è chiamata in via preliminare a pronunciarsi sulla tardività della notifica dell'atto d'appello notificato, via PEC, da Soc. Agricola «in Carrobbio, alla luce dell'art. 16-*septies*, legge n. 221/2012. L'applicazione della disposizione nel processo è ineludibile. Questa Corte non può esimersi dal giudicare sulla tardività o meno della notifica dell'atto d'appello in via informatica, facendo perciò necessaria applicazione dell'art. 16-*septies*, legge n. 221/2012, che estende la regola sulle notifiche cartacee dell'art. 147 codice di procedura civile alle notifiche informatiche.

7. Non manifesta infondatezza.

49. Ad avviso di questa Corte, la questione circa l'illegittimità dell'art. 16-*septies*, legge n. 212/02 non è manifestamente infondata, in quanto tale disposizione viola la Costituzione sotto diversi profili.

50. Violazione del principio di uguaglianza, nel senso di trattare in modo uguale situazioni diverse, e violazione del principio di ragionevolezza, ex art. 3 Cost. - Il legislatore del 2004 ha equiparato il domicilio -fisico- al domicilio «digitale», ritenendo le due situazioni uguali e, quindi, meritevoli di essere disciplinate allo stesso modo. È pacifico che la definizione di -domicilio-, ex art. 14 Cost., non coincida con quella del codice civile ma debba adeguarsi alle nuove esigenze di tutela, che emergono in relazione al mutamento della società (è il caso, per esempio, delle innovazioni tecnologiche) (15). La Corte costituzionale ha, infatti, mostrato la disponibilità a estendere tale nozione per includervi ambiti ad essa formalmente estranei: è domicilio, per esempio, qualsiasi spazio isolato dall'ambiente esterno, di cui il privato disponga legittimamente (sent. n. 88/1987, Corte costituzionale). Se, da un lato, l'estensione della nozione al di là del suo significato formale è certamente giustificabile, tuttavia, sarebbe necessario adeguare alle nuove e diverse nozioni di domicilio modalità di tutela corrispondenti ed effettive. È un dato di comune esperienza il fatto che l'indirizzo di posta elettronica sia privo di un collegamento spaziale con l'intestatario. Di conseguenza, è ragionevole affermare che, per le sue intrinseche caratteristiche, l'indirizzo email cui l'avvocato della parte appellata riceve la posta elettronica certificata non sia suscettibile degli stessi «utilizzi lesivi» del diritto costituzionalmente garantito all'invulnerabilità del domicilio o all'interesse al riposo e alla tranquillità, cui è invece suscettibile il domicilio «fisico» della parte. Peraltro, quand'anche si ammettesse che colui che riceve una posta elettronica venga leso nel suo diritto

(15) Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo Malone comma Regno Unito, 2 agosto 1984 (corte plenaria) serie A n. 82; Leander comma Svezia, 26 marzo 1987, serie A n. 116; Gaskin comma Regno Unito, 7 luglio 1989, corte plenaria, serie A n. 160; Z. comma Finlandia, 25 febbraio 1997



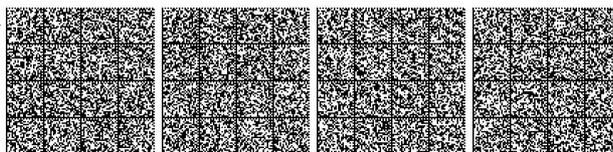
al risposo, la semplice estensione del limite d'orario previsto dall'art. 147, codice di procedura civile alle notifiche a mezzo PEC non bloccherebbe l'inevitabile ricezione dell'email da parte del destinatario, con il disturbo che ne consegue. La PEC, una volta giunta al server dell'appellato, infatti, non può essere rifiutata e, quindi, la ricezione dell'email può effettivamente avvenire in ogni momento, ad ogni ora del giorno e della notte, con il sostanziale raggiungimento del domicilio digitale del destinatario anche oltre il formale limite codicistico. Quest'artificiale frammentazione della giornata, nell'individuare l'intervallo di tempo in cui è possibile effettuare validamente una notifica, ha una sua logica, funzione e razionalità laddove si adatti al mezzo di notifica prescelto dal notificante. Il principio di uguaglianza impone al legislatore di considerare i limiti intrinseci connessi al diverso mezzo di notifica e individuare una disciplina che sia davvero adeguata alla diversa situazione fattuale.

51. D'altro canto, questa semplice estensione - a un'ipotesi del tutto nuova- di una norma immaginata per fattispecie differenti, comporta il venir meno della ragionevolezza della disposizione stessa. Essa, infatti, non può tutelare allo stesso modo un bene giuridico, in due situazioni in cui tale bene si presenta con caratteristiche fondamentali differenti. Se nel caso delle notifiche cartacee l'accesso al domicilio del notificato viene in fatto precluso dall'art. 147 codice di procedura civile, lo stesso non può dirsi nel caso di notifica telematica. Ad avviso della Corte, dunque, la previsione di cui all'art. 16-septies è priva di ragionevolezza. Infatti, se da un lato non viene concretamente tutelato il bene giuridico che il legislatore si prefigge di tutelare, d'altro canto, non è ravvisabile alcun'altra ragionevole funzione riconducibile alla norma in esame. La ragionevolezza potrebbe essere salvaguardata solo qualora il legislatore prevedesse un esplicito divieto di notifica a mezzo PEC, dopo le 21,00 e prima delle 7,00, tale da consentire di adeguare il vincolo d'orario alla natura del mezzo utilizzato. Ad oggi, mancando uno spunto in questo senso, la Corte ritiene di sollevare questione di costituzionalità con riferimento all'art. 16-septies, in quanto l'irragionevole parificazione di situazioni che sono per natura differenti viola il principio di uguaglianza e il principio di ragionevolezza, ex art. 3 Cost. L'art. 16-septies, infatti, applicato alle notifiche a mezzo PEC, estende una disciplina pensata per fattispecie eterogenee e, proprio per questo motivo, è manifestamente irragionevole, non riuscendo concretamente a esplicare la propria effettività in quanto, il bene giuridico che si prefigge di proteggere — in fatto-viene comunque inevitabilmente leso ogni giorno. Conclusivamente, si può certamente sostenere che la norma dell'art. 16-septies presenti «manifeste ragioni di irrazionalità [...], che sole po[ssono] consentire di sindacare [l'] ampio potere discrezionale riservato al legislatore» (16).

52. Violazione del diritto di difesa del notificante, ex articoli 24 e 111, Cost. - Alla luce di quanto fin ora esaminato, l'art. 16-septies se, per un verso, non è strutturato in modo tale da tutelare - di fatto - alcun bene giuridico di chiara evidenza, per altro verso pone un evidente limite al diritto di difesa del notificante ex articoli 24 e 111 Cost. Quest'ultimo, infatti, trovandosi a notificare l'ultimo giorno utile (ex art. 325 c.p.c.) è costretto a farlo entro i limiti di cui all'art. 147 codice di procedura civile, senza poter sfruttare appieno il termine giornaliero (lo stesso art. 135 codice di procedura civile fa riferimento a «giorni») che dovrebbe essergli riconosciuto per intero. Questa limitazione al diritto di difesa della parte è tanto più irragionevole se si considera che, invece, non c'è disparità di trattamento nel caso in cui l'appellante non si trovi a notificare l'ultimo giorno utile ma quello precedente. In quel caso, il notificante che superi i limiti d'orario dell'art. 147 codice di procedura civile non subirà gli effetti trancianti dell'improcedibilità, in quanto semplicemente gli effetti della notifica si produrranno alle ore 7,00 del giorno successivo. In ottica di tutela della tranquillità del notificato, inoltre, se il disturbo della vita privata deriva da questa notifica, tale disturbo può concretamente essere arrecato da un email inviata e inevitabilmente ricevuta nonostante l'esistenza del limite d'orario. Tutto ciò, senza contare che, in ogni caso, la notifica dell'atto d'appello avviene all'indirizzo di posta elettronica del professionista che, in quanto tale è libero di gestire in autonomia la propria attività, anche da casa e in orari differenti rispetto a quelli stabiliti dalla suddetta norma. Stando così le cose, anche in fatto si può dire che il limite delle ore 21 per il notificante per la notifica a mezzo PEC, l'ultimo giorno utile per la notifica, appare sproporzionato e, alla fine, un'irragionevole limitazione dell'esercizio del diritto di difesa. Conclusivamente, la Corte ritiene di sollevare questione di costituzionalità con riferimento all'art. 16-septies, in quanto esso viola il diritto del notificante di difendersi, ex articoli 24 e 111 Cost., sfruttando per intero il limite giornaliero che gli viene riconosciuto dalla legge.

Da ultimo, ad avviso di questa Corte, la questione è meritevole di essere sottoposta al giudizio della Corte costituzionale alla luce dell'aumento del numero di cause in cui si è posto (e si continua a porre) questo problema della corretta interpretazione e applicazione della norma di cui all'art. 16-septies. Tutto ciò ha comportato una mancanza di uniformità giurisprudenziale sul punto, a discapito della certezza del diritto e del principio di uguaglianza, ex art. 3 Cost., tanto più in relazione al fatto che la norma in questione è di tipo procedurale che, dunque, non deve essere suscettibile di differenti interpretazioni, in quanto ciò determinerebbe un trattamento irragionevolmente discriminatorio per le parti.

(16) Cfr. tra le altre Corte costituzionale, sentenza n. 175/1997, sentenza n. 416/1996; sentenza n. 295/1995 e sentenza n. 188/1995



P.Q.M.

Nella causa d'appello promossa da Soc. agricola «In Carrobbio» contro Banca BPM S.p.a.:

I. rimette la questione alla Corte costituzionale per violazione degli articoli 3, 24 e 111 Cost. della norma contenuta nell'art. 16-septies, legge n. 221/2012, nella parte in cui prevede che «la disposizione dell'art. 147 del codice di procedura civile si applic[hi] anche alle notificazioni eseguite con modalità telematiche. Quando è eseguita dopo le ore 21, la notificazione si considera perfezionata alle ore 7 del giorno successivo».

II. sospende il presente giudizio fino alla comunicazione della decisione della Corte costituzionale.

III. dispone la trasmissione di copia integrale del fascicolo d'ufficio e della presente ordinanza, in copia autentica, alla Corte costituzionale.

IV. dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri, ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Milano, 16 ottobre 2017

Il Presidente estensore: SANTOSUOSSO

18C00020

ADELE VERDE, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2018-GUR-006) Roma, 2018 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 8 0 2 0 7 *

€ 8,00

