

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 158° - Numero 12

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 22 marzo 2017

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **57.** Ordinanza 8 febbraio - 17 marzo 2017
- Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.
- Controversie concernenti il rapporto di impiego dei dipendenti della Camera dei deputati - Competenza esclusiva della Camera ad adottare provvedimenti giurisdizionali.**
- Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti - approvato con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati 28 aprile 1988, modificato dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati 06 ottobre 2009, n. 77 - artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 6-bis..... Pag. 1
- N. **58.** Ordinanza 22 febbraio - 17 marzo 2017
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Procedimento amministrativo - Obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi - Possibilità di integrazione della motivazione in sede processuale.**
- Legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), dell'art. 21-*octies*, comma 2, primo periodo. Pag. 5

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **13.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 febbraio 2017 (del Presidente del Consiglio dei ministri).
- Imposte e tasse - Norme della Regione Siciliana - Tassa automobilistica regionale - Omesso, insufficiente o tardivo versamento - Riscossione mediante iscrizione a ruolo delle somme dovute.**
- Legge della Regione Siciliana 5 dicembre 2016, n. 24 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2016 e per il triennio 2016-2018. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2016 e per il triennio 2016-2018), art. 19, comma 1, aggiuntivo del comma 2-*bis* all'art. 2 della legge regionale 11 agosto 2015, n. 16 (Tassa automobilistica regionale. Modifica dell'articolo 47 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9)..... Pag. 9
- N. **14.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 febbraio 2017 (del Presidente del Consiglio dei ministri).
- Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Disposizioni in materia di sistema integrato del pubblico impiego regionale e locale - Conferimento degli incarichi dirigenziali a soggetti non inseriti nel ruolo - Ipotesi di risoluzione dei relativi contratti - Norme per favorire l'inserimento lavorativo (patto generazionale) - Riduzione dell'orario di lavoro a tempo pieno - Contributi di previdenza e quiescenza.**
- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 dicembre 2016, n. 18 (Disposizioni in materia di sistema integrato del pubblico impiego regionale e locale), artt. 12, comma 6, e 21..... Pag. 13



- N. 15. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 febbraio 2017 (del Presidente del Consiglio dei ministri).
- Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Ordinamento contabile e finanziario dei comuni e delle comunità comprensoriali della Provincia di Bolzano - Effetti della mancata adozione di provvedimenti di riequilibrio del bilancio - Attribuzione di competenze, in materia di controllo dei bilanci degli enti locali strutturalmente deficitari, alla Provincia autonoma.**
- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 (*recte*: 12) dicembre 2016, n. 25 (Ordinamento contabile e finanziario dei comuni e delle comunità comprensoriali della Provincia di Bolzano), artt. 7 e 32 [, comma 3]. Pag. 17
- N. 34. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria del 17 ottobre 2016
- Giustizia amministrativa - Giudizio di ottemperanza - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Procedimento per ottenere il pagamento delle somme dall'Amministrazione debitrice.**
- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 5-*sexies*, commi 1, 4, 5, 7 e 11, come introdotti dall'art. 1, comma 777, [lett. l),] della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”). Pag. 24
- N. 35. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria del 17 ottobre 2016
- Giustizia amministrativa - Giudizio di ottemperanza - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Procedimento per ottenere il pagamento delle somme dall'Amministrazione debitrice.**
- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 5-*sexies*, commi 1, 4, 5, 7 e 11, come introdotti dall'art. 1, comma 777, [lett. l),] della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”). Pag. 29
- N. 36. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria del 17 ottobre 2016
- Giustizia amministrativa - Giudizio di ottemperanza - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Procedimento per ottenere il pagamento delle somme dall'Amministrazione debitrice.**
- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 5-*sexies*, commi 1, 4, 5, 7 e 11, come introdotti dall'art. 1, comma 777, [lett. l),] della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”). Pag. 35
- N. 37. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria del 17 ottobre 2016
- Giustizia amministrativa - Giudizio di ottemperanza - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Procedimento per ottenere il pagamento delle somme dall'Amministrazione debitrice.**
- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 5-*sexies*, commi 1, 4, 5, 7 e 11, come introdotti dall'art. 1, comma 777, [lett. l),] della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”). Pag. 40



N. 38. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria del 15 novembre 2016

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

- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 5-*sexies*, commi 1, 4, 5, 7 e 11, come introdotti dall'art. 1, comma 777, [lett. l),] della legge 28 dicembre 2015, n. 208 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)").

Pag. 46

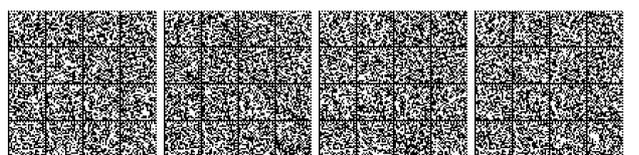
N. 39. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto del 18 novembre 2016

Processo amministrativo - Attuazione della delega per il riordino del processo amministrativo (Codice del processo amministrativo) - Nullità della notificazione - Costituzione in giudizio degli intimati - Limiti della sanatoria.

- 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), articolo 44, comma 3, dell'Allegato 1 (Codice del processo amministrativo).

Pag. 51





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 57

Ordinanza 8 febbraio - 17 marzo 2017

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Controversie concernenti il rapporto di impiego dei dipendenti della Camera dei deputati - Competenza esclusiva della Camera ad adottare provvedimenti giurisdizionali.

- Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti - approvato con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati 28 aprile 1988, modificato dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati 06 ottobre 2009, n. 77 - artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 6-bis.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito degli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 6-bis del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti, approvato con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati 28 aprile 1988, modificato dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati 6 ottobre 2009, n. 77, promosso dal Tribunale ordinario di Roma, sezione seconda lavoro, con ordinanza-ricorso notificata il 13 giugno 2016, depositato in cancelleria il 9 settembre 2016 ed iscritto al n. 4 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2015, fase di merito.

Visto l'atto di costituzione della Camera dei deputati e gli atti di intervento del Senato della Repubblica e di I. A. ed altri;

udito nella camera di consiglio dell'8 febbraio 2017 il Giudice relatore Giuliano Amato.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza-ricorso del 26 ottobre 2015, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati, in relazione alla deliberazione degli articoli da 1 a 6-bis del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti 28 aprile 1988, secondo il testo coordinato con le modifiche approvate dall'Ufficio di Presidenza con deliberazione 6 ottobre 2009, n. 77, resa esecutiva con decreto del Presidente della Camera dei deputati 15 ottobre 2009, n. 781;



che i richiamati articoli disciplinano la costituzione degli organi giurisdizionali interni di primo e secondo grado ed il procedimento dinanzi ad essi;

che tali disposizioni vengono contestate nella parte in cui, violando gli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 102, secondo comma, quest'ultimo in combinato disposto con la VI disposizione transitoria, 108, secondo comma, e 111, primo e secondo comma, della Costituzione, precludono ai dipendenti l'accesso alla tutela giurisdizionale in riferimento alle controversie di lavoro insorte con la Camera dei deputati;

che il Tribunale ordinario di Roma premette di essere investito della decisione in ordine al ricorso proposto da 175 dipendenti della Camera dei deputati, al fine di ottenere l'accertamento dell'illegittimità del comportamento dell'amministrazione che ha introdotto limiti alle progressioni di carriera, oltreché della nullità o dell'illegittimità sia della deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del 30 settembre 2014, n. 102, con cui sono state approvate le disposizioni volte a introdurre tali limiti, sia del decreto della Presidente della Camera dei deputati del 6 ottobre 2014, n. 824, che ha reso esecutiva tale delibera;

che al Tribunale ricorrente vengono altresì richieste la disapplicazione di entrambi i richiamati atti, la condanna della Camera dei deputati all'esatto adempimento delle obbligazioni contrattuali assunte, ai sensi dell'art. 1372 del codice civile, nonché ogni altro provvedimento che si renda necessario, ai sensi dell'art. 63, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), per assicurare il pieno rispetto delle posizioni soggettive dei dipendenti;

che il Tribunale ordinario di Roma riferisce che i ricorrenti hanno ritenuto sussistere la competenza del giudice ordinario, e, in particolare, del giudice del lavoro, ai sensi dell'art. 409, quinto comma, del codice di procedura civile; essi ritengono che, da un lato, l'art. 1 del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera dei deputati preveda una mera facoltà di adire gli organi giurisdizionali interni per la tutela di diritti ed interessi legittimi dei lavoratori; dall'altro che, sulla scorta degli argomenti esposti dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, nell'ordinanza 6 maggio 2013, n. 10400, nonché dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 120 del 2014, sia da escludere la competenza della Camera dei deputati ad adottare provvedimenti giurisdizionali nella materia dei rapporti di lavoro con i propri dipendenti;

che la Camera dei deputati, invece, ha sollevato eccezione di difetto di giurisdizione, affermando che i propri organi giurisdizionali hanno competenza esclusiva in relazione alle controversie insorte con i dipendenti;

che è stato richiamato, in proposito, l'orientamento della Corte costituzionale (sentenza n. 154 del 1985) e della Corte di cassazione (sezioni unite civili, sentenze 27 maggio 1999, n. 317 e 10 giugno 2004, n. 11019), secondo cui i regolamenti parlamentari, sui quali si fonda l'autodichia, sono fonti normative di rango primario e dunque sostanzialmente parificate alle leggi ordinarie, in quanto dispiegano la loro efficacia nella sfera di azione interna alle assemblee legislative, riservata alla loro autonomia per ragioni di garanzia dell'indipendenza delle assemblee stesse;

che il Tribunale ordinario di Roma richiama, invece, l'ordinanza 19 dicembre 2014, n. 26934, con cui le sezioni unite civili della Corte di cassazione hanno sollevato conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato, chiedendo dichiararsi che non spettava al Senato della Repubblica deliberare gli artt. da 72 a 84 del Titolo II (Contenzioso) del testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica;

che, ad avviso del ricorrente, le ampie e condivisibili argomentazioni espresse dalla Corte di cassazione a sostegno della citata ordinanza sarebbero sostanzialmente sovrapponibili alla fattispecie al suo esame;

che anche per la Camera dei deputati, infatti, non sarebbe dubitabile che nell'attuale assetto ordinamentale gli organi giurisdizionali interni abbiano competenza esclusiva sulle controversie affidate alla loro cognizione;

che l'argomento letterale in senso contrario addotto dai ricorrenti, secondo cui la formulazione dell'art. 1 del Regolamento per la tutela giurisdizionale prevederebbe soltanto una mera facoltà per ciascun dipendente di adire l'organo giurisdizionale, ove ritenga lesi i propri diritti o interessi legittimi, sarebbe alquanto labile;

che, infatti, nell'interpretazione ormai consolidata, gli organi di giustizia costituiti all'interno delle Camere hanno non solo natura giurisdizionale, ma anche competenza esclusiva nelle materie loro riservate (sentenze n. 154 del 1985 e n. 120 del 2014; nonché Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza n. 317 del 1999);

che, pertanto, nel presente giudizio non sarebbe possibile procedere all'esame della controversia nel merito, giacché la competenza giurisdizionale spetterebbe, in via esclusiva, agli organi giurisdizionali interni della Camera dei deputati;



che l'autodichia della Camera dei deputati ha fondamento nell'art. 12, comma 3, lettere *d)* ed *f)*, del suo Regolamento, ai sensi del quale sono emanati i regolamenti subprimari, tra i quali quello per la tutela giurisdizionale dei dipendenti;

che, dunque, competente a decidere in primo grado sui ricorsi presentati dai dipendenti della Camera dei deputati è la Commissione giurisdizionale per il personale;

che di tale Commissione il regolamento per la tutela giurisdizionale disciplina composizione e modalità di formazione (art. 3); procedimento (art. 4); modalità di decisione (art. 5); impugnazione delle sentenze (art. 6);

che tale complesso di disposizioni, ad avviso del Tribunale, costituisce un sistema del tutto autonomo ed interno per la risoluzione delle controversie insorte con il personale dipendente, al punto da non consentire non solo il ricorso al giudice, ma neppure il controllo generale di legittimità che la Costituzione affida alla Corte di cassazione, ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost.;

che il Tribunale ordinario di Roma richiama, in particolare, l'ordinanza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 19 dicembre 2014, n. 26934, evidenziando che la disciplina della competenza giurisdizionale della Camera dei deputati presenterebbe i medesimi profili di illegittimità che hanno giustificato la proposizione del conflitto di attribuzione, da parte della Corte di cassazione, nei confronti del Senato della Repubblica;

che anche l'autodichia della Camera dei deputati, infatti, sarebbe in contrasto con il principio di eguaglianza (art. 3, primo comma, Cost.), di cui è espressione il diritto di ognuno di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi (art. 24, primo comma, Cost.);

che, pertanto, non essendo possibile un'interpretazione delle richiamate disposizioni subprimarie tale da fugare ogni dubbio circa il contrasto con principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, posto che il sistema giurisdizionale della Camera dei deputati esclude, per unanime interpretazione, ogni possibilità di ricorso all'autorità giudiziaria (ordinaria o amministrativa), il Tribunale ritiene necessario sollevare conflitto di attribuzione nei confronti della Camera dei deputati;

che il ricorrente chiede dunque a questa Corte di dichiarare che non spettava alla Camera dei deputati deliberare gli articoli da 1 a 6-*bis* del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti, nella parte in cui, violando gli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 102, secondo comma, quest'ultimo in combinato disposto con la VI disposizione transitoria, 108, secondo comma, e 111, primo e secondo comma, Cost., precludono l'accesso dei dipendenti della Camera dei deputati alla tutela giurisdizionale in riferimento alle controversie di lavoro insorte con la Camera stessa;

che questa Corte, con ordinanza n. 91 del 2016, ha dichiarato, a norma dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'ammissibilità del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, rilevando, sotto il profilo del requisito soggettivo, che il conflitto è sollevato da un organo giurisdizionale, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle funzioni attribuitegli, la volontà del potere cui appartiene e che, parimenti, è legittimata ad essere parte la Camera dei deputati, nei cui confronti il conflitto medesimo è stato sollevato, quale organo competente a dichiarare in modo definitivo la volontà del potere cui appartiene;

che, per quanto attiene al profilo oggettivo, sussiste la materia del conflitto, dal momento che il Tribunale ricorrente lamenta la lesione della propria sfera di attribuzioni, costituzionalmente garantita, in conseguenza della mancanza, per inesistenza dei relativi presupposti, del potere della Camera dei deputati di deliberare norme regolamentari che precludano l'accesso dei propri dipendenti alla tutela giurisdizionale in riferimento alle controversie di lavoro;

che, in questa fase di giudizio, si è costituita la Camera dei deputati ed è intervenuto il Senato della Repubblica, chiedendo che il conflitto sia dichiarato inammissibile o comunque infondato;

che sono altresì intervenute alcune parti private ricorrenti nel giudizio dinanzi al Tribunale di Roma, chiedendo l'accoglimento delle conclusioni formulate nell'ordinanza introduttiva del presente giudizio.

Considerato che questa Corte, con la citata ordinanza n. 91 del 2016, in base all'art. 24, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, ha assegnato al Tribunale ricorrente il termine di sessanta giorni, a decorrere dalla comunicazione della stessa ordinanza (avvenuta il 22 aprile 2016), per notificare alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica il ricorso e l'ordinanza dichiarativa dell'ammissibilità, e il successivo termine di trenta giorni dall'ultima notificazione per il deposito degli stessi atti nella cancelleria della Corte;



che, in attuazione della predetta ordinanza, il ricorrente, in data 30 maggio 2016, ha provveduto a spedire i suindicati atti per la notificazione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, che li hanno ricevuti, rispettivamente, in data 1° giugno 2016 e in data 13 giugno 2016, dunque nel rispetto del primo termine, di sessanta giorni, assegnato da questa Corte;

che, tuttavia, l'ulteriore adempimento assegnato al ricorrente, costituito dal deposito degli atti notificati presso la cancelleria di questa Corte, è avvenuto fuori termine;

che, infatti, il Tribunale di Roma ha spedito per mezzo del servizio postale a questa Corte le copie notificate del ricorso e dell'ordinanza di ammissione soltanto in data 7 settembre 2016, come risulta dal timbro postale sulla busta, e tali copie sono pervenute in cancelleria il successivo 9 settembre;

che, ai sensi dell'art. 28, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nel caso di deposito effettuato avvalendosi del servizio postale, ai fini dell'osservanza dei termini per il deposito, vale la data di spedizione postale;

che, dunque, il prescritto deposito risulta effettuato oltre il termine di trenta giorni stabilito dall'art. 24, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale;

che, infatti, secondo la giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 88 del 2005 e n. 172 del 2002 ed ordinanze n. 211 e n. 168 del 2015, n. 317 del 2011, n. 41 del 2010, n. 188 del 2009, n. 430 del 2008, n. 253 del 2007 e n. 304 del 2006), tale termine - al pari di quello per la notificazione del ricorso e della relativa ordinanza di ammissibilità - ha carattere perentorio e deve essere osservato a pena di decadenza, perché da esso decorre l'intera catena degli ulteriori termini stabiliti per la prosecuzione del giudizio, con la fase procedurale destinata a concludersi con la decisione definitiva sul merito;

che, pertanto, non può procedersi allo svolgimento della fase di merito del giudizio sul conflitto di attribuzione, non risultando rispettato il termine perentorio per il deposito degli atti notificati nella cancelleria di questa Corte.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara improcedibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Tribunale ordinario di Roma, sezione seconda lavoro, nei confronti della Camera dei deputati, indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 febbraio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 marzo 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 58

Ordinanza 22 febbraio - 17 marzo 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento amministrativo - Obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi - Possibilità di integrazione della motivazione in sede processuale.

- Legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), dell'art. 21-*octies*, comma 2, primo periodo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 21-*octies*, comma 2, primo periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), promosso dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione siciliana, nel procedimento vertente tra A.B. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 19 gennaio 2015, iscritta al n. 103 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visti l'atto di costituzione dell'INPS nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2017 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato Filippo Mangiapane per l'INPS e l'avvocato dello Stato Pietro Garofoli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ordinanza del 19 gennaio 2015, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione siciliana, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 21-*octies*, comma 2, primo periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), in riferimento agli artt. 3, 97, 24, 113 e 117, primo comma, della Costituzione;

che la questione, così prospettata, è stata sollevata in un processo avente ad oggetto la domanda di annullamento dell'atto con cui la Direzione provinciale del Tesoro ha comunicato ad una pensionata l'avvio di un procedimento di recupero, sui ratei della pensione percepita, di somme indebitamente erogate;

che nel giudizio la ricorrente lamentava l'impossibilità di comprendere le ragioni di fatto e di diritto della disposta ripetizione;



che il giudice *a quo*, sul presupposto che la Direzione provinciale del Tesoro (e successivamente l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), subentrato nel rapporto sostanziale e processuale) avrebbe fornito in corso di giudizio motivazioni integrative della impugnata comunicazione, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 21-*octies*, secondo comma, primo periodo, della legge n. 241 del 1990, nella misura in cui tale disposizione consente l'integrazione in sede processuale della motivazione del provvedimento amministrativo anche dopo un rilevante periodo di tempo;

che, secondo la Corte rimettente, la norma si porrebbe in contrasto: con gli artt. 24, 97 e 113 Cost., costituendo, l'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi, un corollario dei principi di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione, in quanto consente al destinatario del provvedimento che ritenga lesa una propria situazione giuridica di far valere la relativa tutela giurisdizionale, senza che assuma alcuna rilevanza al riguardo la natura discrezionale o vincolata dell'atto; con l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto la norma contravverrebbe ai principi dell'ordinamento comunitario come interpretati dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, la quale avrebbe sempre affermato l'impossibilità di integrare la motivazione di un provvedimento amministrativo nel corso del processo; con l'art. 3 Cost., per la disparità di trattamento che ne conseguirebbe, in termini di tutela giurisdizionale, tra atti derivati dalla normativa comunitaria e atti esclusivamente interni; con il principio della separazione dei poteri, in quanto consentirebbe al giudice di sostituirsi all'amministrazione integrando la motivazione dell'atto;

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

che nel suo intervento il Presidente del Consiglio dei ministri eccepisce, in punto di rilevanza, che le regole sul procedimento amministrativo sarebbero inapplicabili a fattispecie come quella in esame, riguardanti un'attività paritetica nell'ambito della quale la consistenza della posizione soggettiva azionata è di diritto soggettivo;

che la fattispecie in esame prescinderebbe comunque dall'applicazione dell'art. 21-*octies* della legge n. 241 del 1990, in quanto l'obbligo di motivazione non potrebbe ritenersi violato quando le ragioni del provvedimento siano chiaramente intuibili sulla base della sua parte dispositiva e si verta in ipotesi di attività vincolata;

che per gli atti vincolati la motivazione non corrisponderebbe alla logica, fatta propria anche dall'art. 296 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), di esplicitare l'*iter* formativo e le ragioni della scelta discrezionale, ma si limiterebbe a indicare i presupposti fattuali e le norme di riferimento;

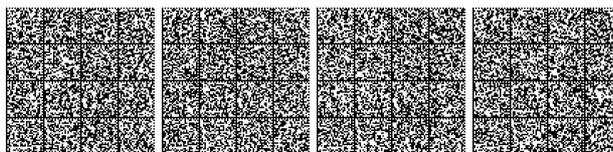
che, anche se si volesse ritenere che la fattispecie in esame va valutata alla luce dell'art. 21-*octies* della legge n. 241 del 1990, la questione prospettata risulterebbe comunque infondata, in quanto il meccanismo dettato dalla norma non altera in alcun modo il diritto di difesa, né arreca un pregiudizio alle ragioni sostanziali del ricorrente, collegandosi invece alla carenza di interesse del ricorrente stesso a ottenere l'annullamento di un atto che l'amministrazione potrebbe successivamente reiterare con identico contenuto;

che nel giudizio si è costituito l'INPS, anch'esso eccependo l'inammissibilità della questione.

Considerato che, con ordinanza n. 92 del 2015, questa Corte si è già pronunciata nel senso della manifesta inammissibilità su un'ordinanza di rimessione della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione siciliana, di tenore testuale analogo e concernente una fattispecie del tutto sovrapponibile a quella in esame;

che la sostanziale identità delle questioni e delle relative argomentazioni, già valutate nella richiamata pronuncia, conduce alle medesime conclusioni, dalle quali questa Corte non ritiene che vi siano ragioni per discostarsi;

che pertanto la questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile: per difetto di motivazione sulla rilevanza, in quanto la rimettente non spiega se e come ritiene superabile l'impostazione giurisprudenziale che esclude l'incidenza delle violazioni procedurali sul rapporto obbligatorio di fonte legale, avente ad oggetto prestazioni pensionistiche; per mancato esperimento del tentativo d'interpretazione conforme a Costituzione, dal momento che, secondo un diffuso orientamento della giurisprudenza amministrativa, «il difetto di motivazione nel provvedimento non può essere in alcun modo assimilato alla violazione di norme procedurali o ai vizi di forma, costituendo la motivazione del provvedimento il presupposto, il fondamento, il baricentro e l'essenza stessa del legittimo esercizio del potere amministrativo (art. 3 della legge n. 241 del 1990) e, per questo, un presidio di legalità sostanziale insostituibile, nemmeno mediante il ragionamento ipotetico che fa salvo, ai sensi dell'art. 21-*octies*, comma 2, della legge n. 241 del 1990, il provvedimento affetto dai cosiddetti vizi non invalidanti» (Consiglio di Stato, sezione terza, 7 aprile 2014, n. 1629); nonché per l'uso improprio dello strumento del vaglio di costituzionalità per avallare una certa interpretazione della norma censurata.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 21-octies, comma 2, primo periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 97, 24, 113 e 117, primo comma, della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione siciliana, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 marzo 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170058





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 13

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 febbraio 2017
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Imposte e tasse - Norme della Regione Siciliana - Tassa automobilistica regionale - Omesso, insufficiente o tardivo versamento - Riscossione mediante iscrizione a ruolo delle somme dovute.

- Legge della Regione Siciliana 5 dicembre 2016, n. 24 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2016 e per il triennio 2016-2018. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2016 e per il triennio 2016-2018), art. 19, comma 1, aggiuntivo del comma 2-*bis* all'art. 2 della legge regionale 11 agosto 2015, n. 16 (Tassa automobilistica regionale. Modifica dell'articolo 47 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9).

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

Contro la Regione Siciliana, in persona del Presidente *pro tempore*, con sede in piazza Indipendenza n. 21, 90129 Palermo per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, della legge regionale 5 dicembre 2016, n. 24, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 2 febbraio 2017.

Nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione Siciliana n. 53 del 7 dicembre 2016, è stata pubblicata la legge regionale 5 dicembre 2016 n. 24, recante «Assestamento del bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2016 e per il triennio 2016-2018. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2016 e per il triennio 2016-2018».

L'art. 19 («*Abrogazioni e modifiche di norme*») di tale legge regionale al comma 1 introduce il comma 2-*bis* all'art. 2 della legge regionale n. 16/2015 (recante «Tassa automobilistica regionale. Modifica dell'art. 47 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9»).

Tale ultima disposizione, come integrata dalla legge regionale n. 24/2016, così recita:

«Art. 2 (*Norme in materia di tasse automobilistiche*). 1. Il presupposto d'imposta, la misura della tassa, i soggetti passivi e le modalità applicative restano disciplinate dal decreto del Presidente della Repubblica 5 febbraio 1953, n. 39 e successive modifiche ed integrazioni.

2. La tassa automobilistica è frazionabile in relazione al periodo di possesso annuo. Con regolamento di esecuzione, emanato dal Presidente della Regione, su proposta dell'Assessore regionale per l'economia, sono disciplinate le relative modalità applicative.

2-*bis*. Trovano applicazione le disposizioni di cui all'art. 13, comma 1, lettere *a)*, *a bis)* e *b)*, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 in materia di ravvedimento. In caso di mancato ravvedimento la Regione provvede, ai sensi dell'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, sulla base delle notizie occorrenti per l'applicazione del tributo e per l'individuazione del proprietario del veicolo comunicate dal tenentario del pubblico registro automobilistico all'archivio regionale della tassa automobilistica, all'iscrizione a ruolo delle somme dovute che costituisce accertamento per l'omesso, insufficiente o tardivo versamento della tassa automobilistica e l'irrogazione delle sanzioni e dei relativi accessori».

Il Governo ritiene che tale legge sia censurabile nella disposizione contenuta nell'art. 19 comma 1 della legge regionale n. 24/2016, per contrasto con gli articoli 3, 97 e 117 comma 2 lettera *e)*, e comma 3, della Costituzione, nonché con gli articoli 17 e 36 dello statuto della Regione Siciliana approvato con r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455.

Propone pertanto questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127 comma 1 della Costituzione per i seguenti



MOTIVI

Come si è visto, la nuova procedura introdotta con il comma 2-*bis*, prevede un meccanismo in base al quale alla scadenza del termine previsto per il pagamento della tassa di circolazione dei veicoli (ora «tassa automobilistica regionale»), nonché dei successivi termini per operare il ravvedimento operoso ai sensi dell'art. 13, comma 1, lettere *a*), *a bis*) e *b*), del decreto legislativo n. 472/1997(1) (espressamente richiamato nella norma), senza che sia intervenuto il pagamento da parte del soggetto passivo del tributo, la Regione provvede direttamente alla iscrizione a ruolo (dell'imposta, delle sanzioni e degli accessori) ai sensi dell'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973(2).

In sostanza, a fronte di un tributo che si paga mediante versamento diretto (e non a richiesta dell'ente impositore), la nuova disposizione prevede un'automatica iscrizione a ruolo, eliminando la fase di accertamento che viene ad essere assorbita nella emissione e notifica della cartella di pagamento.

Siffatta previsione, in difformità della legislazione nazionale vigente, appare in contrasto con gli articoli 3 e 97 della Costituzione, in quanto da un lato si crea una disparità di trattamento ingiustificata tra i contribuenti della Regione Siciliana rispetto a tutti gli altri; dall'altro si elimina una fase di contraddittorio con il contribuente, da ritenersi necessaria (ex art. 97 della Costituzione) in presenza di un tributo che non è oggetto di dichiarazione (come ad esempio l'IRPEF) né di richiesta dell'ente impositore (come ad esempio la TARSU ora TARI).

La legislazione nazionale rilevante è la seguente:

L'art. 23 decreto legislativo n. 504/1992 prevede che:

«1. a decorrere dal 1° gennaio 1993 alle regioni a statuto ordinario, già titolari di una parte della tassa automobilistica, ai sensi dell'art. 4 della legge 16 maggio 1970, n. 281, come sostituito dall'art. 5 della legge 14 giugno 1990, n. 158 e successive modificazioni, con riferimento ai pagamenti effettuati dall'anzidetta data, sono attribuite:

a) l'intera tassa automobilistica, disciplinata dal T.U. approvato con decreto del Presidente della Repubblica 5 febbraio 1953, n. 39 e successive modificazioni;

b) la soprattassa annuale su taluni autoveicoli azionati con motore diesel, istituita con il decreto-legge 8 ottobre 1976, n. 691, convertito con modificazioni dalla legge 30 novembre 1976, n. 786 e successive modificazioni;

c) la tassa speciale per i veicoli alimentati a G.P.L. o gas metano, istituita dalla legge 21 luglio 1984, n. 362 e successive modificazioni.

2. I tributi di cui al comma 1 assumono rispettivamente la denominazione di tassa automobilistica regionale, soprattassa annuale regionale e tassa speciale regionale e si applicano ai veicoli ed agli autoscafi, soggetti nelle regioni a statuto speciale ai corrispondenti tributi erariali in esse vigenti, per effetto della loro iscrizione nei rispettivi pubblici registri delle provincie di ciascuna regione a statuto ordinario, come previsto dall'art. 5, comma 31, del decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 953, convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1983 n. 53 e successive modifiche. La tassa automobilistica regionale si applica altresì ai ciclomotori, agli autoscafi, diversi da quelli da diporto, non iscritti

(1) L'art. 13 («Ravvedimento»), comma 1, alle lettere *a*), *a bis*) e *b*), del decreto legislativo n. 472/1997, così dispone: «1. La sanzione è ridotta, sempreché la violazione non sia stata già constatata e comunque non siano iniziati accessi, ispezioni, verifiche o altre attività amministrative di accertamento delle quali l'autore o i soggetti solidalmente obbligati, abbiano avuto formale conoscenza:

a) ad un decimo del minimo nei casi di mancato pagamento del tributo o di un acconto, se esso viene eseguito nel termine di trenta giorni dalla data della sua commissione; *a-bis*) ad un nono del minimo se la regolarizzazione degli errori e delle omissioni, anche se incidenti sulla determinazione o sul pagamento del tributo, avviene entro novanta giorni dalla data dell'omissione o dell'errore, ovvero se la regolarizzazione delle omissioni e degli errori commessi in dichiarazione avviene entro novanta giorni dal termine per la presentazione della dichiarazione in cui l'omissione o l'errore è stato commesso;

b) ad un ottavo del minimo, se la regolarizzazione degli errori e delle omissioni, anche se incidenti sulla determinazione o sul pagamento del tributo, avviene entro il termine per la presentazione della dichiarazione relativa all'anno nel corso del quale è stata commessa la violazione ovvero, quando non è prevista dichiarazione periodica, entro un anno dall'omissione o dall'errore;

b-bis) ad un settimo del minimo se la regolarizzazione degli errori e delle omissioni, anche se incidenti sulla determinazione o sul pagamento del tributo, avviene entro il termine per la presentazione della dichiarazione relativa all'anno successivo a quello nel corso del quale è stata commessa la violazione ovvero, quando non è prevista dichiarazione periodica, entro due anni dall'omissione o dall'errore; [...]».

(2) L'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973 così dispone: «Art. 12 (Formazione e contenuto dei ruoli).

1. L'ufficio competente forma ruoli distinti per ciascuno degli ambiti territoriali in cui i concessionari operano. In ciascun ruolo sono iscritte tutte le somme dovute dai contribuenti che hanno il domicilio fiscale in comuni compresi nell'ambito territoriale cui il ruolo si riferisce.

2. Con decreto del ministero delle Finanze, di concerto con il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sono stabiliti i dati che il ruolo deve contenere, i tempi e le procedure della sua formazione, nonché le modalità dell'intervento in tali procedure del consorzio nazionale obbligatorio fra i concessionari.

3. Nel ruolo devono essere comunque indicati il numero del codice fiscale del contribuente, la specie del ruolo, la data in cui il ruolo diviene esecutivo e il riferimento all'eventuale precedente atto di accertamento ovvero, in mancanza, la motivazione, anche sintetica, della pretesa; in difetto di tali indicazioni non può farsi luogo all'iscrizione.

4. Il ruolo è sottoscritto, anche mediante firma elettronica, dal titolare dell'ufficio o da un suo delegato. Con la sottoscrizione il ruolo diviene esecutivo».



nei pubblici registri ed ai motori fuoribordo applicati agli stessi autoscafi, che appartengono a soggetti residenti nelle stesse regioni. Sono comprese nel suddetto tributo regionale anche le tasse fisse previste dalla legge 21 maggio 1955, n. 463 e successive modificazioni [...].».

L'art. 17, comma 10, decreto legislativo n. 449/1997, dispone che:

«a decorrere dal 1° gennaio 1999 la riscossione, l'accertamento, il recupero, i rimborsi, l'applicazione delle sanzioni ed il contenzioso amministrativo relativo alle tasse automobilistiche non erariali sono demandati alle regioni a statuto ordinario e sono svolti con le modalità stabilite con decreto del Ministro delle finanze sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti. Con lo stesso o con separato decreto è approvato lo schema tipo di convenzione con la quale le regioni possono affidare a terzi, mediante procedure ad evidenza pubblica, l'attività di controllo e riscossione delle tasse automobilistiche. La riscossione coattiva è svolta a norma del decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988, n. 43».

L'art. 3 del decreto ministeriale n. 413/1998, attuativo del citato art. 17, comma 10, stabilisce al comma 1 che:

«1. L'accertamento del regolare assolvimento delle tasse automobilistiche con il conseguente recupero o rimborso sono svolti dalle regioni a mezzo dei propri uffici individuati secondo gli ordinamenti regionali;

2. La riscossione coattiva delle tasse automobilistiche è svolta a norma del decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988, n. 43; a tal fine i concessionari della riscossione possono essere collegati in via telematica con l'archivio delle tasse automobilistiche di cui all'art. 5. I concessionari della riscossione non collegati in via telematica con l'archivio delle tasse automobilistiche, trasmettono altresì le stesse informazioni tramite supporti informatici».

L'art. 2 della legge n. 27/1978 (recante «Modifiche al sistema sanzionatorio in materia di tasse automobilistiche»), così dispone:

«2. Le violazioni sono accertate, mediante processo verbale, dagli ufficiali e dagli agenti della polizia tributaria, dagli altri organi indicati nell'art. 38 del decreto del Presidente della Repubblica 5 febbraio 1953, n. 39, e nell'art. 137 del decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n. 393, nonché dai direttori e procuratori del registro nell'ambito del loro ufficio e nell'esercizio delle loro funzioni istituzionali.

Il processo verbale di accertamento relativo alle infrazioni delle norme riguardanti la tassa erariale e la tassa regionale di circolazione è notificato contestualmente al proprietario e al conducente, se presenti, mediante consegna di una copia del verbale stesso.

Qualora il proprietario non sia presente ovvero non sia comunque possibile contestare l'infrazione, al proprietario o al conducente, l'ufficio o il comando da cui il verbalizzante dipende notifica, entro novanta giorni dalla data dell'accertamento, copia del processo verbale, anche mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento.

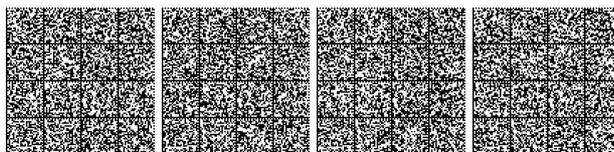
L'obbligazione di pagare la somma dovuta per la violazione si estingue per la persona nei cui confronti sia stata omessa la notificazione nel termine prescritto.

Le notificazioni si intendono validamente eseguite quando siano fatte alla residenza risultante dalla carta di circolazione, o dai registri di immatricolazione, o dal pubblico registro automobilistico, o dai registri tenuti a norma dell'art. 5, legge 11 febbraio 1971, n. 50, e dell'art. 146 del codice della navigazione, o dalla patente di guida.

L'ufficio o il comando innanzi indicati trasmettono l'originale del processo verbale, con le prove della eseguita notificazione, all'ufficio del registro, nella cui circoscrizione la violazione è stata accertata, che provvede alla riscossione dei tributi evasi e delle sanzioni amministrative.

Se il trasgressore non si avvale del beneficio della riduzione ad un terzo delle sanzioni amministrative previsto dalla nota in calce alla tabella annessa alla presente legge, l'ufficio del registro emette a suo carico ingiunzione di pagamento per il recupero dei tributi evasi e delle sanzioni amministrative nella misura intera.

Gli uffici del registro verseranno l'importo dei tributi evasi e delle sanzioni amministrative nelle casse dello Stato e della regione a statuto ordinario nel cui territorio i veicoli e gli autoscafi risultano immatricolati ovvero, qualora non occorra il documento di circolazione, della regione nel cui territorio risiede il proprietario. Le sanzioni amministrative sono ripartite tra lo Stato e la regione in proporzione al tributo di rispettiva competenza».



Come si vede, in tutte le disposizioni nazionali rilevanti la fase di accertamento appare sempre separata da quella della riscossione.

Anche dopo la modifica dalla tassa di circolazione, trasformata in tassa sulla proprietà del veicolo, la Corte di cassazione ha avuto modo di precisare come «Successivamente all'avvenuta trasformazione — ad opera dell'art. 5, decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 953, convertito in legge 28 febbraio 1983, n. 53, della tassa di circolazione degli autoveicoli in imposta di proprietà — non può più ritenersi richiesto, ai fini dell'emissione, da parte dell'autorità competente, dell'ingiunzione di pagamento relativa all'omesso o insufficiente pagamento dell'imposta in questione, la previa notifica, all'interessato, nei termini di legge, di copia di verbale di accertamento della violazione, il quale non va più redatto» (Cassazione 11 giugno 2014 n. 13147).

Eliminata dunque la fase (non più necessaria) del processo verbale di constatazione, l'accertamento della debenza del tributo è comunque prevista mediante l'emissione e notifica di un apposito atto (denominato ingiunzione di pagamento dal citato art. 2 comma 7 legge n. 27/1978).

D'altro canto i casi di diretta iscrizione a ruolo, senza alcuna fase di previo accertamento o contraddittorio, sono limitati in campo tributario alle sole ipotesi in cui tale fase sarebbe priva di utilità, e cioè nei casi di imposte dichiarate e non versate (*cf.* Cassazione 5 ottobre 2016 n. 19893).

In tale ipotesi infatti, si ritiene possibile derogare ai principi contenuti nello statuto del contribuente (legge n. 212/2000) ed in particolare nell'art. 6 comma 5, in forza del quale:

«Prima di procedere alle iscrizioni a ruolo derivanti dalla liquidazione di tributi risultanti da dichiarazioni, qualora sussistano incertezze su aspetti rilevanti della dichiarazione, l'amministrazione finanziaria deve invitare il contribuente, a mezzo del servizio postale o con mezzi telematici, a fornire i chiarimenti necessari o a produrre i documenti mancanti entro un termine congruo e comunque non inferiore a trenta giorni dalla ricezione della richiesta. La disposizione si applica anche qualora, a seguito della liquidazione, emerga la spettanza di un minor rimborso di imposta rispetto a quello richiesto. La disposizione non si applica nell'ipotesi di iscrizione a ruolo di tributi per i quali il contribuente non è tenuto ad effettuare il versamento diretto. Sono nulli i provvedimenti emessi in violazione delle disposizioni di cui al presente comma».

È noto che lo statuto del contribuente, pur avendo natura di legge formale, è stato emesso «in attuazione degli articoli 3, 23, 53 e 97 della Costituzione», e le relative disposizioni «costituiscono principi generali dell'ordinamento tributario» (art. 1, comma 1), ai quali deve attenersi anche la Regione Siciliana (comma 3):

«Le regioni a statuto ordinario regolano le materie disciplinate dalla presente legge in attuazione delle disposizioni in essa contenute; le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, ad adeguare i rispettivi ordinamenti alle norme fondamentali contenute nella medesima legge».

Sotto tale profilo (la violazione dei principi generali dell'ordinamento tributario) la disposizione impugnata si pone in contrasto con gli articoli 17 e 36 dello statuto della Regione Siciliana.

Com'è noto in base all'art. 17 dello statuto della Regione Siciliana, approvato con r.d.l. n. 455/1946, la Regione può emanare leggi «Entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato».

Ed a tale proposito la Corte ha già affermato infatti che il citato art. 36 dello statuto «dev'essere interpretato nel senso che la Regione è tenuta ad osservare i limiti dei principi e degli interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato (sentenza n. 2 del 1965). Il che comporta che la legge regionale debba adeguarsi alla tipologia adottata, per ogni singolo tributo, dalla legge statale (sentenza n. 90 del 1965, sentenza n. 23 del 1966, e sentenza n. 158 del 1973)» (sentenza 24 giugno 1986 n. 155).

La disposizione si pone infine in contrasto anche con l'art. 117 comma 2 lettera e) della Costituzione, il quale attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato il «sistema tributario e contabile dello Stato», nonché con il successivo comma 3 che attribuendo alla legislazione concorrente il «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», impone a tutte le Regioni il rispetto dei principi fondamentali del sistema tributario (tra cui quelli indicati nella legge n. 212/2000).



P.Q.M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo e conseguentemente annullare l'art. 19, comma 1, della legge della Regione Siciliana 5 dicembre 2016, n. 24, per i motivi illustrati nel presente ricorso.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri 2 febbraio 2017.

Roma, 6 febbraio 2017

L'Avvocato dello Stato: DE BELLIS

17C00043

N. 14

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 febbraio 2017
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Disposizioni in materia di sistema integrato del pubblico impiego regionale e locale - Conferimento degli incarichi dirigenziali a soggetti non inseriti nel ruolo - Ipotesi di risoluzione dei relativi contratti - Norme per favorire l'inserimento lavorativo (patto generazionale) - Riduzione dell'orario di lavoro a tempo pieno - Contributi di previdenza e quiescenza.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 dicembre 2016, n. 18 (Disposizioni in materia di sistema integrato del pubblico impiego regionale e locale), artt. 12, comma 6, e 21.

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 Friuli-Venezia Giulia, in persona del suo Presidente *pro tempore*, per la declaratoria della illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 6 e dell'art. 21 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 9 dicembre 2016, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 55 del 14 dicembre 2016, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 2 febbraio 2017.

FATTO

In data 14 dicembre 2016 è stata pubblicata, nel n. 55 del Bollettino Ufficiale della Regione Friuli-Venezia Giulia, la legge regionale n. 18 del 9 dicembre 2016, recante «Disposizioni in materia di sistema integrato del pubblico impiego regionale e locale».

Due delle disposizioni contenute nella detta legge, come meglio si andrà a precisare in prosieguo, eccedono dalle competenze regionali e sono violative di previsioni statutarie e costituzionali, nonché illegittimamente invasive delle competenze dello Stato; si deve pertanto procedere con il presente atto alla loro impugnazione, affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale, con conseguente annullamento, sulla base delle seguenti considerazioni in punto di

DIRITTO

1.1. La legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 9 dicembre 2016 «Disposizioni in materia di sistema integrato del pubblico impiego regionale e locale» ha tra l'altro istituito, per quanto qui interessa, al titolo II, capo I, il ruolo dei diligenti del comparto unico.



Passando (capo II) a disciplinare il conferimento degli incarichi dirigenziali a soggetti non inseriti nel ruolo, il legislatore regionale ha previsto che:

«1. Le amministrazioni del comparto unico, ferme restando le disposizioni di cui all'art. 3, comma 1 (1), possono conferire, a seguito della comunicazione di cui all'art. 11, comma 3 (2), quinto periodo, mediante procedure selettive e comparative, incarichi con contratti di lavoro a tempo determinato anche di diritto privato, a soggetti non inseriti nel ruolo che siano in possesso dei requisiti previsti dall'art. 19, comma 6 del decreto legislativo n. 165/2001.

2. Le amministrazioni del Comparto unico, ferme restando le disposizioni di cui all'art. 3, comma 1, possono, altresì, conferire gli incarichi dirigenziali di cui al comma 1, in deroga alla procedura di cui all'art. 11 e anche a fronte della presenza di dirigenti in disponibilità, sentito il Comitato di indirizzo e con adeguata motivazione.

3. Qualora gli incarichi di cui ai commi 1 e 2 siano conferiti a dipendenti delle amministrazioni del Comparto unico, i medesimi sono collocati in aspettativa senza assegni per tutta la durata dell'incarico con riconoscimento dell'anzianità di servizio.

4. Negli enti locali del Comparto unico è, altresì, fatta salva la facoltà di conferire incarichi dirigenziali extra dotazione organica secondo quanto previsto dall'art. 110, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

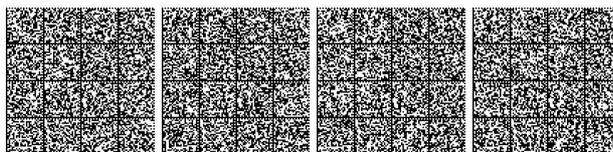
5. I conferimenti di cui ai commi 1 e 2 avvengono previa selezione pubblica, sulla base dei criteri definiti con regolamento dalla Regione, su proposta dell'assessore regionale competente in materia di funzione pubblica.

6. Le amministrazioni definiscono gli elementi negoziali dei contratti di cui ai commi 1 e 2, ivi comprese le clausole di risoluzione dei contratti medesimi, sulla base del modello definito dall'Ufficio unico del sistema integrato di Comparto, sentito il Comitato di indirizzo; il contratto è, in ogni caso, risolto di diritto nel caso in cui l'amministrazione che ha conferito l'incarico dichiara il dissesto o venga a trovarsi nelle situazioni strutturalmente deficitarie.

7. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano anche con riferimento al conferimento dell'incarico di direttore dell'UTI di cui all'art. 18 della legge regionale n. 26/2014.

(1) Art. 3 — Fabbisogni e immissioni nel ruolo: «1. La giunta regionale, su proposta dell'assessore competente in materia di funzione pubblica, definisce periodicamente, e comunque con cadenza almeno triennale, i fabbisogni professionali del ruolo nel rispetto dei principi sul contenimento della spesa e sulla base delle esigenze manifestate dalle singole amministrazioni in relazione alla necessità di conferimento di incarichi dirigenziali, nonché definisce il numero massimo complessivo degli incarichi dirigenziali conferibili ai sensi dell'art. 12, commi 1 e 2, comunque non superiore al 20 per cento della consistenza della dotazione organica della qualifica di dirigente delle singole amministrazioni con arrotondamento all'unità superiore e, comunque, per almeno una unità, nel rispetto della consistenza delle strutture organizzative di livello direzionale delle singole amministrazioni come rideterminate ai sensi dell'art. 56, comma 7».

(2) Art. 11 — Conferimento degli incarichi dirigenziali a soggetti inseriti nel ruolo: «1. Le amministrazioni del Comparto unico che presentano la necessità di conferire incarichi dirigenziali attingono prioritariamente alle professionalità presenti nel ruolo. 2. Nelle amministrazioni che stabiliscono, nell'ambito dei regolamenti di organizzazione, la graduazione funzionale tra incarichi dirigenziali, gli incarichi apicali possono essere conferiti ai dirigenti che hanno maturato un'anzianità di servizio nella qualifica di almeno cinque anni e conseguito nell'ultimo triennio una valutazione positiva. Le amministrazioni definiscono, con la medesima disciplina regolamentare, le modalità di conferimento dell'incarico di sostituzione dei dirigenti. 3. L'inserimento nel ruolo implica la qualificazione allo svolgimento di qualsivoglia incarico dirigenziale, fermi restando i requisiti per specifiche professionalità. L'amministrazione interessata ad acquisire figure dirigenziali trasmette all'Ufficio unico del sistema integrato di Comparto richiesta di predisposizione di apposito interpello indicando la tipologia dell'incarico che si intende conferire, con descrizione dettagliata della posizione dirigenziale e delle competenze a essa correlate e indicazione del relativo trattamento economico. L'Ufficio unico predispone e pubblica, sull'apposita sezione del sito della Regione, l'interpello. I dirigenti in disponibilità partecipano all'interpello qualora in possesso dei requisiti richiesti dal medesimo; in caso di volontaria mancata partecipazione il periodo di messa in disponibilità è ridotto di due mesi per ogni mancata partecipazione. L'Ufficio unico, in caso di assenza di personale in disponibilità ovvero in assenza di istanze, ne dà comunicazione all'amministrazione interessata che può, quindi, procedere ai sensi dell'art. 12. Ai fini del conferimento di ciascun incarico l'amministrazione interessata tiene conto, in relazione alla natura e alle caratteristiche degli obiettivi prefissati e alla complessità della struttura interessata, delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente, dei risultati conseguiti in precedenza presso le amministrazioni in cui ha ricoperto incarichi e della relativa valutazione e delle specifiche competenze organizzative possedute; della scelta effettuata è data comunicazione al Comitato di cui all'art. 5. 4. Fermo restando quanto previsto agli articoli 13 e 56, comma 11, il conferimento di altri incarichi aventi natura fiduciaria può avvenire anche senza ricorrere alla procedura di interpello di cui al comma 3. 5. Gli avvisi possono indicare un periodo minimo di permanenza nell'incarico, non superiore a due anni, durante il quale l'assunzione di un successivo incarico da parte del dirigente è subordinata al consenso dell'amministrazione che ha conferito il precedente incarico. 6. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano anche con riferimento al conferimento dell'incarico di direttore delle UTI di cui all'art. 18 della legge regionale n. 26/2014». 3. L'inserimento nel ruolo implica la qualificazione allo svolgimento di qualsivoglia incarico dirigenziale, fermi restando i requisiti per specifiche professionalità. L'amministrazione interessata ad acquisire figure dirigenziali trasmette all'Ufficio unico del sistema integrato di comparto richiesta di predisposizione di apposito interpello indicando la tipologia dell'incarico che si intende conferire, con descrizione dettagliata della posizione dirigenziale e delle competenze a essa correlate e indicazione del relativo trattamento economico. L'Ufficio unico predispone e pubblica, sull'apposita sezione del sito della regione, l'interpello. I dirigenti in disponibilità partecipano all'interpello qualora in possesso dei requisiti richiesti dal medesimo; in caso di volontaria mancata partecipazione il periodo di messa in disponibilità è ridotto di due mesi per ogni mancata partecipazione. L'Ufficio unico, in caso di assenza di personale in disponibilità ovvero in assenza di istanze, ne dà comunicazione all'amministrazione interessata che può, quindi, procedere ai sensi dell'art. 12. Ai fini del conferimento di ciascun incarico l'amministrazione interessata tiene conto, in relazione alla natura e alle caratteristiche degli obiettivi prefissati e alla complessità della struttura interessata, delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente, dei risultati conseguiti in precedenza presso le amministrazioni in cui ha ricoperto incarichi e della relativa valutazione e delle specifiche competenze organizzative possedute; della scelta effettuata è data comunicazione al Comitato di cui all'art. 5.



8. Gli incarichi di cui al presente articolo, a eccezione di quelli di cui al comma 4, non possono avere durata superiore a cinque anni; agli stessi si applicano le disposizioni di cui all'art. 10, comma 1, secondo periodo, fatta salva la possibilità di rinnovo a completamento del termine massimo quinquennale».

1.2. Orbene, appare evidente dalla stessa sua titolazione che la disposizione ora richiamata attiene alla materia del pubblico impiego.

Tale materia trova la sua regolamentazione primaria nello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, approvato con legge costituzionale n. 1/1963.

La norma statutaria, disciplinando all'art. 4, n. 1 la potestà legislativa esclusiva della regione, devolve all'ente territoriale la disciplina dell'«ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione e stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto». La detta potestà deve essere esercitata, si precisa, «in armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato, nonché nel rispetto degli interessi nazionali e di quelli delle altre Regioni».

1.3. Come visto, il comma 6 dell'art. 12 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18/2016, stabilisce che l'Ufficio unico del sistema integrato di Comparto debba definire a mezzo di appositi modelli gli elementi negoziali — ivi incluse le clausole di risoluzione — per i contratti che si andranno a stipulare nell'ambito regionale ai fini del conferimento degli incarichi dirigenziali contemplati dalla norma. Prevede, quindi, alcune ipotesi di risoluzione di diritto del contratto stesso (dichiarazione di dissesto o situazione «strutturalmente deficitaria» dell'Amministrazione che ha conferito l'incarico).

Tali ultime previsioni appaiono però — come qui di seguito si illustrerà — in evidente contrasto con i principi generali dell'ordinamento giuridico in materia di rapporto di lavoro in generale, e di pubblico impiego e di risoluzione dello stesso in particolare, e con norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.

Esse sono pertanto violative del richiamato art. 4 dello statuto, oltre che dell'art. 117, comma 2, lettera l) della Costituzione, che devolve alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile.

1.4. È ben noto, per essere stato anche più volte riaffermato da codesta ecc.ma Corte (*cf.*, ad esempio Corte cost. n. 151/2010) che la disciplina del rapporto di lavoro del dipendente pubblico, anche regionale — ora contrattualizzato — rientra appunto nella materia dell'«ordinamento civile». Detta disciplina, ad evitare ingiustificate disparità di trattamento tra i dipendenti di diversi soggetti pubblici datoriali, deve essere «uniforme sul territorio nazionale e imporsi anche alle regioni a statuto speciale» (Corte cost., sentenza citata).

A tale esigenza di uniformità si ispira evidentemente la espressa previsione contenuta nell'art. 1, comma 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, secondo la quale i principi desumibili dalla legge di delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale (legge 23 ottobre 1992, n. 421, art. 2, comma 1, lettera d) (3) e comma 2 (4) «costituiscono ..., per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica».

1.5. Orbene, nel regolare con le modalità «automatiche» sopra illustrate lo scioglimento dell'incarico dirigenziale conferito ai soggetti non inseriti nel ruolo dirigenziale del Comparto unico, giungendo cioè ad una sanzione eccezionale, la più radicale in quanto risolutiva del rapporto, l'art. 12, comma 6 della legge regionale n. 18/2016, che oggi si censura si pone in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento e le ora menzionate «norme fondamentali»:

trovando la propria operatività sulla base di circostanze assolutamente non imputabili al dipendente;

ponendo una disciplina che non è assistita dalla necessaria uniformità sull'intero territorio nazionale;

palesamente collidendo con i principi del diritto civile comune e della normativa sulla dirigenza pubblica in relazione alla estinzione del rapporto di lavoro.

1.6. In particolare, anche quali norme interposte, non possono non essere qui richiamate: la *ratio* posta evidentemente a base della previsione contenute nell'art. 2119 del codice civile (che nega che possano mai costituire motivo di recesso per giusta causa nel rapporto di lavoro le difficoltà economiche del datore di lavoro); le modalità di revoca generalmente previste per le funzioni dirigenziali dall'art. 19, comma 1-*ter* del decreto legislativo

(3) Secondo il quale il Governo è autorizzato a «prevedere che le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici di cui alla lettera a) garantiscano ai propri dipendenti parità di trattamenti contrattuali e comunque trattamenti non inferiori a quelli prescritti dai contratti collettivi».

(4) Le disposizioni del presente articolo e dei decreti legislativi in esso previsti costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione. I principi desumibili dalle disposizioni del presente articolo costituiscono altresì per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.



n. 165/2001 («gli incarichi dirigenziali possono essere revocati esclusivamente nei casi e con le modalità di cui all'art. 21, comma 1, secondo periodo», e cioè in gravi casi di mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati o di inosservanza di direttive).

1.7. Conclusivamente, il comma 6 dell'art. 12 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 9 dicembre 2016, sopra riportato e che qui si impugna, dovrà essere dichiarato incostituzionale in quanto violativo della previsione dell'art. 4 dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia (legge costituzionale n. 1/1963), dei principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, nonché dell'art. 117, comma 2, lettera l) della Costituzione.

2.1. La legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 9 dicembre 2016 «Disposizioni in materia di sistema integrato del pubblico impiego regionale e locale» ha inoltre posto, all'art. 21, norme per favorire l'inserimento lavorativo (patto generazionale), prevedendo che:

«1. Al fine di promuovere il ricambio generazionale le amministrazioni del Comparto unico, possono concedere, negli ultimi tre anni di servizio del personale in procinto di essere collocato a riposo e su domanda del dipendente, la riduzione da un minimo del 35 per cento a un massimo del 70 per cento dell'orario di lavoro a tempo pieno; contestualmente l'amministrazione di appartenenza provvede, per tale personale e per il corrispondente periodo, al versamento dei contributi di previdenza e quiescenza riferiti al rapporto di lavoro a tempo pieno.

2. I risparmi di spesa effettivi derivanti complessivamente dalle misure di cui al comma 1, sono impiegati, dall'amministrazione che intenda avvalersi di tale facoltà, per l'assunzione in servizio di personale con rapporto di lavoro a tempo parziale con riferimento alle unità oggetto di riduzione della prestazione lavorativa; alla data di pensionamento del personale di cui al comma 1, l'assunzione può essere trasformata a tempo pieno nel rispetto delle facoltà assunzionali e di spesa.

3. La domanda del dipendente di cui al comma 1 è irrevocabile salvo il caso di modifica della normativa pensionistica incidente sui requisiti e sul trattamento economico del personale interessato o soltanto su uno di essi; in tal caso la trasformazione a tempo pieno è subordinata alla verifica del rispetto del budget assunzionale.

4. Il ricambio generazionale di cui al presente articolo non deve, comunque, determinare nuovi o maggiori oneri a carico degli enti previdenziali e delle amministrazioni del Comparto unico».

2.2. Le disposizioni ora esaminate, nel prevedere per taluni dipendenti in età prossima al pensionamento la riduzione dell'orario di lavoro, fermo restando l'integrale versamento dei contributi di previdenza e quiescenza da parte dell'Amministrazione-datrice di lavoro, attengono evidentemente alla materia assistenziale e previdenziale.

Lo statuto posto con la già richiamata legge costituzionale n. 1/1963 prevede, tuttavia, all'art. 6, la possibilità per la regione solamente di «adeguare alle sue particolari esigenze le disposizioni delle leggi della Repubblica, emanando norme di integrazione e di attuazione nelle seguenti materie: ... 2) lavoro, previdenza e assistenza sociale»; non prevede per contro in alcun modo che siano poste in materia da parte dell'ente territoriale disposizioni radicalmente innovative o in contrasto con la previsione contenuta nella normativa statale (anche qui, per evidenti necessarie esigenze di uniformità su tutto il territorio nazionale).

È dunque pacifico che in materia, in difetto di formazione regionale esclusiva e prevalente, operi la competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, comma 2, lettera o) («Previdenza sociale»).

2.3. Sennonché la normativa statale non contempla alcun meccanismo assimilabile a quello ora illustrato, di tal che il Legislatore regionale ha invaso la competenza statale, non limitandosi, come avrebbe dovuto, ad emanare norme meramente integrative.

Esso Legislatore ha infatti dato vita con piena evidenza ad un istituto del tutto innovativo (sconosciuto alla legislazione nazionale) che prevede in buona sostanza a carico dell'ente una sorta di contribuzione «figurativa», non corrispondente a prestazione lavorativa (e al versamento di contributi) da parte del lavoratore; ciò, dunque, con conseguente aggravio della finanza pubblica, e violazione anche dei principi di cui all'art. 81 Cost. in tema di equilibrio di bilancio e di mancata previsione di entrate idonee a far fronte ai maggiori oneri in tal modo provocati.

2.4. Inoltre, i costi derivanti dal persistente obbligo contributivo a carico del datore di lavoro che viene così affermato non solo non corrispondono ad una prestazione lavorativa e ai correlativi versamenti da parte del lavoratore, ma non sono in alcuna misura quantificati.

Né, per far fronte ai maggiori oneri, si è prevista una contribuzione da parte di altri soggetti esterni in via sostitutiva; né, infine, quei costi sono compensati da assunzioni, anche a tempo parziale, che permettano di garantire l'equilibrio del bilancio regionale.



È pertanto evidente che la disposizione oggi impugnata, l'art. 21 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 9 dicembre 2016, in assenza di una qualsiasi competenza regionale sul punto, si pone in contrasto con l'art. 6 dello statuto regionale (legge costituzionale n. 1/1963), e con gli articoli 81 e 117, comma 2, lettera o) della Costituzione in tema, rispettivamente, di equilibrio di bilancio e di previdenza sociale.

Anch'essa, dunque, è viziata, e dovrà essere dichiarata incostituzionale.

P.Q.M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra specificati, gli articoli 12, comma 6, e 21 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 9 dicembre 2016, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 55 del 14 dicembre 2016, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 2 febbraio 2017.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

- 1) estratto della delibera del Consiglio dei ministri 2 febbraio 2017;
- 2) copia della legge regionale impugnata;
- 3) rapporto del Dipartimento degli affari regionali.

Con ogni salvezza.

Roma, 10 febbraio 2017

L'Avvocato dello Stato: SALVATORELLI

17C00044

N. 15

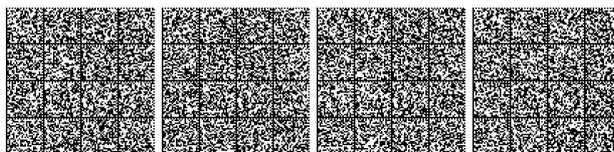
*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 febbraio 2017
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Ordinamento contabile e finanziario dei comuni e delle comunità comprensoriali della Provincia di Bolzano - Effetti della mancata adozione di provvedimenti di riequilibrio del bilancio - Attribuzione di competenze, in materia di controllo dei bilanci degli enti locali strutturalmente deficitari, alla Provincia autonoma.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 (*recte*: 12) dicembre 2016, n. 25 (Ordinamento contabile e finanziario dei comuni e delle comunità comprensoriali della Provincia di Bolzano), artt. 7 e 32 [, comma 3].

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici domicilia in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12, nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano, in persona del Presidente della giunta provinciale *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 dicembre 2016, n. 25, pubblicata nel supplemento n. 2 del Bollettino Ufficiale 20 dicembre 2016, n. 51, recante «Ordinamento contabile e finanziario dei comuni e delle comunità comprensoriali della Provincia di Bolzano», quanto agli articoli 7 e 32, per violazione degli articoli 11, 81, quarto e sesto comma, 97, primo comma, 117, primo comma, secondo comma, lettera e), e terzo comma, della Costituzione e degli articoli 8, 9 e 79, terzo comma e quarto-*octies*, dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige/Sudtirolo.

Il decreto legislativo n. 118 del 23 giugno 2011 (nonché gli atti ad esso presupposti e le successive modificazioni e integrazioni), reca disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42.



In applicazione dell'art. 117, comma 2, lettera *e*), della Costituzione, che sancisce la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, le regioni e le province autonome sono tenute a rispettare i principi del suddetto decreto, potendone stabilire, ai sensi dell'art. 79, solo decorrenza e modalità integrative di applicazione in ragione delle peculiarità locali, ovviamente nel rispetto di quanto previsto dalla richiamata disciplina statale, che trova il proprio fondamento nell'esigenza di assicurare, fra l'altro, il rispetto anche da parte delle autonomie dell'art. 117, terzo comma e degli articoli 81 e 97 della Costituzione.

Come chiarito da codesta ecc.ma Corte, i principi contabili di cui al decreto legislativo n. 118 del 2011 sono, infatti, al centro di un «intreccio polidirezionale delle competenze statali e regionali in una sequenza dinamica e mutevole della legislazione» (sentenza n. 184/2016) che involge diverse norme costituzionali, di cui in primo luogo l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), che come detto attribuisce alla competenza esclusiva statale la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, ma anche altri parametri, che la corretta armonizzazione dei bilanci intende salvaguardare, quali il principio dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost., anche nell'ottica del rispetto dei vincoli comunitari di cui agli articoli 11 e 117 Cost., i principi di buon andamento finanziario e della programmazione di cui all'art. 97 Cost. e quello del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma.

L'utilizzo delle prerogative delle autonomie, in particolare, deve avvenire preservando la sostanza dell'ampio e complesso processo di armonizzazione senza ridurne la portata attraverso l'introduzione di deroghe o integrazioni che finirebbero per riprodurre aspetti di disomogeneità nei conti degli enti territoriali (sentenza n. 184/2016).

In linea con quanto esposto, ai sensi dell'art. 79, 4-*octies* del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, la Provincia autonoma di Bolzano ha assunto l'obbligo di recepire con propria legge, mediante rinvio formale recettizio, le disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni degli enti locali e dei loro enti e organismi strumentali, previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, nonché dagli presupposti e dalle successive modifiche, in particolare dalla disciplina del decreto legislativo n. 267/2000 e successive modificazioni ed integrazioni, in modo da consentire l'operatività e l'applicazione delle predette disposizioni, nei termini indicati dal citato decreto legislativo n. 118 del 2011 per le regioni a statuto ordinario, posticipati di un anno («La regione e le province si obbligano a recepire con propria legge da emanare entro il 31 dicembre 2014, mediante rinvio formale recettizio, le disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, nonché gli eventuali atti successivi e presupposti, in modo da consentire l'operatività e l'applicazione delle predette disposizioni nei termini indicati dal citato decreto legislativo n. 118 del 2011 per le regioni a statuto ordinario, posticipati di un anno, subordinatamente all'emanazione di un provvedimento statale volto a disciplinare gli accertamenti di entrata relativi a devoluzioni di tributi erariali e la possibilità di dare copertura agli investimenti con l'utilizzo del saldo positivo di competenza tra le entrate correnti e le spese correnti.»).

Il citato obbligo di rinvio recettizio consente alla Provincia autonoma di Bolzano esclusivamente l'utilizzo della potestà normativa limitatamente agli aspetti contabili non disciplinati dalla richiamata disciplina statale, o da questa demandati all'ente e alle peculiarità statutarie garantite alla provincia.

Come chiarito da codesta ecc.ma Corte nella richiamata sentenza n. 184/2016, infatti, se è ben vero che «Le indefettibili esigenze di armonizzazione dei conti pubblici, di custodia della finanza pubblica allargata e della sana gestione finanziaria non precludono peculiari articolazioni del bilancio regionale fondate sull'esigenza di scandire la programmazione economico-finanziaria nelle procedure contabili e le modalità analitiche di illustrazione di progetti e di interventi», è necessario che la peculiare disciplina posta in essere dagli enti locali sia «conciliabile e rispettosa dei limiti esterni e non sia in contrasto con gli standard provenienti dall'armonizzazione, dal coordinamento, dal rispetto dei vincoli europei e degli equilibri di bilancio».

Ciò detto, la legge in esame, al contrario, nel provvedere alla regolamentazione della disciplina contabile applicabile ai comuni e alle comunità comprensoriali della provincia, non solo contravviene all'obbligo di rinvio recettizio e, per tale profilo, si pone in contrasto diretto con il citato art. 79, 4-*octies*, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, ma introduce una disciplina peculiare che opera deroghe, omissioni ed integrazioni suscettibili di determinare incertezza e confusione in contrasto con quanto disposto dalla disciplina statale interposta contenuta nel decreto legislativo n. 118/2011, nonché nelle norme presupposte e successive modifiche, con conseguente violazione dei predetti parametri costituzionali. (1)

(1) Solo per completezza si evidenzia che la Provincia autonoma di Bolzano, con l'art. 35 della legge in esame, ha abrogato la precedente legge provinciale n. 17 del 2015 di pari oggetto, che in relazione a taluni articoli è stata oggetto di impugnativa dinanzi alla Corte costituzionale per incompatibilità con la disciplina recata dal decreto legislativo n. 118 del 2011.



Ciò premesso, la predetta legge della Provincia autonoma di Bolzano viene impugnata, giusta delibera del Consiglio dei ministri di data 10 febbraio 2017, depositata in estratto in allegato al presente ricorso, per i seguenti motivi:

1) art. 7 della legge provinciale n. 25/2016 - Violazione degli articoli 11, 81 quarto e sesto comma, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera *e*), terzo comma della Costituzione e dell'art. 79, comma quarto-*octies*, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Sudtirolo.

Come riportato, i principi contabili di cui al decreto legislativo n. 118 del 2011 sono al centro di un «intreccio polidirezionale delle competenze statali e regionali in una sequenza dinamica e mutevole della legislazione» (sentenza n. 184/2016) che involge diverse norme costituzionali, di cui in primo luogo l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), che come detto attribuisce alla competenza esclusiva statale la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, ma anche altri parametri, quali il principio dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost., anche nell'ottica del rispetto dei vincoli comunitari di cui agli articoli 11 e 117 Cost., i principi di buon andamento finanziario e della programmazione di cui all'art. 97 Cost. e i principi di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, comma terzo.

Alla luce di questi parametri, risulta in particolare illegittimo per contrasto con la disciplina statale quanto disposto dall'art. 7.

L'art. 7 della legge provinciale n. 25/2016 dispone che: «La mancata adozione dei provvedimenti di riequilibrio previsti dall'art. 193 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modifiche, comporta il divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge.

Sono fatte salve le spese da sostenere a fronte di impegni già assunti nei precedenti esercizi. Le deliberazioni assunte in violazione della presente norma sono nulle.».

L'art. 193 del decreto legislativo n. 267/2000 prevede che:

«4. La mancata adozione, da parte dell'ente, dei provvedimenti di riequilibrio previsti dal presente articolo è equiparata ad ogni effetto alla mancata approvazione del bilancio di previsione di cui all'art. 141, con applicazione della procedura prevista dal comma 2 del medesimo articolo.».

Il citato comma 2 dell'art. 141, rubricato «Scioglimento e sospensione dei consigli comunali e provinciali» dispone che:

«2. Nella ipotesi di cui alla lettera *c*) del comma 1, trascorso il termine entro il quale il bilancio deve essere approvato senza che sia stato predisposto dalla giunta il relativo schema, l'organo regionale di controllo nomina un commissario affinché lo predisponga d'ufficio per sottoporlo al consiglio. In tal caso e comunque quando il consiglio non abbia approvato nei termini di legge lo schema di bilancio predisposto dalla giunta, l'organo regionale di controllo assegna al consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a venti giorni per la sua approvazione, decorso il quale si sostituisce, mediante apposito commissario, all'amministrazione inadempiente. Del provvedimento sostitutivo è data comunicazione al prefetto che inizia la procedura per lo scioglimento del consiglio.».

Dunque, l'art. 7 introduce sanzioni in relazione ai provvedimenti di salvaguardia degli esercizi in modo difforme da quanto previsto dalla legislazione nazionale.

L'art. 7, infatti, prevede *tout court* un divieto di assumere impegni e di pagare spese, ma, oltre a non prevedere l'«equiparazione ad ogni effetto alla mancata approvazione del bilancio di previsione di cui all'art. 141», non contiene in particolare il benché minimo riferimento alla procedura di commissariamento di cui all'art. 141, comma 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Ebbene, l'adozione dei provvedimenti di riequilibrio del bilancio da parte dell'ente locale, in particolare il commissariamento, e cioè l'affidamento ad un soggetto terzo della cura e rispetto degli obblighi di bilancio in sostituzione degli organi ordinari dell'ente locale, cui in applicazione dell'art. 79, 4-*octies* dello statuto la provincia avrebbe dovuto rinviare, sono all'evidenza strumento di garanzia indispensabile per assicurare il rispetto della disciplina statale interposta di cui al decreto legislativo n. 118, e per essa l'armonizzazione dei criteri di gestione dei bilanci pubblici prevista dall'art. 117, comma 2 l'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost., anche in una dimensione del rispetto dei vincoli europei (articoli 11, 117, primo comma Cost.), il buon andamento finanziario e della programmazione di cui all'art. 97 Cost. e la corretta applicazione del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, comma terzo.

Ne discende che l'art. 7 viola i parametri indicati in rubrica;

2) art. 32, comma 3 della legge provinciale n. 25/2016 - Violazione degli articoli 11, 81, quarto e sesto comma, 97, primo comma, 117, primo comma (in relazione al rispetto «dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario»), secondo comma, lettera *e*) e terzo comma (in relazione alla materia del «Coordinamento della finanza pubblica») della Costituzione e degli articoli 8, 9 e 79, terzo comma e comma quattro-*octies*, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Sudtirolo.



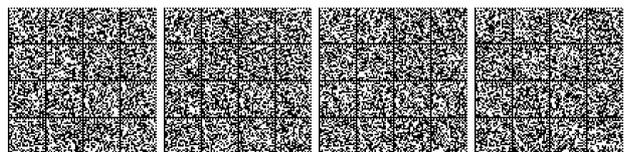
L'art. 32, comma 3 della legge provinciale n. 25/2016 dispone che:

«3. Le competenze attribuite dal titolo VIII del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modifiche, alla Corte dei conti e ricadenti nelle funzioni di cui all'art. 79 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, e successive modifiche, sono svolte dalla Provincia autonoma di Bolzano.»

Questa disposizione, dunque, attribuisce alla provincia determinate competenze in materia di controllo dei bilanci pubblici degli enti locali strutturalmente deficitari attribuite alla Corte dei conti dal decreto legislativo n. 267/2000 (e segnatamente quelle previste dagli articoli 243-*bis* «Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale» e 243-*quater*, «Esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e controllo sulla relativa attuazione»). (2) La sostituzione della provincia alla Corte dei conti nell'esercizio delle funzioni di controllo sui bilanci degli enti locali in situazione di dissesto strutturale previste dalla legislazione interposta statale (decreto legislativo n. 118/2011, e norme presupposte contenute nel decreto legislativo n. 267/2000 e successive modificazioni ed integrazioni) non assicura, diversamente dal controllo affidato al magistrato contabile in ragione della natura di organo giurisdizionale di quest'ultimo e della sua posizione di assoluta indipendenza, il rispetto dell'armonizzazione dei criteri di gestione dei bilanci pubblici previsto dall'art. 117, comma 2, lettera e), cui in applicazione dell'art. 79, 4-*octies*, dello statuto la provincia avrebbe dovuto rinviare, dei limiti e degli equilibri complessivi di finanza pubblica, presidiati dall'art. 81, quarto e sesto comma, del buon andamento e della programmazione nella spesa pubblica di cui all'art. 97 del coordinamento della spesa pubblica di cui all'art. 117 Cost., terzo comma; così come non assicura il rispetto dei vincoli di bilancio assunti nei confronti dell'Unione europea, la cui osservanza la Corte dei conti è chiamata a far correttamente rispettare nell'interesse dello Stato-Comunità.

In proposito corre l'obbligo di ricordare che codesta Corte, con sentenza n. 40 del 2014, ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale di norma analoga a quella contenuta nell'art. 32, e cioè dell'art. 12, comma 2, della legge Provincia di Bolzano n. 22 del 2012, che sostituiva il controllo della Corte dei conti con quello della provincia sul bilancio degli enti locali previsto dall'art. 148-*bis* del decreto legislativo n. 267/2000, per contrasto con l'art. 81, quarto comma, e 117,

(2) Art. 243-ter (Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali): «1. Per il risanamento finanziario degli enti locali che hanno deliberato la procedura di riequilibrio finanziario di cui all'art. 243-*bis* lo Stato prevede un'anticipazione a valere sul Fondo di rotazione, denominato: "Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali". 2. Con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da emanare entro il 30 novembre 2012, sono stabiliti i criteri per la determinazione dell'importo massimo dell'anticipazione di cui al comma 1 attribuibile a ciascun ente locale, nonché le modalità per la concessione e per la restituzione della stessa in un periodo massimo di dieci anni decorrente dall'anno successivo a quello in cui viene erogata l'anticipazione di cui al comma 1. 3. I criteri per la determinazione dell'anticipazione attribuibile a ciascun ente locale, nei limiti dell'importo massimo fissato in euro 300 per abitante per i comuni e in euro 20 per abitante per le province o per le città metropolitane, per abitante e della disponibilità annua del Fondo, devono tenere anche conto: a) dell'incremento percentuale delle entrate tributarie ed extratributarie previsto nell'ambito del piano di riequilibrio pluriennale; b) della riduzione percentuale delle spese correnti previste nell'ambito del piano di riequilibrio pluriennale. Art. 243-*quater* (Esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e controllo sulla relativa attuazione). — 1. Entro dieci giorni dalla data della delibera di cui all'art. 243-*bis*, comma 5 il piano di riequilibrio finanziario pluriennale è trasmesso alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti, nonché alla commissione di cui all'art. 155, la quale, entro il termine di sessanta giorni dalla data di presentazione del piano, svolge la necessaria istruttoria anche sulla base delle Linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti. All'esito dell'istruttoria, la commissione redige una relazione finale, con gli eventuali allegati, che è trasmessa alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti. 2. In fase istruttoria, la commissione di cui all'art. 155 può formulare rilievi o richieste istruttorie, cui l'ente è tenuto a fornire risposta entro trenta giorni. Ai fini dell'espletamento delle funzioni assegnate, la commissione di cui al comma 1 si avvale, senza diritto a compensi aggiuntivi, gettoni di presenza o rimborsi di spese, di cinque segretari comunali e provinciali in disponibilità, nonché di cinque unità di personale, particolarmente esperte in tematiche finanziarie degli enti locali, in posizione di comando o distacco e senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato. 3. La sezione regionale di controllo della Corte dei conti, entro il termine di trenta giorni dalla data di ricezione della documentazione di cui al comma 1, delibera sull'approvazione o sul diniego del piano, valutandone la congruenza ai fini del riequilibrio. In caso di approvazione del piano, la Corte dei conti vigila sull'esecuzione dello stesso, adottando in sede di controllo, effettuato ai sensi dell'art. 243-*bis*, comma 6, lettera a), apposita pronuncia. 4. La delibera di accoglimento o di diniego di approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale è comunicata al Ministero dell'interno. 5. La delibera di approvazione o di diniego del piano può essere impugnata entro trenta giorni, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, innanzi alle sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione che si pronunciano, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, ai sensi dell'art. 103, secondo comma, della Costituzione, entro trenta giorni dal deposito del ricorso. Fino alla scadenza del termine per impugnare e, nel caso di presentazione del ricorso, sino alla relativa decisione, le procedure esecutive intraprese nei confronti dell'ente sono sospese. Le medesime sezioni riunite si pronunciano in unico grado, nell'esercizio della medesima giurisdizione esclusiva, sui ricorsi avverso i provvedimenti di ammissione al Fondo di rotazione di cui all'art. 243-*ter*. 6. Ai fini del controllo dell'attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale approvato, l'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente trasmette al Ministero dell'interno e alla competente sezione regionale della Corte dei conti, entro quindici giorni successivi alla scadenza di ciascun semestre, una relazione sullo stato di attuazione del piano e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati dal piano stesso, nonché, entro il 31 gennaio dell'anno successivo all'ultimo di durata del piano, una relazione finale sulla completa attuazione dello stesso e sugli obiettivi di riequilibrio raggiunti. 7. La mancata presentazione del piano entro il termine di cui all'art. 243-*bis*, comma 5, il diniego dell'approvazione del piano, l'accertamento da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti di grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano, ovvero il mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario dell'ente al termine del periodo di durata del piano stesso, comportano l'applicazione dell'art. 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149 del 2011, con l'assegnazione al Consiglio dell'ente, da parte del Prefetto, del termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto. 7-*bis*. Qualora, durante la fase di attuazione del piano, dovesse emergere, in sede di monitoraggio, un grado di raggiungimento degli obiettivi intermedi superiore rispetto a quello previsto, è riconosciuta all'ente locale la facoltà di proporre una rimodulazione dello stesso, anche in termini di riduzione della durata del piano medesimo. Tale proposta, corredata del parere positivo dell'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente, deve essere presentata direttamente alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Si applicano i commi 3, 4 e 5. 7-*ter*. n caso di esito positivo della procedura di cui al comma 7-*bis*, l'ente locale provvede a rimodulare il piano di riequilibrio approvato, in funzione della minore durata dello stesso. Restano in ogni caso fermi gli obblighi posti a carico dell'organo di revisione economico-finanziaria previsti dal comma 6.»



terzo comma, Cost. e gli articoli 8, 9 e 79 dello statuto speciale «in quanto sottrae — per acquisirlo alla sfera funzionale della provincia, in assenza di previsione statutaria — alla Corte dei conti, organo a ciò deputato dal legislatore statale, il sindacato sulla legittimità e regolarità dei bilanci degli enti locali della provincia autonoma, finalizzato a verificare il rispetto — in detto ambito provinciale — dei limiti e degli equilibri complessivi di finanza pubblica, alla cui attuazione detti enti concorrono.», evidenziando che nello statuto regionale non vi è norma che autorizzi una simile acquisizione di competenze alla provincia (articoli 8 e 9, e 79 dello statuto).

Segnatamente così è dato leggere nel richiamato precedente di codesta Corte, in relazione ai parametri dell'art. 81 e dell'art. 117, terzo comma: «... Dal combinato dell'art. 12, comma 2, della legge Provincia di Bolzano n. 22 del 2012 e delle richiamate disposizioni del TUEL emerge che la norma impugnata trasferisce — per quel che riguarda gli enti locali del territorio provinciale — le competenze assegnate dal TUEL alla Corte dei conti ad un proprio organismo di valutazione, modificando *ratione loci* una funzione di controllo assegnata dalla legge statale alla magistratura contabile. In tal modo la provincia ritiene di avere esercitato una propria competenza sulla base degli articoli 79, 80 e 81 dello statuto speciale.

4.2. Questa Corte ha già precisato che la competenza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di istituire forme di sindacato sugli enti locali del proprio territorio non pone in discussione la finalità di uno strumento, quale il controllo affidato alla Corte dei conti, «in veste di organo terzo (sentenza n. 64 del 2005) a servizio dello «Stato-comunità» (sentenze n. 29 del 1995 e n. 470 del 1997), [Garante del rispetto] dell'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva. Del resto, la necessità di coordinamento della finanza pubblica [...] riguarda pure le regioni e le province ad autonomia differenziata, non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della «finanza pubblica allargata», come già affermato da questa Corte (in particolare, sentenza n. 425 del 2004)» (sentenza n. 267 del 2006).

La coesistenza di competenze parallele della Corte dei conti e degli enti territoriali ad autonomia speciale non comporta affatto — come di seguito meglio precisato — che i controlli così intestati siano coincidenti e sovrapponibili e neppure che la provincia autonoma sia titolare di una potestà legislativa in grado di concentrarle nella propria sfera di attribuzione.

Innanzitutto, le due tipologie di sindacato attribuite alla Corte dei conti ed alla Provincia autonoma di Bolzano sono ispirate a ragioni e modalità di esercizio diverse, anche con riguardo agli interessi in concreto tutelati; che nel primo caso riguardano la finanza statale nel suo complesso, nel secondo quella provinciale.

4.3. La diversità finalistica e morfologica tra i controlli in materia finanziaria, di cui possono essere intestatarie le regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, e quelli spettanti alla Corte dei conti rende opportuno un richiamo circa i vigenti rapporti tra la disciplina del patto di stabilità esterno e quello interno, e — più in generale — tra i vincoli finanziari concordati dall'Italia in ambito comunitario ed i criteri attraverso cui lo Stato ripartisce la portata delle restrizioni tra gli enti del settore pubblico allargato, *in primis* quelli territoriali. Infatti, è proprio con riguardo alle complesse relazioni finanziarie nascenti da tali obblighi che si pongono in regime di strumentalità le disposizioni contenute nell'art. 148, comma 1, e nell'art. 148-*bis* del decreto legislativo n. 267 del 2000, come rispettivamente modificato ed introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera *e*), del decreto-legge n. 174 del 2012.

Il patto di stabilità esterno e, più in generale, i vincoli di finanza pubblica obbligano l'Italia nei confronti dell'Unione europea ad adottare politiche di contenimento della spesa, il cui rispetto viene verificato in relazione al bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche (sentenze n. 138 del 2013, n. 425 e n. 36 del 2004). Al fine di assicurare il rispetto di detti obblighi comunitari, è necessario predisporre controlli sui bilanci preventivi e successivi delle amministrazioni interessate al consolidamento, operazione indispensabile per verificare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica sottesi ai predetti vincoli. Questi ultimi, in quanto derivanti dal Trattato sull'Unione europea e dagli altri accordi stipulati in materia, sono direttamente riconducibili, oltre che al «Coordinamento della finanza pubblica» invocato dal ricorrente, anche ai parametri di cui agli articoli 11 e 117, primo comma Cost., che vi sono inscindibilmente collegati, poiché nel caso specifico il coordinamento adempie principalmente alla finalità di predisporre strumenti efficaci di sindacato sul rispetto del vincolo gravante sul complesso dei conti pubblici, dalla cui sommatoria dipendono i risultati suscettibili di comparazione per verificare il conseguimento degli obiettivi programmati.

Detti obblighi hanno origine — come già sottolineato da questa Corte (sentenza n. 36 del 2004) — nel momento in cui il patto di stabilità ha assunto cogenza anche nei confronti delle amministrazioni pubbliche che partecipano al bilancio nazionale consolidato. Quest'ultimo deve corrispondere ai canoni stabiliti dalla stessa Unione europea mentre le sue componenti aggregate, costituite dai bilanci degli enti del settore allargato, sono soggette alla disciplina statale che ne coordina il concorso al raggiungimento dell'obiettivo stabilito in sede comunitaria.

I controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti — previsti a partire dalla emanazione dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2006) e poi trasfusi nell'art. 148-*bis* del TUEL — hanno assunto progressivamente caratteri cogenti nei confronti dei destinatari (sentenza n. 60 del 2013), proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari.



Dunque, tale tipo di sindacato, che la norma impugnata vorrebbe concentrare nella sfera di attribuzioni della Provincia autonoma di Bolzano, è esercitato nell'interesse dello Stato per finalità che riguardano la finanza pubblica nel suo complesso e non può essere confuso e sovrapposto a controlli esercitati da un ente ad autonomia speciale.

Per la sua intrinseca finalità questo tipo di verifica non può essere affidato ad un singolo ente autonomo territoriale, ancorché a statuto speciale, che non ne potrebbe assicurare la conformità ai canoni nazionali, la neutralità, l'imparzialità e l'indipendenza con riguardo agli interessi generali della finanza pubblica coinvolti. Questi ultimi trascendono l'ambito territoriale provinciale e si pongono potenzialmente anche in rapporto dialettico con gli interessi della Provincia autonoma sotto il profilo del concreto riscontro delle modalità con cui i singoli enti del territorio provinciale rispettano i limiti di contenimento della spesa ...».

Così, inoltre, si è espressa codesta Corte nella medesima sentenza in relazione al parametro di cui all'art. 79, terzo comma dello statuto (ed agli articoli 8 e 9 sulle competenze del legislatore provinciale che all'evidenza non prevedono la competenza esercitata con l'art. 32):

«4.5. Ciò non vuol dire che, pur nella loro teleologica diversità, i controlli della Corte dei conti e quelli regionali non possano essere funzionalmente collegati. In tale prospettiva risulta perfettamente coerente la stessa impostazione dell'art. 79, terzo comma, dello statuto del Trentino-Alto Adige, invocato dalla resistente a sostegno della propria tesi.

Detta disposizione prevede che: «Al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la regione e le province concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo. Fermi restando gli obiettivi complessivi di finanza pubblica, spetta alle province stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e provvedere alle funzioni di coordinamento con riferimento agli enti locali, ai propri enti e organismi strumentali, alle aziende sanitarie, alle università non statali di cui all'art. 17, comma 120 della legge 15 maggio 1997, n. 127, alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e agli altri enti od organismi a ordinamento regionale o provinciale finanziati dalle stesse in via ordinaria. Non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale. A decorrere dall'anno 2010, gli obiettivi del patto di stabilità interno sono determinati tenendo conto anche degli effetti positivi in termini di indebitamento netto derivanti dall'applicazione delle disposizioni recate dal presente articolo e dalle relative norme di attuazione. Le province vigilano sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti di cui al presente comma ed esercitano sugli stessi il controllo successivo sulla gestione dando notizia degli esiti alla competente sezione della Corte dei conti».

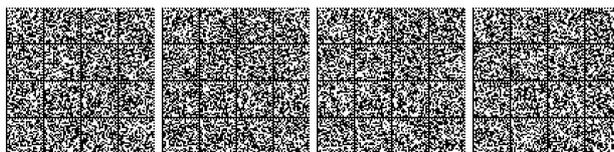
È evidente il collegamento funzionale di tale norma con il controllo assegnato dal legislatore statale alla Corte dei conti: essa prevede che gli esiti del controllo della regione e delle province autonome finalizzato al coordinamento territoriale siano comunicati alle competenti sezioni della Corte dei conti, al fine di integrare in modo appropriato l'istruttoria di quest'ultima, necessaria per esercitare il sindacato di legittimità e regolarità sui bilanci dei singoli enti locali, a sua volta strumentale alla verifica degli esiti di conformità ai vincoli comunitari e nazionali sui bilanci degli enti pubblici operanti nell'intero territorio nazionale.

Dunque, lo statuto non attribuisce alla Provincia autonoma di Bolzano una competenza diretta di controllo di legittimità e regolarità sui conti degli enti locali, ma collega le sue attribuzioni in materia di sindacato sulla gestione e sulla finanza locale a quelle demandate alla Corte dei conti, in tal modo indirettamente riconoscendone l'alterità.

4.6. In questa prospettiva non ha fondamento neppure l'ulteriore eccezione della Provincia autonoma di Bolzano, secondo cui l'intestazione alla Corte dei conti di un tipo di sindacato come quello degli articoli 148, comma 1 e 148-bis del decreto legislativo n. 267 del 2000 non sarebbe compatibile con la particolare autonomia riconosciuta dalle norme costituzionali e dallo statuto e con la natura collaborativa del controllo della Corte dei conti.

Le considerazioni precedentemente svolte circa la finalità del controllo di legittimità e regolarità di cui agli articoli 148, comma 1, e 148-bis del TUEL e la stretta correlazione di tale attività con gli articoli 81, quarto comma, e 117, terzo comma Cost., giustificano anche il conferimento alla Corte dei conti di poteri atti a prevenire con efficacia diretta pratiche lesive del principio della previa copertura e dell'equilibrio dinamico del bilancio degli enti locali (sentenze n. 266, n. 250 e n. 60 del 2013).

Dette misure interdittive non sono indici di una supremazia statale né di un potere sanzionatorio nei confronti degli enti locali e neppure sono riconducibili al controllo collaborativo in senso stretto, ma sono strumentali al rispetto degli «obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio. In questa prospettiva, funzionale ai principi di coordinamento e di armonizzazione dei conti pubblici, [detti controlli] [...] possono essere accompagnati anche da misure atte a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio (sentenze n. 266 e n. 60 del 2013), che ben si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sentenza n. 226 del 1976)» (sentenza n. 39 del 2014).



In particolare, il controllo di legittimità e regolarità contabile attribuito alla Corte dei conti per questi particolari obiettivi si risolve in un esito dicotomico (sentenze n. 179 del 2007 e n. 60 del 2013), nel senso che ad esso è affidato il giudizio se i bilanci preventivi e successivi siano o meno rispettosi del patto di stabilità, siano deliberati in equilibrio e non presentino violazioni delle regole espressamente previste per dette finalità. Fermo restando che questa Corte si è già pronunciata, dichiarando infondato il conflitto di attribuzione sollevato dalla stessa Provincia autonoma di Bolzano contro l'esercizio di questo tipo di controllo sugli enti locali da parte della locale sezione della Corte dei conti (sentenza n. 60 del 2013), il sindacato di legittimità e regolarità sui conti circoscrive la funzione della magistratura contabile alla tutela preventiva e concomitante degli equilibri economici dei bilanci e della sana gestione finanziaria secondo regole di coordinamento della finanza pubblica conformate in modo uniforme su tutto il territorio, non interferendo con la particolare autonomia politica ed amministrativa delle amministrazioni destinatarie. (sentenza n. 39 del 2014).

4.7. Dunque, l'art. 12, comma 2, della legge Provincia di Bolzano n. 22 del 2012 viola gli articoli 81, quarto comma, e 117, terzo comma Cost., e gli articoli 8, 9 e 79 dello statuto speciale e deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, in quanto sottrae — per acquisirlo alla sfera funzionale della provincia, in assenza di previsione statutaria — alla Corte dei conti, organo a ciò deputato dal legislatore statale, il sindacato sulla legittimità e regolarità dei bilanci degli enti locali della provincia autonoma, finalizzato a verificare il rispetto — in detto ambito provinciale — dei limiti e degli equilibri complessivi di finanza pubblica, alla cui attuazione detti enti concorrono.»

In altra fattispecie, sempre riguardante la Provincia di Bolzano ed i rapporti tra controlli amministrativi e controlli del giudice contabile, codesta Corte ha, inoltre, esaltato il ruolo della Corte dei conti, evidenziandone la funzione di presidio per assicurare il rispetto da parte dello Stato italiano dei vincoli di bilancio assunti in sede europea (Corte costituzionale n. 60/2013): «Ne consegue l'infondatezza del ricorso, posta la collocazione delle funzioni di controllo rispettivamente spettanti alla Corte dei conti e alla Provincia autonoma di Bolzano su piani distinti, seppur concorrenti nella verifica delle condizioni di tenuta del sistema economico-finanziario nazionale. Alla Corte dei conti è infatti attribuito il controllo sull'equilibrio economico finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (articoli 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (articoli 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico. Alla provincia autonoma spettano invece diverse forme di controllo interno sulla gestione delle risorse finanziarie, ancorché declinate in forma differenziata rispetto agli altri enti territoriali secondo quanto previsto dalle peculiari condizioni dello statuto di autonomia. Né può trascurarsi che tale distinzione, su cui poggia l'estensione agli enti territoriali dotati di autonomia speciale del controllo sulla legalità e sulla regolarità della gestione economico-finanziaria, assuma ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.»

Dunque, con l'art. 32 la provincia autonoma nel sottrarre le competenze assegnate dal TUEL alla Corte dei conti e modificare una funzione di controllo assegnata dalla legge statale alla magistratura contabile, è incorsa per le anzidette motivazioni nella violazione dei parametri predetti atteso che il controllo esercitato dalla Corte dei conti è insostituibile non potendo il controllo affidato ad altro organo amministrativo assicurare con la medesima efficacia «la conformità ai canoni nazionali, la neutralità, l'imparzialità e l'indipendenza con riguardo agli interessi generali della finanza pubblica coinvolti.» (Corte costituzionale n. 40/2014).

P.Q.M.

Per quanto esposto si conclude affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 dicembre 2016, n. 25, quanto agli articoli 7 e 32, per violazione degli articoli 11, 81, quarto e sesto comma, 97, primo comma, 117, primo e secondo comma, lettera e), e terzo comma della Costituzione e degli articoli 8, 9 e 79, terzo comma e quarto-octies dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Sudtirolo.

L'Avvocato dello Stato: VENTURINI



N. 34

*Ordinanza del 17 ottobre 2016 del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria
sul ricorso proposto da Salvini Giovanni e altri contro Ministero della giustizia.*

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

- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 5-*sexies*, commi 1, 4, 5, 7 e 11, come introdotti dall'art. 1, comma 777, [lett. l,) della legge 28 dicembre 2015, n. 208 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)").

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LIGURIA

(SEZIONE SECONDA)

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 254 del 2016, proposto da:

Giovanni Salvini, in proprio e nella qualità di erede Salvini Antonio, Maria Stefania Pisani, Santerini Chiara nella qualità di erede Pisani Maria Gioia, rappresentati e difesi dall'avvocato Natalia Giuliani, domiciliati presso il suo studio in Genova, via dei Mille n. 9 presso la Segreteria del tribunale amministrativo regionale Liguria;

Contro:

Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato, domiciliato in Genova, viale Brigate Partigiane n. 2;

per l'ottemperanza:

al giudicato formatosi sul decreto decisorio 6 agosto 2012 n. 259/12 della Corte d'appello di Genova – Sezione Prima Bis nell'ambito del procedimento contrassegnato da R.G.V.G. n. 259/12.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

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

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

Con decreto n. 1562 del 6 agosto 2012, emesso nell'ambito del procedimento rubricato sub R.G.V.G. n. 259/12, la Corte d'Appello di Genova ha riconosciuto ai sigg.ri Giovanni Salvini, Maria Gioia Pisani, Maria Stefania Pisani il diritto a ricevere l'equo indennizzo per la durata eccessiva di un processo di cui il medesimo è stato parte, ai sensi della legge 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. legge Pinto), contestualmente liquidando la relativa somma, oltre alle spese legali.

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

Notificato il titolo esecutivo in data 10 giugno 2015, risulta altresì decorso inutilmente il termine dilatorio di 120 giorni, previsto dall'art. 14 del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669 (convertito con modificazioni nella legge 31 dicembre 1996, n. 305) quale condizione di procedibilità delle azioni di esecuzione forzata nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni.

Con ricorso ex art. 112, comma 2, lettera c) del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (giudizio di ottemperanza), notificato in data 21 marzo 2016 e depositato il successivo 1° aprile 2016, i sigg.ri Giovanni Salvini, Maria Gioia Pisani, Maria Stefania Pisani hanno quindi adito l'intestato Tribunale Amministrativo Regionale per conseguire l'attuazione del decreto della Corte d'Appello di Genova.

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

Si è costituito in giudizio il Ministero della Giustizia, eccependo l'improcedibilità del ricorso.



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

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

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

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

1. Le disposizioni normative della cui incostituzionalità si tratta.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Per altro verso, viene introdotto un termine dilatorio semestrale, decorrente dalla data in cui sono assolti gli obblighi comunicativi di cui al primo comma, entro il quale l'Amministrazione debitrice può effettuare il pagamento (comma 5) e prima del quale il creditore non può procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto o alla proposizione di un ricorso per l'ottemperanza del provvedimento liquidatorio (comma 7).

Detto termine di 180 giorni va ad aggiungersi al termine di 120 giorni già previsto in via generale dall'art. 14 del decreto-legge n. 669/1996, per tutti i crediti vantati nei confronti di un'Amministrazione dello Stato.

La cumulabilità e non alternatività dei due termini si evince chiaramente dalla lettera dell'art. 5-sexies comma 11, il quale prevede che in caso di mancato, incompleto o irregolare adempimento degli obblighi di comunicazione di cui al primo comma, il pagamento non possa essere disposto neppure nell'ambito dei procedimenti esecutivi già in corso, cioè quelli per i quali il termine contemplato dal predetto art. 14 decreto-legge n. 669/1996 (120 giorni dalla notifica del titolo esecutivo) costituiva già condizione per procedere ad esecuzione forzata.



Ne deriva che il creditore non può procedere all'esecuzione forzata, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento, prima che sia decorso un termine di dieci mesi.

2. La rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

La rilevanza della prospettata questione di legittimità costituzionale discende dalla diretta applicabilità al caso in esame delle norme la cui costituzionalità è messa in discussione (Corte cost., ordd. nn. 264/2015; 111/2009; 70/2009; 403/2002).

Difatti, com'è noto, la rilevanza di una questione di legittimità costituzionale va valutata alla stregua del criterio della pregiudizialità, in virtù del quale la rilevanza va affermata ogni qualvolta la causa non possa essere definita indipendentemente dalla risoluzione della questione (Corte cost., sentt. nn. 270/2010; 151/2009; 38/2009; 303/2007; 50/2007; 84/2006; ordd. nn. 220/2010; 175/2003).

Nella fattispecie in esame, non è dubitabile l'applicazione dell'art. 5-sexies legge n. 89/01, atteso che la l'art. 1 comma 777 della legge n. 208/2015 è entrato in vigore il primo gennaio 2016, mentre il ricorso è stato notificato e depositato successivamente a tale data, con la conseguente piena sussumibilità della fattispecie nell'impero della nuova norma.

L'applicazione della norma, che per la sua chiarezza non si presta ad interpretazioni adeguatrici, determinerebbe pertanto inevitabilmente – come eccepito dalla difesa erariale – una pronuncia di inammissibilità ovvero di improcedibilità del ricorso per l'ottemperanza del decreto indicato in epigrafe, in quanto non risulta che il ricorrente abbia adempiuto gli obblighi dichiarativi di cui al comma 1.

Di qui la rilevanza della questione.

3. La non manifesta infondatezza della questione di legittimità ed i parametri costituzionali violati.

La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale discende dalle considerazioni che seguono.

3.1. Violazione dell'art. 3 Cost.

Il complesso normativo sopra richiamato viola in primo luogo i principi di eguaglianza e ragionevolezza sanciti dall'art. 3 della Costituzione.

L'art. 5-sexies, nella parte sopra citata, introduce infatti un procedimento necessario per ottenere il pagamento delle somme dovute ai sensi della legge n. 89/2001, ovvero per procedere alla relativa esecuzione forzata, irragionevolmente ed irrazionalmente discriminatorio nei confronti dei creditori di tali somme, rispetto al resto dei creditori di somme di danaro nei confronti della P.A.

La disciplina generale che regola l'esecuzione forzata dei crediti vantati nei confronti dell'Amministrazione statale è quella sancita dall'art. 14 del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669 (convertito con modifiche dalla legge 31 dicembre 1996, n. 305), che costituisce dunque la norma da assumere a confronto nel giudizio di ragionevolezza, ovvero il così detto *tertium comparationis*.

Il primo comma del suddetto art. 14 stabilisce che «Le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici non economici completano le procedure per l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali e dei lodi arbitrali aventi efficacia esecutiva e comportanti l'obbligo di pagamento di somme di danaro entro il termine di centoventi giorni dalla notificazione del titolo esecutivo. Prima di tale termine il creditore non può procedere ad esecuzione forzata né alla notifica di atto di precetto».

Di regola, dunque, il creditore nei confronti di un'amministrazione statale deve attendere un periodo di circa 4 mesi, decorrenti dalla notificazione del titolo esecutivo, prima di poter procedere all'esecuzione forzata del proprio credito.

La *ratio* di siffatta previsione è quella di accordare all'Amministrazione debitrice, attraverso il differimento dell'esecuzione, uno spatium adimplendi per l'approntamento dei mezzi finanziari occorrenti al pagamento dei crediti azionati, in modo da contemperare l'interesse del singolo alla realizzazione del suo diritto con quello, generale, ad una ordinata gestione delle risorse finanziarie pubbliche (così Corte cost., sentenza n. 142/1998).

Per le somme di cui alla legge n. 89/2001, invece, l'art. 5-sexies comma 5 introduce un ulteriore ed aggiuntivo (vedi *supra*) termine dilatorio di sei mesi – decorrenti dall'assolvimento degli obblighi dichiarativi di chi al comma 1 della medesima disposizione – entro il quale l'Amministrazione può anche non effettuare il pagamento ed il creditore non può procedere ad esecuzione forzata o proporre ricorso per ottemperanza.

Ne deriva un regime normativo e procedimentale ingiustificatamente favorevole all'Amministrazione debitrice di somme ex legge n. 89/2001, la cui irragionevolezza discende, ad avviso del Collegio, dall'insussistenza di qualsivoglia presupposto legittimante un regime procedimentale deteriore per il pagamento e l'esecuzione di tali crediti, i quali – oltretutto – trovano titolo proprio nel protrarsi nel tempo di un processo oltre il limite ragionevole, cioè in un colpevole ritardo dell'amministrazione della Giustizia, ritardo per così dire già «certificato» dalla Corte d'appello.



Invero, vista la finalità che governa il sopra citato art. 14 del decreto-legge n. 669/1996, pare che il procedimento di cui all'art. 5-*sexies* rappresenti un inutile e gravatorio duplicato normativo, irragionevolmente operante con esclusivo riferimento ai crediti di cui alla legge n. 89/2001.

Sotto altro e distinto profilo, la nuova condizione di ammissibilità rappresenta un ulteriore *vulnus* al principio di uguaglianza, nella misura in cui determina una graduazione puramente temporale delle ragioni creditorie, in contrasto con il principio della *par condicio creditorum* di cui all'art. 2741 comma 1 del codice civile.

3.2. Violazione degli articoli 24, primo e secondo comma, e 113, secondo comma Cost.

La disciplina in esame si pone altresì in contrasto con il principio di effettività del diritto di difesa sancito dagli articoli 24, commi 1 e 2, e 113, comma 2, della Costituzione.

Com'è noto, la tutela giurisdizionale costituzionalmente garantita non può consistere semplicemente nella possibilità di proporre una domanda ad un giudice.

L'art. 24 della Costituzione costituisce la garanzia di effettività che alle singole situazioni sostanziali protette dall'ordinamento corrispondano forme di tutela omogenee, tali da assicurare la soddisfazione agli interessi materiali dei quali quelle situazioni sono espressione (T.A.R. Piemonte, ordinanza 17 dicembre 2015, n. 1747).

Il comma 7 dell'art. 5-*sexies*, nel disporre che «Prima che sia decorso il termine di cui al comma 5, i creditori non possono procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento», introduce un apprezzabile ostacolo procedurale alla tutela giurisdizionale del creditore rimasto insoddisfatto.

La previsione di un termine semestrale (ulteriore rispetto al quello di 120 giorni previsto dal citato art. 14 del decreto-legge n. 669/1996) – che non decorre se non dalla data di adempimento degli obblighi comunicativi di cui al primo comma dell'art. 5-*sexies* – si traduce nell'impossibilità per il cittadino di agire in via immediata e diretta per il soddisfacimento del proprio credito, pur essendo egli in possesso di un titolo esecutivo perfetto.

Al tal riguardo, giova rammentare che la Corte costituzionale ha avuto modo di osservare come il diritto di difesa sia frustrato non soltanto allorché le norme vigenti consentono che sia radicalmente impedito il loro esercizio, pur formalmente riconosciuto, «ma anche se è possibile che si creino, senza la previsione di adeguati rimedi, situazioni tali da rendere eccessivamente difficile l'esercizio stesso» (sent. 8 maggio 2009, n. 142).

In altri termini, i precetti costituzionali dei quali si sospetta la violazione non impongono che il cittadino possa conseguire la tutela giurisdizionale sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti, ma impediscono che vengano imposti oneri o modalità tali da comprimere l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale (in tal senso, Corte costituzionale 16 aprile 2014, n. 98; ordinanza n. 386/2004; sentenza n. 99/2000; sentenza n. 472/1999; sentenza n. 63/1977).

Ed invero, se da un lato la giurisprudenza costituzionale riconosce un'ampia discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali (tra le ultime, sentenze n. 23/2015, n. 243 e n. 157/2014), dall'altro «resta naturalmente fermo il limite della manifesta irragionevolezza della disciplina, che si ravvisa, con riferimento specifico al parametro evocato, ogniqualvolta emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di agire (sentenza n. 335 del 2004)» (Corte cost., 3 marzo 2016, n. 44).

La previsione di un ulteriore termine – oltretutto più lungo di quello che il Legislatore ha ritenuto congruo per il pagamento di tutti gli altri debiti della pubblica amministrazione – pare dunque essere una scelta ingiustificata anche rispetto alle esigenze di effettività della tutela creditoria del cittadino.

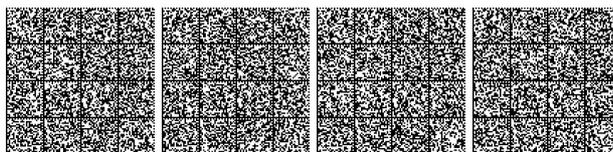
3.3. Violazione degli articoli 111, commi 1 e 2, e 117, comma 1, Cost. per il tramite degli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e 47 della Carta dei diritti UE.

Sotto altro profilo, l'art. 5-*sexies*, nella parte la cui costituzionalità è messa in discussione, appare in contrasto con il principio del giusto processo sancito, nell'ordinamento europeo e nazionale:

a) dall'art. 47 della Carta dei diritti UE, secondo cui ad ogni individuo, i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati, spetta un «ricorso effettivo» dinanzi ad un giudice e che la causa sia esaminata «entro un termine ragionevole»;

b) dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, secondo cui «Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata [...] entro un termine ragionevole» e ad un «ricorso effettivo» dinanzi ad una magistratura nazionale;

c) dall'art. 111 primo comma della Costituzione, secondo cui la giurisdizione si attua mediante il «giusto processo» regolato dalla legge.



Occorre preliminarmente osservare che la giurisprudenza costituzionale è da tempo costante nel ritenere che le norme della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali – nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare a esse interpretazione e applicazione (art. 32, par. 1, della Convenzione) – integrino, quali «norme interposte», il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, comma 1, Cost., nella parte in cui stabilisce l'obbligo per la legislazione interna di rispettare i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali (*cf.* Corte costituzionale sentt. 4 dicembre 2009, n. 317; 26 novembre 2009, n. 311; 27 febbraio 2008, n. 39; 24 ottobre 2007, nn. 348 e 349).

In caso di ipotizzato contrasto fra una norma interna e una norma della CEDU, il giudice comune deve verificare anzitutto la praticabilità di una interpretazione della prima in senso conforme alla Convenzione e, ove tale verifica dia esito negativo, egli deve denunciare la rilevata incompatibilità, proponendo questione di legittimità costituzionale in riferimento al suindicato parametro.

Orbene, l'ormai consolidata interpretazione dell'art. 6, par. 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali fatta propria dalla Corte di Strasburgo, si concretizza nel principio per cui il tempo occorrente per conseguire l'esecuzione di una decisione di condanna al pagamento di un indennizzo da eccessiva durata del processo, specie se costringe l'interessato a proporre un'azione esecutiva, fa parte a tutti gli effetti del processo stesso, e quindi va computato ai fini del rispetto da parte dello Stato del diritto fondamentale alla durata ragionevole dell'*iter* processuale (Cons. di Stato, 17 febbraio 2014, n. 754).

Per quanto concerne invece l'art. 47 della Carta dei diritti UE, secondo la giurisprudenza comunitaria, esso costituisce la riaffermazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva, nonché un principio generale del diritto dell'Unione che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, e che è stato poi sancito dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (*cf.*, *ex multis*: Corte Giust. UE, sentenza 28 febbraio 2013, C-334/12, Réexamen).

Ciò premesso, dai convergenti principi del diritto europeo e della Costituzione italiana discende la necessità che il processo amministrativo debba assicurare, da un punto di vista funzionale e sostanziale, una tutela piena ed effettiva del ricorrente nei confronti della Pubblica Amministrazione.

Invero, il processo può dirsi giusto se offre una garanzia di efficienti forme di tutela della situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio dal ricorrente.

Così, in osservanza del principio di cooperazione leale stabilito dall'art. 4 del Trattato sul funzionamento dell'Unione, le modalità procedurali dei ricorsi non devono rendere praticamente impossibile od anche solo eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione.

Per quel che maggiormente rileva nel presente giudizio, la giurisprudenza comunitaria ha evidenziato che l'esigenza di effettività attiene alla definizione delle modalità procedurali che reggono le azioni giudiziarie (*cf.* Corte Giust. UE, sentenza 18 marzo 2010, C-317/08, Alassini; sentenza 27 marzo 2013, C-93/12, ET Agroconsulting).

Alla luce di tali considerazioni generali, il Collegio sospetta che l'art. 5-*sexies* della legge n. 89/2001, nella parte in cui preclude al creditore che non abbia adempiuto agli obblighi dichiarativi di cui al primo comma della medesima disposizione di agire in via esecutiva per ottenere il soddisfacimento del proprio credito ovvero di proporre ricorso per l'ottemperanza del decreto liquidatorio, si ponga in contrasto con il principio del giusto processo sancito dall'art. 111, primo comma, della Costituzione, nonché (per il tramite dell'art. 117, primo comma, della Costituzione) con il diritto ad un processo di ragionevole durata e ad un ricorso effettivo sancito dall'art. 47 della Carta dei diritti UE e dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

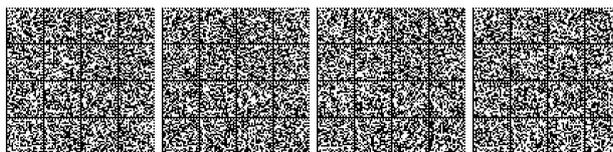
La previsione di una condizione di proponibilità del ricorso per ottemperanza configura, infatti, un ingiustificato privilegio per la Pubblica Amministrazione inadempiente che si traduce, sul piano della tutela giurisdizionale, in una rilevante discriminazione tra situazioni soggettive sostanzialmente analoghe ed in un apprezzabile ostacolo processuale per il soddisfacimento del credito del cittadino.

4. Conclusioni.

Il Collegio, per le ragioni sopra esposte, ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5-*sexies*, commi 1, 4, 5, 7 e 11, della legge n. 89/2001, come modificata dalla legge n. 208/2015, per violazione:

- dell'art. 3 della Costituzione;
- degli articoli 24, primo e secondo comma; 113, secondo comma; 117, primo comma, della Costituzione.
- dell'art. 111, primo e secondo comma, della Costituzione.

Resta sospesa ogni decisione sul ricorso in epigrafe, dovendo la questione essere demandata al giudizio della Corte costituzionale.



P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Seconda)

Visti gli articoli 1 della legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5-sexies, commi 1, 4, 5, 7 e 11, della legge n. 89/2001 (come introdotti dalla legge n. 208/2015) in relazione agli articoli 3; 24, commi 1 e 2; 111, commi 1 e 2; 113, comma 2; 117, primo comma, della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri, e sia comunicata alla Presidenza del Senato della Repubblica ed alla Presidenza della Camera dei Deputati.

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 29 settembre 2016 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Pupilella, Presidente;

Luca Morbelli, consigliere, estensore;

Angelo Vitali, consigliere.

Il Presidente: PUPILELLA

L'estensore: MORBELLI

17C00062

N. 35

*Ordinanza del 17 ottobre 2016 del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria
sul ricorso proposto da Bruno Ottorino contro Ministero della giustizia*

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

- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 5-sexies, commi 1, 4, 5, 7 e 11, come introdotti dall'art. 1, comma 777, [lett. l,) della legge 28 dicembre 2015, n. 208 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)").

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LIGURIA

(SEZIONE SECONDA)

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 332 del 2016, proposto da:

Ottorino Bruno, rappresentato e difeso dall'avvocato Natalia Giuliani domiciliato in Genova, via dei Mille n. 9 presso la Segreteria del Tar Liguria;

Contro:

Ministero della giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato, domiciliato in Genova, viale Brigate Partigiane n. 2;

Per l'ottemperanza:

al giudicato formatosi sul decreto decisorio della Corte d'appello di Genova – Sezione civile Prima-Bis, pronunciato in data 11 agosto 2012 n. 1785 nell'ambito del procedimento contrassegnato da R.G.V.G. n. 110/12.



Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

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

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

Con decreto n. 1785 dell'11 agosto 2012, emesso nell'ambito del procedimento rubricato sub R.G.V.G. n. 110/12, la Corte d'appello di Genova ha riconosciuto al sig. Bruno Ottorino il diritto a ricevere l'equo indennizzo per la durata eccessiva di un processo di cui il medesimo è stato parte, ai sensi della legge 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. legge Pinto), contestualmente liquidando la relativa somma, oltre alle spese legali.

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

Notificato il titolo esecutivo in data 12 novembre 2015, risulta altresì decorso inutilmente il termine dilatorio di centoventi giorni, previsto dall'art. 14 del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669 (convertito con modificazioni nella legge 31 dicembre 1996, n. 305) quale condizione di procedibilità delle azioni di esecuzione forzata nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni.

Con ricorso ex art. 112, comma 2, lett. c) del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (giudizio di ottemperanza), notificato in data 5 aprile 2016 e depositato il successivo 29 aprile 2016, il sig. Bruno Ottorino ha quindi adito l'intestato Tribunale amministrativo regionale per conseguire l'attuazione del decreto della Corte d'appello di Genova.

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

Si è costituito in giudizio il Ministero della giustizia, eccependo l'improcedibilità del ricorso.

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

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

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

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

1. — *Le disposizioni normative della cui incostituzionalità si tratta.*

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

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

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

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

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



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

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

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

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

Per altro verso, viene introdotto un termine dilatorio semestrale, decorrente dalla data in cui sono assolti gli obblighi comunicativi di cui al primo comma, entro il quale l'Amministrazione debitrice può effettuare il pagamento (comma 5) e prima del quale il creditore non può procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto o alla proposizione di un ricorso per l'ottemperanza del provvedimento liquidatorio (comma 7).

Detto termine di 180 giorni va ad aggiungersi al termine di 120 giorni già previsto in via generale dall'art. 14 del decreto-legge n. 669/1996, per tutti i crediti vantati nei confronti di un'Amministrazione dello Stato.

La cumulabilità e non alternatività dei due termini si evince chiaramente dalla lettera dell'art. 5-*sexies* comma 11, il quale prevede che in caso di mancato, incompleto o irregolare adempimento degli obblighi di comunicazione di cui al primo comma, il pagamento non possa essere disposto neppure nell'ambito dei procedimenti esecutivi già in corso, cioè quelli per i quali il termine contemplato dal predetto art. 14, decreto-legge n. 669/1996 (120 giorni dalla notifica del titolo esecutivo) costituiva già condizione per procedere ad esecuzione forzata.

Ne deriva che il creditore non può procedere all'esecuzione forzata, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento, prima che sia decorso un termine di dieci mesi.

2. — *La rilevanza della questione di legittimità costituzionale.*

La rilevanza della prospettata questione di legittimità costituzionale discende dalla diretta applicabilità al caso in esame delle norme la cui costituzionalità è messa in discussione (Corte cost., ordinanze nn. 264/2015; 111/2009; 70/2009; 403/2002).

Difatti, com'è noto, la rilevanza di una questione di legittimità costituzionale va valutata alla stregua del criterio della pregiudizialità, in virtù del quale la rilevanza va affermata ogni qualvolta la causa non possa essere definita indipendentemente dalla risoluzione della questione (Corte cost., sentenze nn. 270/2010; 151/2009; 38/2009; 303/2007; 50/2007; 84/2006; ordinanze nn. 220/2010; 175/2003).

Nella fattispecie in esame, non è dubitabile l'applicazione dell'art. 5-*sexies* legge n. 89/01, atteso che l'art. 1, comma 777, della legge n. 208/2015 è entrato in vigore il primo gennaio 2016, mentre il ricorso è stato notificato e depositato successivamente a tale data, con la conseguente piena sussumibilità della fattispecie nell'impero della nuova norma.

L'applicazione della norma, che per la sua chiarezza non si presta ad interpretazioni adeguatrici, determinerebbe pertanto inevitabilmente — come eccepito dalla difesa erariale — una pronuncia di inammissibilità ovvero di improcedibilità del ricorso per l'ottemperanza del decreto indicato in epigrafe, in quanto non risulta che il ricorrente abbia adempiuto gli obblighi dichiarativi di cui al comma 1.

Di qui la rilevanza della questione.

3. — *La non manifesta infondatezza della questione di legittimità ed i parametri costituzionali violati.*

La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale discende dalle considerazioni che seguono.

3.1. — *Violazione dell'art. 3 Cost.*

Il complesso normativo sopra richiamato viola in primo luogo i principi di eguaglianza e ragionevolezza sanciti dall'art. 3 della Costituzione.

L'art. 5-*sexies*, nella parte sopra citata, introduce infatti un procedimento necessario per ottenere il pagamento delle somme dovute ai sensi della legge n. 89/2001, ovvero per procedere alla relativa esecuzione forzata, irragionevolmente ed irrazionalmente discriminatorio nei confronti dei creditori di tali somme, rispetto al resto dei creditori di somme di danaro nei confronti della P.A.



La disciplina generale che regola l'esecuzione forzata dei crediti vantati nei confronti dell'Amministrazione statale è quella sancita dall'art. 14 del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669 (convertito con modifiche dalla legge 31 dicembre 1996, n. 305), che costituisce dunque la norma da assumere a confronto nel giudizio di ragionevolezza, ovvero il così detto *tertium comparationis*.

Il primo comma del suddetto art. 14 stabilisce che «Le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici non economici completano le procedure per l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali e dei lodi arbitrali aventi efficacia esecutiva e comportanti l'obbligo di pagamento di somme di danaro entro il termine di centoventi giorni dalla notificazione del titolo esecutivo. Prima di tale termine il creditore non può procedere ad esecuzione forzata né alla notifica di atto di precetto».

Di regola, dunque, il creditore nei confronti di un'amministrazione statale deve attendere un periodo di circa 4 mesi, decorrenti dalla notificazione del titolo esecutivo, prima di poter procedere all'esecuzione forzata del proprio credito.

La *ratio* di siffatta previsione è quella di accordare all'Amministrazione debitrice, attraverso il differimento dell'esecuzione, uno *spatium adimplendi* per l'approntamento dei mezzi finanziari occorrenti al pagamento dei crediti azionati, in modo da contemperare l'interesse del singolo alla realizzazione del suo diritto con quello, generale, ad una ordinata gestione delle risorse finanziarie pubbliche (così Corte cost., sent. n. 142/1998).

Per le somme di cui alla legge n. 89/2001, invece, l'art. 5-*sexies* comma 5 introduce un ulteriore ed aggiuntivo (vedi *supra*) termine dilatorio di sei mesi — decorrenti dall'assolvimento degli obblighi dichiarativi di chi al comma 1 della medesima disposizione — entro il quale l'Amministrazione può anche non effettuare il pagamento ed il creditore non può procedere ad esecuzione forzata o proporre ricorso per ottemperanza.

Ne deriva un regime normativo e procedimentale ingiustificatamente favorevole all'Amministrazione debitrice di somme ex legge n. 89/2001, la cui irragionevolezza discende, ad avviso del Collegio, dall'insussistenza di qualsivoglia presupposto legittimante un regime procedimentale peggiore per il pagamento e l'esecuzione di tali crediti, i quali — oltretutto — trovano titolo proprio nel protrarsi nel tempo di un processo oltre il limite ragionevole, cioè in un colpevole ritardo dell'amministrazione della Giustizia, ritardo per così dire già «certificato» dalla Corte d'appello.

Invero, vista la finalità che governa il sopra citato art. 14 del decreto-legge n. 669/1996, pare che il procedimento di cui all'art. 5-*sexies* rappresenti un inutile e gravatorio duplicato normativo, irragionevolmente operante con esclusivo riferimento ai crediti di cui alla legge n. 89/2001.

Sotto altro e distinto profilo, la nuova condizione di ammissibilità rappresenta un ulteriore vulnus al principio di uguaglianza, nella misura in cui determina una graduazione puramente temporale delle ragioni creditorie, in contrasto con il principio della par condicio *creditorum* di cui all'art. 2741 comma 1 del codice civile.

3.2. — Violazione degli artt. 24, primo e secondo comma, e 113, secondo comma Cost.

La disciplina in esame si pone altresì in contrasto con il principio di effettività del diritto di difesa sancito dagli artt. 24, commi 1 e 2, e 113, comma 2, della Costituzione.

Com'è noto, la tutela giurisdizionale costituzionalmente garantita non può consistere semplicemente nella possibilità di proporre una domanda ad un giudice.

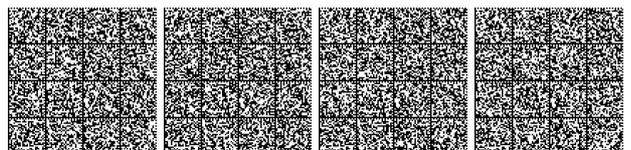
L'art. 24 della Costituzione costituisce la garanzia di effettività che alle singole situazioni sostanziali protette dall'ordinamento corrispondano forme di tutela omogenee, tali da assicurare la soddisfazione agli interessi materiali dei quali quelle situazioni sono espressione (T.A.R. Piemonte, ordinanza 17 dicembre 2015, n. 1747).

Il comma 7, dell'art. 5-*sexies*, nel disporre che «Prima che sia decorso il termine di cui al comma 5, i creditori non possono procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento», introduce un apprezzabile ostacolo procedurale alla tutela giurisdizionale del creditore rimasto insoddisfatto.

La previsione di un termine semestrale (ulteriore rispetto al quello di 120 giorni previsto dal citato art. 14 del decreto-legge n. 669/1996) — che non decorre se non dalla data di adempimento degli obblighi comunicativi di cui al primo comma dell'art. 5-*sexies* — si traduce nell'impossibilità per il cittadino di agire in via immediata e diretta per il soddisfacimento del proprio credito, pur essendo egli in possesso di un titolo esecutivo perfetto.

Al tal riguardo, giova rammentare che la Corte costituzionale ha avuto modo di osservare come il diritto di difesa sia frustrato non soltanto allorché le norme vigenti consentono che sia radicalmente impedito il loro esercizio, pur formalmente riconosciuto, «ma anche se è possibile che si creino, senza la previsione di adeguati rimedi, situazioni tali da rendere eccessivamente difficile l'esercizio stesso» (sentenza 8 maggio 2009, n. 142).

In altri termini, i precetti costituzionali dei quali si sospetta la violazione non impongono che il cittadino possa conseguire la tutela giurisdizionale sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti, ma impediscono che vengano imposti oneri o modalità tali da comprimere l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale (in tal senso, Corte cost. 16 aprile 2014, n. 98; ordinanza n. 386/2004; sentenza n. 99/2000; sentenza n. 472/1999; sentenza n. 63/1977).



Ed invero, se da un lato la giurisprudenza costituzionale riconosce un'ampia discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali (tra le ultime, sentenze n. 23/2015, n. 243 e n. 157/2014), dall'altro «resta naturalmente fermo il limite della manifesta irragionevolezza della disciplina, che si ravvisa, con riferimento specifico al parametro evocato, ogniqualvolta emerge un'ingiustificabile compressione del diritto di agire (sentenza n. 335 del 2004)» (Corte cost., 3 marzo 2016, n. 44).

La previsione di un ulteriore termine — oltretutto più lungo di quello che il Legislatore ha ritenuto congruo per il pagamento di tutti gli altri debiti della P.A. — pare dunque essere una scelta ingiustificata anche rispetto alle esigenze di effettività della tutela creditoria del cittadino.

3.3. — Violazione degli artt. 111, commi 1 e 2, e 117, comma 1, Cost. per il tramite degli articoli 6 e 13 della CEDU e 47 della Carta dei diritti UE.

Sotto altro profilo, l'art. 5-*sexies*, nella parte la cui costituzionalità è messa in discussione, appare in contrasto con il principio del giusto processo sancito, nell'ordinamento europeo e nazionale:

a) dall'art. 47 della Carta dei diritti UE, secondo cui ad ogni individuo, i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati, spetta un «ricorso effettivo» dinanzi ad un giudice e che la causa sia esaminata «entro un termine ragionevole»;

b) dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, secondo cui «Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata [...] entro un termine ragionevole» e ad un «ricorso effettivo» dinanzi ad una magistratura nazionale;

c) dall'art. 111 primo comma della Costituzione, secondo cui la giurisdizione si attua mediante il «giusto processo» regolato dalla legge.

Occorre preliminarmente osservare che la giurisprudenza costituzionale è da tempo costante nel ritenere che le norme della CEDU — nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare a esse interpretazione e applicazione (art. 32, par. 1, della Convenzione) — integrino, quali «norme interposte», il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, comma 1, Cost., nella parte in cui stabilisce l'obbligo per la legislazione interna di rispettare i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali (*cf.*: Corte cost. sentenze 4 dicembre 2009, n. 317; 26 novembre 2009, n. 311; 27 febbraio 2008, n. 39; 24 ottobre 2007, nn. 348 e 349).

In caso di ipotizzato contrasto fra una norma interna e una norma della CEDU, il giudice comune deve verificare anzitutto la praticabilità di una interpretazione della prima in senso conforme alla Convenzione e, ove tale verifica dia esito negativo, egli deve denunciare la rilevata incompatibilità, proponendo questione di legittimità costituzionale in riferimento al suindicato parametro.

Orbene, l'ormai consolidata interpretazione dell'art. 6, par. 1, della CEDU fatta propria dalla Corte di Strasburgo, si concretizza nel principio per cui il tempo occorrente per conseguire l'esecuzione di una decisione di condanna al pagamento di un indennizzo da eccessiva durata del processo, specie se costringe l'interessato a proporre un'azione esecutiva, fa parte a tutti gli effetti del processo stesso, e quindi va computato ai fini del rispetto da parte dello Stato del diritto fondamentale alla durata ragionevole dell'*iter* processuale (Cons. di Stato, 17 febbraio 2014, n. 754).

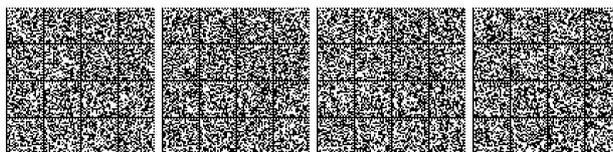
Per quanto concerne invece l'art. 47 della Carta dei diritti UE, secondo la giurisprudenza comunitaria, esso costituisce la riaffermazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva, nonché un principio generale del diritto dell'Unione che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, e che è stato poi sancito dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (*cf.*, *ex multis*: Corte Giust. UE, sent. 28 febbraio 2013, C-334/12, Réexamen).

Ciò premesso, dai convergenti principi del diritto europeo e della Costituzione italiana discende la necessità che il processo amministrativo debba assicurare, da un punto di vista funzionale e sostanziale, una tutela piena ed effettiva del ricorrente nei confronti della Pubblica Amministrazione.

Invero, il processo può dirsi giusto se offre una garanzia di efficienti forme di tutela della situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio dal ricorrente.

Così, in osservanza del principio di cooperazione leale stabilito dall'art. 4 del Trattato sul funzionamento dell'Unione, le modalità procedurali dei ricorsi non devono rendere praticamente impossibile od anche solo eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione.

Per quel che maggiormente rileva nel presente giudizio, la giurisprudenza comunitaria ha evidenziato che l'esigenza di effettività attiene alla definizione delle modalità procedurali che reggono le azioni giudiziarie (*cf.*: Corte Giust. UE, sent. 18 marzo 2010, C-317/08, Alassini; sent. 27 giugno 2013, C-93/12, ET Agroconsulting).



Alla luce di tali considerazioni generali, il Collegio sospetta che l'art. 5-sexies della legge n. 89/2001, nella parte in cui preclude al creditore che non abbia adempiuto agli obblighi dichiarativi di cui al primo comma della medesima disposizione di agire in via esecutiva per ottenere il soddisfacimento del proprio credito ovvero di proporre ricorso per l'ottemperanza del decreto liquidatorio, si ponga in contrasto con il principio del giusto processo sancito dall'art. 111, primo comma, della Costituzione, nonché (per il tramite dell'art. 117, primo comma, della Costituzione) con il diritto ad un processo di ragionevole durata e ad un ricorso effettivo sancito dall'art. 47 della Carta dei diritti UE e dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

La previsione di una condizione di proponibilità del ricorso per ottemperanza configura, infatti, un ingiustificato privilegio per la Pubblica Amministrazione inadempiente che si traduce, sul piano della tutela giurisdizionale, in una rilevante discriminazione tra situazioni soggettive sostanzialmente analoghe ed in un apprezzabile ostacolo processuale per il soddisfacimento del credito del cittadino.

4. — Conclusioni.

Il Collegio, per le ragioni sopra esposte, ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5-sexies, commi 1, 4, 5, 7 e 11, della legge n. 89/2001, come modificata dalla legge n. 208/2015, per violazione:

dell'art. 3 della Costituzione;

degli articoli 24, primo e secondo comma; 113, secondo comma; 117, primo comma, della Costituzione;

dell'art. 111, primo e secondo comma, della Costituzione.

Resta sospesa ogni decisione sul ricorso in epigrafe, dovendo la questione essere demandata al giudizio della Corte costituzionale.

P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria (Sezione Seconda)

Visti gli artt. 1 della legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5-sexies, commi 1, 4, 5, 7 e 11, della legge n. 89/2001 (come introdotti dalla legge n. 208/2015) in relazione agli articoli 3; 24, commi 1 e 2; 111, commi 1 e 2; 113, comma 2; 117, primo comma, della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri, e sia comunicata alla Presidenza del Senato della Repubblica ed alla Presidenza della Camera dei Deputati.

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 29 settembre 2016 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Pupilella, Presidente;

Luca Morbelli, consigliere, estensore;

Angelo Vitali, consigliere.

Il Presidente: PUPILELLA

L'estensore: MORBELLI



N. 36

*Ordinanza del 17 ottobre 2016 del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria
sul ricorso proposto da Stefani Marco e Stefani Mariella contro Ministero della giustizia.*

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

- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 5-*sexies*, commi 1, 4, 5, 7 e 11, come introdotti dall'art. 1, comma 777, [lett. l,] della legge 28 dicembre 2015, n. 208 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)").

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LIGURIA

(SEZIONE SECONDA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 349 del 2016, proposto da:

Marco Stefani e Mariella Stefani, rappresentati e difesi dagli avvocati Daniele Lascari e Francesco Bizzarri, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Genova, via San Lorenzo n. 23/13;

CONTRO

Ministero della giustizia, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Genova, domiciliata in Genova, viale Brigate Partigiane n. 2;

per l'esecuzione del decreto 991/2012 V.G. della Corte d'appello di Genova.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Con decreto decisivo 15 gennaio 2013, cron. 72, emesso nell'ambito del procedimento rubricato sub R.G.V.G. n. 991/2012, la Corte d'Appello di Genova ha riconosciuto ai signori Stefani Marco e Stefani Mariella il diritto a ricevere l'equo indennizzo per la durata eccessiva di un processo di cui i medesimi sono stati parte, ai sensi della legge 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. legge Pinto), contestualmente liquidando la relativa somma, oltre alle spese legali.

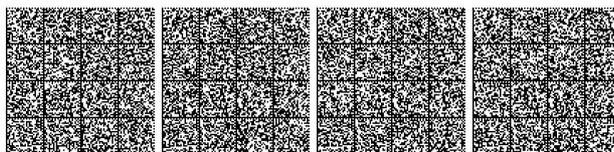
Come risulta dalla certificazione depositata, detto decreto è passato in giudicato.

Notificato il titolo esecutivo in data 4 maggio 2015, risulta altresì decorso inutilmente il termine dilatorio di 120 giorni, previsto dall'art. 14 del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669 (convertito con modificazioni nella legge 31 dicembre 1996, n. 305) quale condizione di procedibilità delle azioni di esecuzione forzata nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni.

Con ricorso ex art. 112, comma 2, lett. c) del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (giudizio di ottemperanza), notificato in data 22 aprile 2016 e depositato il successivo 6 maggio 2016, i signori Stefani Marco e Stefani Mariella hanno quindi adito l'intestato Tribunale Amministrativo Regionale per conseguire l'attuazione del decreto della Corte d'Appello di Genova.

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

Si è costituito in giudizio il Ministero della giustizia, eccependo l'improcedibilità del ricorso.



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

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

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

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

1. Le disposizioni normative della cui incostituzionalità si tratta.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Per altro verso, viene introdotto un termine dilatorio semestrale, decorrente dalla data in cui sono assolti gli obblighi comunicativi di cui al primo comma, entro il quale l'Amministrazione debitrice può effettuare il pagamento (comma 5) e prima del quale il creditore non può procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto o alla proposizione di un ricorso per l'ottemperanza del provvedimento liquidatorio (comma 7).

Detto termine di 180 giorni va ad aggiungersi al termine di 120 giorni già previsto in via generale dall'art. 14 del decreto-legge n. 669/1996, per tutti i crediti vantati nei confronti di un'Amministrazione dello Stato.

La cumulabilità e non alternatività dei due termini si evince chiaramente dalla lettera dell'art. 5-*sexies* comma 11, il quale prevede che in caso di mancato, incompleto o irregolare adempimento degli obblighi di comunicazione di cui al primo comma, il pagamento non possa essere disposto neppure nell'ambito dei procedimenti esecutivi già in corso, cioè quelli per i quali il termine contemplato dal predetto art. 14 decreto-legge n. 669/1996 (120 giorni dalla notifica del titolo esecutivo) costituiva già condizione per procedere ad esecuzione forzata.

Ne deriva che il creditore non può procedere all'esecuzione forzata, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento, prima che sia decorso un termine di dieci mesi.



2. La rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

La rilevanza della prospettata questione di legittimità costituzionale discende dalla diretta applicabilità al caso in esame delle norme la cui costituzionalità è messa in discussione (Corte cost., ordd. nn. 264/2015; 111/2009; 70/2009; 403/2002).

Difatti, com'è noto, la rilevanza di una questione di legittimità costituzionale va valutata alla stregua del criterio della pregiudizialità, in virtù del quale la rilevanza va affermata ogni qualvolta la causa non possa essere definita indipendentemente dalla risoluzione della questione (Corte cost., sentt. nn. 270/2010; 151/2009; 38/2009; 303/2007; 50/2007; 84/2006; ordd. nn. 220/2010; 175/2003).

Nella fattispecie in esame, non è dubitabile l'applicazione dell'art. 5-sexies legge n. 89/01, atteso che l'art. 1 comma 777 della legge n. 208/2015 è entrato in vigore il primo gennaio 2016, mentre il ricorso è stato notificato e depositato successivamente a tale data, con la conseguente piena sussumibilità della fattispecie nell'impero della nuova norma.

L'applicazione della norma, che per la sua chiarezza non si presta ad interpretazioni adeguatrici, determinerebbe pertanto inevitabilmente - come eccepito dalla difesa erariale - una pronuncia di inammissibilità ovvero di improcedibilità del ricorso per l'ottemperanza del decreto indicato in epigrafe, in quanto non risulta che il ricorrente abbia adempiuto gli obblighi dichiarativi di cui al comma 1.

Di qui la rilevanza della questione.

3. La non manifesta infondatezza della questione di legittimità ed i parametri costituzionali violati.

La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale discende dalle considerazioni che seguono.

3.1. Violazione dell'art. 3 Cost.

Il complesso normativo sopra richiamato viola in primo luogo i principi di eguaglianza e ragionevolezza sanciti dall'art. 3 della Costituzione.

L'art. 5-sexies, nella parte sopra citata, introduce infatti un procedimento necessario per ottenere il pagamento delle somme dovute ai sensi della legge n. 89/2001, ovvero per procedere alla relativa esecuzione forzata, irragionevolmente ed irrazionalmente discriminatorio nei confronti dei creditori di tali somme, rispetto al resto dei creditori di somme di danaro nei confronti della P.A.

La disciplina generale che regola l'esecuzione forzata dei crediti vantati nei confronti dell'Amministrazione statale è quella sancita dall'art. 14 del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669 (convertito con modifiche dalla legge 31 dicembre 1996, n. 305), che costituisce dunque la norma da assumere a confronto nel giudizio di ragionevolezza, ovvero il così detto *tertium comparationis*.

Il primo comma del suddetto art. 14 stabilisce che «Le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici non economici completano le procedure per l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali e dei lodi arbitrali aventi efficacia esecutiva e comportanti l'obbligo di pagamento di somme di danaro entro il termine di centoventi giorni dalla notificazione del titolo esecutivo. Prima di tale termine il creditore non può procedere ad esecuzione forzata né alla notifica di atto di precetto».

Di regola, dunque, il creditore nei confronti di un'amministrazione statale deve attendere un periodo di circa 4 mesi, decorrenti dalla notificazione del titolo esecutivo, prima di poter procedere all'esecuzione forzata del proprio credito.

La *ratio* di siffatta previsione è quella di accordare all'Amministrazione debitrice, attraverso il differimento dell'esecuzione, uno spatium adimplendi per l'approntamento dei mezzi finanziari occorrenti al pagamento dei crediti azionati, in modo da contemperare l'interesse del singolo alla realizzazione del suo diritto con quello, generale, ad una ordinata gestione delle risorse finanziarie pubbliche (così Corte cost., sent. n. 142/1998).

Per le somme di cui alla legge n. 89/2001, invece, l'art. 5-sexies comma 5 introduce un ulteriore ed aggiuntivo (vedi *supra*) termine dilatorio di sei mesi - decorrenti dall'assolvimento degli obblighi dichiarativi di chi al comma 1 della medesima disposizione - entro il quale l'Amministrazione può anche non effettuare il pagamento ed il creditore non può procedere ad esecuzione forzata o proporre ricorso per ottemperanza.

Ne deriva un regime normativo e procedimentale ingiustificatamente favorevole all'Amministrazione debitrice di somme ex legge n. 89/2001, la cui irragionevolezza discende, ad avviso del Collegio, dall'insussistenza di qualsivoglia presupposto legittimante un regime procedimentale deteriore per il pagamento e l'esecuzione di tali crediti, i quali - oltretutto - trovano titolo proprio nel protrarsi nel tempo di un processo oltre il limite ragionevole, cioè in un colpevole ritardo dell'amministrazione della Giustizia, ritardo per così dire già «certificato» dalla Corte d'appello.



Invero, vista la finalità che governa il sopra citato art. 14 del decreto-legge n. 669/1996, pare che il procedimento di cui all'art. 5-*sexies* rappresenti un inutile e gravatorio duplicato normativo, irragionevolmente operante con esclusivo riferimento ai crediti di cui alla legge n. 89/2001.

Sotto altro e distinto profilo, la nuova condizione di ammissibilità rappresenta un ulteriore *vulnus* al principio di uguaglianza, nella misura in cui determina una graduazione puramente temporale delle ragioni creditorie, in contrasto con il principio della *par condicio creditorum* di cui all'art. 2741 comma 1 del codice civile.

3.2. *Violazione degli artt. 24, primo e secondo comma, e 113, secondo comma Cost.*

La disciplina in esame si pone altresì in contrasto con il principio di effettività del diritto di difesa sancito dagli artt. 24, commi 1 e 2, e 113, comma 2, della Costituzione.

Com'è noto, la tutela giurisdizionale costituzionalmente garantita non può consistere semplicemente nella possibilità di proporre una domanda ad un giudice.

L'art. 24 della Costituzione costituisce la garanzia di effettività che alle singole situazioni sostanziali protette dall'ordinamento corrispondano forme di tutela omogenee, tali da assicurare la soddisfazione agli interessi materiali dei quali quelle situazioni sono espressione (TAR Piemonte, ord. 17 dicembre 2015, n. 1747).

Il comma 7 dell'art. 5-*sexies*, nel disporre che «Prima che sia decorso il termine di cui al comma 5, i creditori non possono procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento», introduce un apprezzabile ostacolo procedurale alla tutela giurisdizionale del creditore rimasto insoddisfatto.

La previsione di un termine semestrale (ulteriore rispetto a quello di 120 giorni previsto dal citato art. 14 del decreto-legge n. 669/1996) - che non decorre se non dalla data di adempimento degli obblighi comunicativi di cui al primo comma dell'art. 5-*sexies* - si traduce nell'impossibilità per il cittadino di agire in via immediata e diretta per il soddisfacimento del proprio credito, pur essendo egli in possesso di un titolo esecutivo perfetto.

Al tal riguardo, giova rammentare che la Corte costituzionale ha avuto modo di osservare come il diritto di difesa sia frustrato non soltanto allorché le norme vigenti consentono che sia radicalmente impedito il loro esercizio, pur formalmente riconosciuto, «ma anche se è possibile che si creino, senza la previsione di adeguati rimedi, situazioni tali da rendere eccessivamente difficile l'esercizio stesso» (sent. 8 maggio 2009, n. 142).

In altri termini, i precetti costituzionali dei quali si sospetta la violazione non impongono che il cittadino possa conseguire la tutela giurisdizionale sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti, ma impediscono che vengano imposti oneri o modalità tali da comprimere l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale (in tal senso, Corte cost. 16 aprile 2014, n. 98; ord. n. 386/2004; sent. n. 99/2000; sent. n. 472/1999; sent. n. 63/1977).

Ed invero, se da un lato la giurisprudenza costituzionale riconosce un'ampia discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali (tra le ultime, sentenze n. 23/2015, n. 243 e n. 157/2014), dall'altro «resta naturalmente fermo il limite della manifesta irragionevolezza della disciplina, che si ravvisa, con riferimento specifico al parametro evocato, ogniqualvolta emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di agire (sentenza n. 335 del 2004)» (Corte cost., 3 marzo 2016, n. 44).

La previsione di un ulteriore termine - oltretutto più lungo di quello che il Legislatore ha ritenuto congruo per il pagamento di tutti gli altri debiti della P.A. - pare dunque essere una scelta ingiustificata anche rispetto alle esigenze di effettività della tutela creditoria del cittadino.

3.3. *Violazione degli artt. 111, commi 1 e 2, e 117, comma 1, Cost. per il tramite degli artt. 6 e 13 della CEDU e 47 della Carta dei diritti UE.*

Sotto altro profilo, l'art. 5-*sexies*, nella parte la cui costituzionalità è messa in discussione, appare in contrasto con il principio del giusto processo sancito, nell'ordinamento europeo e nazionale:

a) dall'art. 47 della Carta dei diritti UE, secondo cui ad ogni individuo, i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati, spetta un «ricorso effettivo» dinanzi ad un giudice e che la causa sia esaminata «entro un termine ragionevole»;

b) dagli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, secondo cui «Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata [...] entro un termine ragionevole» e ad un «ricorso effettivo» dinanzi ad una magistratura nazionale;

c) dall'art. 111 primo comma della Costituzione, secondo cui la giurisdizione si attua mediante il «giusto processo» regolato dalla legge.



Occorre preliminarmente osservare che la giurisprudenza costituzionale è da tempo costante nel ritenere che le norme della CEDU - nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare a esse interpretazione e applicazione (art. 32, par. 1, della Convenzione) - integrino, quali «norme interposte», il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, comma 1, Cost., nella parte in cui stabilisce l'obbligo per la legislazione interna di rispettare i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali (*cf.*: Corte cost. sentt. 4 dicembre 2009, n. 317; 26 novembre 2009, n. 311; 27 febbraio 2008, n. 39; 24 ottobre 2007, nn. 348 e 349).

In caso di ipotizzato contrasto fra una norma interna e una norma della CEDU, il giudice comune deve verificare anzitutto la praticabilità di una interpretazione della prima in senso conforme alla Convenzione e, ove tale verifica dia esito negativo, egli deve denunciare la rilevata incompatibilità, proponendo questione di legittimità costituzionale in riferimento al suindicato parametro.

Orbene, l'ormai consolidata interpretazione dell'art. 6, par. 1, della CEDU fatta propria dalla Corte di Strasburgo, si concretizza nel principio per cui il tempo occorrente per conseguire l'esecuzione di una decisione di condanna al pagamento di un indennizzo da eccessiva durata del processo, specie se costringe l'interessato a proporre un'azione esecutiva, fa parte a tutti gli effetti del processo stesso, e quindi va computato ai fini del rispetto da parte dello Stato del diritto fondamentale alla durata ragionevole dell'*iter* processuale (Cons. di Stato, 17 febbraio 2014, n. 754).

Per quanto concerne invece l'art. 47 della Carta dei diritti UE, secondo la giurisprudenza comunitaria, esso costituisce la riaffermazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva, nonché un principio generale del diritto dell'Unione che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, e che è stato poi sancito dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (*cf.*, *ex multis*: Corte giust. UE, sent. 28 febbraio 2013, C-334/12, Réexamen).

Ciò premesso, dai convergenti principi del diritto europeo e della Costituzione italiana discende la necessità che il processo amministrativo debba assicurare, da un punto di vista funzionale e sostanziale, una tutela piena ed effettiva del ricorrente nei confronti della Pubblica amministrazione.

Invero, il processo può dirsi giusto se offre una garanzia di efficienti forme di tutela della situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio dal ricorrente.

Così, in osservanza del principio di cooperazione leale stabilito dall'art. 4 del Trattato sul funzionamento dell'Unione, le modalità procedurali dei ricorsi non devono rendere praticamente impossibile od anche solo eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione.

Per quel che maggiormente rileva nel presente giudizio, la giurisprudenza comunitaria ha evidenziato che l'esigenza di effettività attiene alla definizione delle modalità procedurali che reggono le azioni giudiziarie (*cf.*: Corte giust. UE, sent. 18 marzo 2010, C-317/08, Alassini; sent. 27 giugno 2013, C-93/12, ET Agroconsulting).

Alla luce di tali considerazioni generali, il Collegio sospetta che l'art. 5-*sexies* della legge n. 89/2001, nella parte in cui preclude al creditore che non abbia adempiuto agli obblighi dichiarativi di cui al primo comma della medesima disposizione di agire in via esecutiva per ottenere il soddisfacimento del proprio credito ovvero di proporre ricorso per l'ottemperanza del decreto liquidatorio, si ponga in contrasto con il principio del giusto processo sancito dall'art. 111, primo comma, della Costituzione, nonché (per il tramite dell'art. 117, primo comma, della Costituzione) con il diritto ad un processo di ragionevole durata e ad un ricorso effettivo sancito dall'art. 47 della Carta dei diritti UE e dagli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

La previsione di una condizione di proponibilità del ricorso per ottemperanza configura, infatti, un ingiustificato privilegio per la Pubblica amministrazione inadempiente che si traduce, sul piano della tutela giurisdizionale, in una rilevante discriminazione tra situazioni soggettive sostanzialmente analoghe ed in un apprezzabile ostacolo processuale per il soddisfacimento del credito del cittadino.

4. Conclusioni.

Il Collegio, per le ragioni sopra esposte, ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5-*sexies*, commi 1, 4, 5, 7 e 11, della legge n. 89/2001, come modificata dalla legge n. 208/2015, per violazione:

dell'art. 3 della Costituzione;

degli artt. 24, primo e secondo comma; 113, secondo comma; 117, primo comma, della Costituzione;

dell'art. 111, primo e secondo comma, della Costituzione.

Resta sospesa ogni decisione sul ricorso in epigrafe, dovendo la questione essere demandata al giudizio della Corte costituzionale.



P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione seconda)

Visti gli artt. 1 della legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5-sexies, commi 1, 4, 5, 7 e 11, della legge n. 89/2001 (come introdotti dalla legge n. 208/2015) in relazione agli artt. 3; 24, commi 1 e 2; 111, commi 1 e 2; 113, comma 2; 117, primo comma, della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri, e sia comunicata alla Presidenza del Senato della Repubblica ed alla Presidenza della Camera dei deputati.

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 29 settembre 2016 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Pupilella, Presidente;

Luca Morbelli, consigliere;

Angelo Vitali, consigliere, estensore.

Il Presidente: PUPILELLA

L'estensore: VITALI

17C00064

N. 37

*Ordinanza del 17 ottobre 2016 del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria
sul ricorso proposto da Neri Alberto contro Ministero della giustizia*

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

- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 5-sexies, commi 1, 4, 5, 7 e 11, come introdotti dall'art. 1, comma 777, [lett. l,) della legge 28 dicembre 2015, n. 208 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)").

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LIGURIA

(SEZIONE SECONDA)

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 453 del 2016, proposto da:

Alberto Neri, rappresentato e difeso dall'avvocato Leonardo Limberti, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Germano Monticelli in Genova, salita di Santa Caterina 5;

contro Ministero della Giustizia, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Genova, domiciliata in Genova, v.le B. Partigiane, 2;

per l'esecuzione del giudicato sul decreto n. 602/2012 della Corte d'appello di Genova.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della Giustizia;



Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Con decreto n. 1944 del 10.9.2012, emesso nell'ambito del procedimento rubricato sub R.G.V.G. n. 602/12, la Corte d'Appello di Genova ha riconosciuto al sig. Alberto Neri il diritto a ricevere l'equo indennizzo per la durata eccessiva di un processo di cui il medesimo è stato parte, ai sensi della Legge 24/03/2001, n. 89 (c.d. Legge Pinto), contestualmente liquidando la relativa somma, oltre alle spese legali.

Notificato il titolo esecutivo in data 15.12.2015, risulta altresì decorso inutilmente il termine dilatorio di 120 giorni, previsto dall'art. 14 del D. L. 31/12/1996, n. 669 (convertito con modificazioni nella L. 31/12/1996, n. 305) quale condizione di procedibilità delle azioni di esecuzione forzata nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni.

Con ricorso ex art. 112, comma 2, lett. c) del D. Lgs. 2/7/2010, n. 104 (giudizio di ottemperanza), notificato in data 30.5.2016 e depositato il successivo 10.6.2016, il sig. Neri Alberto ha quindi adito l'intestato Tribunale Amministrativo Regionale per conseguire l'attuazione del decreto della Corte d'Appello di Genova.

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

Si è costituito in giudizio il Ministero della Giustizia, eccependo l'improcedibilità del ricorso.

In particolare, l'Amministrazione resistente ha evidenziato che il nuovo art. 5-*sexies* della L. n. 89/2001 (inserito dall'art. 1, comma 777, della Legge 28/12/2015, n. 208, c.d. Legge di stabilità per il 2016), con decorrenza dal 1° gennaio 2016 ha introdotto a favore dell'Amministrazione debitrice un termine dilatorio di sei mesi per effettuare il pagamento delle somme liquidate, termine che non decorre prima che il creditore abbia provveduto ad una serie di adempimenti indicati dal comma 1 del medesimo art. 5-*sexies*.

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

Alla camera di consiglio del 29.9.2016 la causa è stata trattenuta in decisione.

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

1. Le disposizioni normative della cui incostituzionalità si tratta.

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

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

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

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

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

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

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



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

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

Per altro verso, viene introdotto un termine dilatorio semestrale, decorrente dalla data in cui sono assolti gli obblighi comunicativi di cui al primo comma, entro il quale l'Amministrazione debitrice può effettuare il pagamento (comma 5) e prima del quale il creditore non può procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto o alla proposizione di un ricorso per l'ottemperanza del provvedimento liquidatorio (comma 7).

Detto termine di 180 giorni va ad aggiungersi al termine di 120 giorni già previsto in via generale dall'art. 14 del D. L. n. 669/1996, per tutti i crediti vantati nei confronti di un'Amministrazione dello Stato.

La cumulabilità e non alternatività dei due termini si evince chiaramente dalla lettera dell'art. 5-*sexies* comma 11, il quale prevede che in caso di mancato, incompleto o irregolare adempimento degli obblighi di comunicazione di cui al primo comma, il pagamento non possa essere disposto neppure nell'ambito dei procedimenti esecutivi già in corso, cioè quelli per i quali il termine contemplato dal predetto art. 14 D. L. n. 669/1996 (120 giorni dalla notifica del titolo esecutivo) costituiva già condizione per procedere ad esecuzione forzata.

Ne deriva che il creditore non può procedere all'esecuzione forzata, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento, prima che sia decorso un termine di dieci mesi.

2. La rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

La rilevanza della prospettata questione di legittimità costituzionale discende dalla diretta applicabilità al caso in esame delle norme la cui costituzionalità è messa in discussione (Corte cost., ordd. nn. 264/2015; 111/2009; 70/2009; 403/2002).

Difatti, com'è noto, la rilevanza di una questione di legittimità costituzionale va valutata alla stregua del criterio della pregiudizialità, in virtù del quale la rilevanza va affermata ogni qualvolta la causa non possa essere definita indipendentemente dalla risoluzione della questione (Corte cost., sentt. nn. 270/2010; 151/2009; 38/2009; 303/2007; 50/2007; 84/2006; ordd. nn. 220/2010; 175/2003).

Nella fattispecie in esame, non è dubitabile l'applicazione dell'art. 5-*sexies* L. n. 89/01, atteso che la l'art. 1 comma 777 della l. n. 208/2015 è entrato in vigore il primo gennaio 2016, mentre il ricorso è stato notificato e depositato successivamente a tale data, con la conseguente piena sussumibilità della fattispecie nell'impero della nuova norma.

L'applicazione della norma, che per la sua chiarezza non si presta ad interpretazioni adeguatrici, determinerebbe pertanto inevitabilmente – come eccepito dalla difesa erariale – una pronuncia di inammissibilità ovvero di improcedibilità del ricorso per l'ottemperanza del decreto indicato in epigrafe, in quanto non risulta che il ricorrente abbia adempiuto gli obblighi dichiarativi di cui al comma 1.

Di qui la rilevanza della questione.

3. La non manifesta infondatezza della questione di legittimità ed i parametri costituzionali violati.

La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale discende dalle considerazioni che seguono.

3.1. Violazione dell'art. 3 Cost.

Il complesso normativo sopra richiamato viola in primo luogo i principi di eguaglianza e ragionevolezza sanciti dall'art. 3 della Costituzione.

L'art. 5-*sexies*, nella parte sopra citata, introduce infatti un procedimento necessario per ottenere il pagamento delle somme dovute ai sensi della L. n. 89/2001, ovvero per procedere alla relativa esecuzione forzata, irragionevolmente ed irrazionalmente discriminatorio nei confronti dei creditori di tali somme, rispetto al resto dei creditori di somme di danaro nei confronti della P.A.

La disciplina generale che regola l'esecuzione forzata dei crediti vantati nei confronti dell'Amministrazione statale è quella sancita dall'art. 14 del D. L. 31/12/1996, n. 669 (convertito con modifiche dalla L. 31/12/1996, n. 305), che costituisce dunque la norma da assumere a confronto nel giudizio di ragionevolezza, ovvero il così detto *tertium comparationis*.

Il primo comma del suddetto art. 14 stabilisce che «Le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici non economici completano le procedure per l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali e dei lodi arbitrali aventi efficacia esecutiva e comportanti l'obbligo di pagamento di somme di danaro entro il termine di centoventi giorni dalla notificazione del titolo esecutivo. Prima di tale termine il creditore non può procedere ad esecuzione forzata né alla notifica di atto di precetto».



Di regola, dunque, il creditore nei confronti di un'amministrazione statale deve attendere un periodo di circa 4 mesi, decorrenti dalla notificazione del titolo esecutivo, prima di poter procedere all'esecuzione forzata del proprio credito.

La *ratio* di siffatta previsione è quella di accordare all'Amministrazione debitrice, attraverso il differimento dell'esecuzione, uno *spatium adimplendi* per l'approntamento dei mezzi finanziari occorrenti al pagamento dei crediti azionati, in modo da contemperare l'interesse del singolo alla realizzazione del suo diritto con quello, generale, ad una ordinata gestione delle risorse finanziarie pubbliche (così Corte cost., sent. n. 142/1998).

Per le somme di cui alla L. n. 89/2001, invece, l'art. 5-*sexies* comma 5 introduce un ulteriore ed aggiuntivo (vedi *supra*) termine dilatorio di sei mesi – decorrenti dall'assolvimento degli obblighi dichiarativi di chi al comma 1 della medesima disposizione – entro il quale l'Amministrazione può anche non effettuare il pagamento ed il creditore non può procedere ad esecuzione forzata o proporre ricorso per ottemperanza.

Ne deriva un regime normativo e procedimentale ingiustificatamente favorevole all'Amministrazione debitrice di somme ex L. n. 89/2001, la cui irragionevolezza discende, ad avviso del Collegio, dall'insussistenza di qualsivoglia presupposto legittimante un regime procedimentale deteriore per il pagamento e l'esecuzione di tali crediti, i quali – oltretutto – trovano titolo proprio nel protrarsi nel tempo di un processo oltre il limite ragionevole, cioè in un colpevole ritardo dell'amministrazione della Giustizia, ritardo per così dire già «certificato» dalla Corte d'appello.

Invero, vista la finalità che governa il sopra citato art. 14 del D.L. n. 669/1996, pare che il procedimento di cui all'art. 5-*sexies* rappresenti un inutile e gravatorio duplicato normativo, irragionevolmente operante con esclusivo riferimento ai crediti di cui alla L. n. 89/2001.

Sotto altro e distinto profilo, la nuova condizione di ammissibilità rappresenta un ulteriore *vulnus* al principio di uguaglianza, nella misura in cui determina una graduazione puramente temporale delle ragioni creditorie, in contrasto con il principio della *par condicio creditorum* di cui all'art. 2741 comma 1 del codice civile.

3.2. Violazione degli artt. 24, primo e secondo comma, e 113, secondo comma Cost.

La disciplina in esame si pone altresì in contrasto con il principio di effettività del diritto di difesa sancito dagli artt. 24, commi 1 e 2, e 113, comma 2, della Costituzione.

Com'è noto, la tutela giurisdizionale costituzionalmente garantita non può consistere semplicemente nella possibilità di proporre una domanda ad un giudice.

L'art. 24 della Costituzione costituisce la garanzia di effettività che alle singole situazioni sostanziali protette dall'ordinamento corrispondano forme di tutela omogenee, tali da assicurare la soddisfazione agli interessi materiali dei quali quelle situazioni sono espressione (T.A.R. Piemonte, ord. 17/12/2015, n. 1747).

Il comma 7 dell'art. 5-*sexies*, nel disporre che «Prima che sia decorso il termine di cui al comma 5, i creditori non possono procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento», introduce un apprezzabile ostacolo procedurale alla tutela giurisdizionale del creditore rimasto insoddisfatto.

La previsione di un termine semestrale (ulteriore rispetto al quello di 120 giorni previsto dal citato art. 14 del D.L. n. 669/1996) – che non decorre se non dalla data di adempimento degli obblighi comunicativi di cui al primo comma dell'art. 5-*sexies* – si traduce nell'impossibilità per il cittadino di agire in via immediata e diretta per il soddisfacimento del proprio credito, pur essendo egli in possesso di un titolo esecutivo perfetto.

Al tal riguardo, giova rammentare che la Corte costituzionale ha avuto modo di osservare come il diritto di difesa sia frustrato non soltanto allorché le norme vigenti consentono che sia radicalmente impedito il loro esercizio, pur formalmente riconosciuto, «ma anche se è possibile che si creino, senza la previsione di adeguati rimedi, situazioni tali da rendere eccessivamente difficile l'esercizio stesso» (sent. 8/5/2009, n. 142).

In altri termini, i precetti costituzionali dei quali si sospetta la violazione non impongono che il cittadino possa conseguire la tutela giurisdizionale sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti, ma impediscono che vengano imposti oneri o modalità tali da comprimere l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale (in tal senso, Corte cost. 16/4/2014, n. 98; ord. n. 386/2004; sent. n. 99/2000; sent. n. 472/1999; sent. n. 63/1977).

Ed invero, se da un lato la giurisprudenza costituzionale riconosce un'ampia discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali (tra le ultime, sentenze n. 23/2015, n. 243 e n. 157/2014), dall'altro «resta naturalmente fermo il limite della manifesta irragionevolezza della disciplina, che si ravvisa, con riferimento specifico al parametro evocato, ogniqualvolta emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di agire (sentenza n. 335 del 2004)» (Corte cost., 3/3/2016, n. 44).



La previsione di un ulteriore termine – oltretutto più lungo di quello che il Legislatore ha ritenuto congruo per il pagamento di tutti gli altri debiti della P.A. – pare dunque essere una scelta ingiustificata anche rispetto alle esigenze di effettività della tutela creditoria del cittadino.

3.3. Violazione degli artt. 111, commi 1 e 2, e 117, comma 1, Cost. per il tramite degli artt. 6 e 13 della CEDU e 47 della Carta dei diritti UE.

Sotto altro profilo, l'art. 5-*sexies*, nella parte la cui costituzionalità è messa in discussione, appare in contrasto con il principio del giusto processo sancito, nell'ordinamento europeo e nazionale:

a) dall'art. 47 della Carta dei diritti UE, secondo cui ad ogni individuo, i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati, spetta un «ricorso effettivo» dinanzi ad un giudice e che la causa sia esaminata «entro un termine ragionevole»;

b) dagli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, secondo cui «Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata [...] entro un termine ragionevole» e ad un «ricorso effettivo» dinanzi ad una magistratura nazionale;

c) dall'art. 111 primo comma della Costituzione, secondo cui la giurisdizione si attua mediante il «giusto processo» regolato dalla legge.

Occorre preliminarmente osservare che la giurisprudenza costituzionale è da tempo costante nel ritenere che le norme della CEDU – nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare a esse interpretazione e applicazione (art. 32, par. 1, della Convenzione) – integrino, quali «norme interposte», il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, comma 1, Cost., nella parte in cui stabilisce l'obbligo per la legislazione interna di rispettare i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali (*cf.* Corte cost. sentt. 4/12/2009, n. 317; 26/11/2009, n. 311; 27/2/2008, n. 39; 24/10/2007, nn. 348 e 349).

In caso di ipotizzato contrasto fra una norma interna e una norma della CEDU, il giudice comune deve verificare anzitutto la praticabilità di una interpretazione della prima in senso conforme alla Convenzione e, ove tale verifica dia esito negativo, egli deve denunciare la rilevata incompatibilità, proponendo questione di legittimità costituzionale in riferimento al suindicato parametro.

Orbene, l'ormai consolidata interpretazione dell'art. 6, par. 1, della CEDU fatta propria dalla Corte di Strasburgo, si concretizza nel principio per cui il tempo occorrente per conseguire l'esecuzione di una decisione di condanna al pagamento di un indennizzo da eccessiva durata del processo, specie se costringe l'interessato a proporre un'azione esecutiva, fa parte a tutti gli effetti del processo stesso, e quindi va computato ai fini del rispetto da parte dello Stato del diritto fondamentale alla durata ragionevole dell'*iter* processuale (Cons. di Stato, 17/2/2014, n. 754).

Per quanto concerne invece l'art. 47 della Carta dei diritti UE, secondo la giurisprudenza comunitaria, esso costituisce la riaffermazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva, nonché un principio generale del diritto dell'Unione che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, e che è stato poi sancito dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (*cf.*, *ex multis*: Corte Giust. UE, sent. 28/2/2013, C-334/12, Réexamen).

Ciò premesso, dai convergenti principi del diritto europeo e della Costituzione italiana discende la necessità che il processo amministrativo debba assicurare, da un punto di vista funzionale e sostanziale, una tutela piena ed effettiva del ricorrente nei confronti della Pubblica Amministrazione.

Invero, il processo può dirsi giusto se offre una garanzia di efficienti forme di tutela della situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio dal ricorrente.

Così, in osservanza del principio di cooperazione leale stabilito dall'art. 4 del Trattato sul funzionamento dell'Unione, le modalità procedurali dei ricorsi non devono rendere praticamente impossibile od anche solo eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione.

Per quel che maggiormente rileva nel presente giudizio, la giurisprudenza comunitaria ha evidenziato che l'esigenza di effettività attinge alla definizione delle modalità procedurali che reggono le azioni giudiziarie (*cf.* Corte Giust. UE, sent. 18/3/2010, C-317/08, Alassini; sent. 27/6/2013, C-93/12, ET Agroconsulting).

Alla luce di tali considerazioni generali, il Collegio sospetta che l'art. 5-*sexies* della L. n. 89/2001, nella parte in cui preclude al creditore che non abbia adempiuto agli obblighi dichiarativi di cui al primo comma della medesima disposizione di agire in via esecutiva per ottenere il soddisfacimento del proprio credito ovvero di proporre ricorso per l'ottemperanza del decreto liquidatorio, si ponga in contrasto con il principio del giusto processo sancito dall'art. 111,



primo comma, della Costituzione, nonché (per il tramite dell'art. 117, primo comma, della Costituzione) con il diritto ad un processo di ragionevole durata e ad un ricorso effettivo sancito dall'art. 47 della Carta dei diritti UE e dagli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

La previsione di una condizione di proponibilità del ricorso per ottemperanza configura, infatti, un ingiustificato privilegio per la Pubblica Amministrazione inadempiente che si traduce, sul piano della tutela giurisdizionale, in una rilevante discriminazione tra situazioni soggettive sostanzialmente analoghe ed in un apprezzabile ostacolo processuale per il soddisfacimento del credito del cittadino.

4. Conclusioni.

Il Collegio, per le ragioni sopra esposte, ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5-sexies, commi 1, 4, 5, 7 e 11, della L. n. 89/2001, come modificata dalla L. n. 208/2015, per violazione:

- dell'art. 3 della Costituzione;
- degli artt. 24, primo e secondo comma; 113, secondo comma; 117, primo comma, della Costituzione.
- dell'art. 111, primo e secondo comma, della Costituzione.

Resta sospesa ogni decisione sul ricorso in epigrafe, dovendo la questione essere demandata al giudizio della Corte costituzionale.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Seconda)

Visti gli artt. 1 della L. cost. 9/2/1948, n. 1 e 23 della L. 11/3/1953, n. 87;

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5-sexies, commi 1, 4, 5, 7 e 11, della L. n. 89/2001 (come introdotti dalla L. n. 208/2015) in relazione agli artt. 3; 24, commi 1 e 2; 111, commi 1 e 2; 113, comma 2; 117, primo comma, della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, e sia comunicata alla Presidenza del Senato della Repubblica ed alla Presidenza della Camera dei Deputati.

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 29 settembre 2016 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Pupilella, Presidente;

Luca Morbelli, consigliere;

Angelo Vitali, consigliere, estensore.

Il Presidente: PUPILELLA

L'estensore: VITALI



N. 38

*Ordinanza del 15 novembre 2016 del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria
sul ricorso proposto da Meucci e Tamburini S.r.l. contro Ministero della giustizia*

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

- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 5-*sexies*, commi 1, 4, 5, 7 e 11, come introdotti dall'art. 1, comma 777, [lett. l),] della legge 28 dicembre 2015, n. 208 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)").

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LIGURIA

(SEZIONE SECONDA)

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 537 del 2016, proposto da:

Meucci e Tamburini Srl, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Diego Cremona C.F. CRMDGI60M01D403O, con domicilio eletto presso Simona Crispo in Genova, via Assarotti, 5/1;

Contro Ministero della giustizia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato, domiciliata in Genova, v.le Brigate Partigiane 2;

per l'annullamento esecuzione giudicata decreto 1075/12 vg, della Corte d'appello di Genova, sez. prima bis civile, cron. 170, rep. 350 (legge n. 89/2001).

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore nella Camera di consiglio del giorno 13 ottobre 2016 il dott. Roberto Pupilella e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Con decreto n. 350 del 19 febbraio 2013, emesso nell'ambito del procedimento rubricato sub R.G.V.G. n. 1075/12, la Corte d'appello di Genova ha riconosciuto alla società Meucci e Tamburini s.r.l. il diritto a ricevere l'equo indennizzo per la durata eccessiva di un processo di cui la medesima è stata parte, ai sensi della legge 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. legge Pinto), contestualmente liquidando la relativa somma, oltre alle spese legali.

Notificato il titolo esecutivo in data 11 marzo 2013, risulta altresì decorso inutilmente il termine dilatorio di 120 giorni, previsto dall'art. 14 del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669 (convertito con modificazioni nella legge 31 dicembre 1996, n. 305) quale condizione di procedibilità delle azioni di esecuzione forzata nei confronti delle pubbliche amministrazioni.

Con ricorso ex art. 112, comma 2, lettera c) del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (giudizio di ottemperanza), notificato in data 20 giugno 2016 e depositato il successivo 8 luglio 2016, la Meucci e Tamburini s.r.l. ha quindi adito l'intestato Tribunale amministrativo regionale per conseguire l'attuazione del decreto della Corte d'appello di Genova.

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

Si è costituito in giudizio il Ministero della giustizia, eccependo l'improcedibilità del ricorso.

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

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

Alla Camera di consiglio del 13 ottobre 2016 la causa è stata trattenuta in decisione.



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

1. Le disposizioni normative della cui incostituzionalità si tratta.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Per altro verso, viene introdotto un termine dilatorio semestrale, decorrente dalla data in cui sono assolti gli obblighi comunicativi di cui al primo comma, entro il quale l'Amministrazione debitrice può effettuare il pagamento (comma 5) e prima del quale il creditore non può procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto o alla proposizione di un ricorso per l'ottemperanza del provvedimento liquidatorio (comma 7).

Detto termine di 180 giorni va ad aggiungersi al termine di 120 giorni già previsto in via generale dall'art. 14 del decreto-legge n. 669/1996, per tutti i crediti vantati nei confronti di un'Amministrazione dello Stato.

La cumulabilità e non alternatività dei due termini si evince chiaramente dalla lettera dell'art. 5-*sexies* comma 11, il quale prevede che in caso di mancato, incompleto o irregolare adempimento degli obblighi di comunicazione di cui al primo comma, il pagamento non possa essere disposto neppure nell'ambito dei procedimenti esecutivi già in corso, cioè quelli per i quali il termine contemplato dal predetto art. 14 decreto-legge n. 669/1996 (120 giorni dalla notifica del titolo esecutivo) costituiva già condizione per procedere ad esecuzione forzata.

Ne deriva che il creditore non può procedere all'esecuzione forzata, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento, prima che sia decorso un termine di dieci mesi.

2. La rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

La rilevanza della prospettata questione di legittimità costituzionale discende dalla diretta applicabilità al caso in esame delle norme la cui costituzionalità è messa in discussione (Corte cost., ordd. nn. 264/2015; 111/2009; 70/2009; 403/2002).

Difatti, com'è noto, la rilevanza di una questione di legittimità costituzionale va valutata alla stregua del criterio della pregiudizialità, in virtù del quale la rilevanza va affermata ogni qualvolta la causa non possa essere definita indipendentemente dalla risoluzione della questione (Corte cost., sentt. nn. 270/2010; 151/2009; 38/2009; 303/2007; 50/2007; 84/2006; ordd. nn. 220/2010; 175/2003).



Nella fattispecie in esame, non è dubitabile l'applicazione dell'art. 5-*sexies* legge n. 89/01, atteso che l'art. 1 comma 777 della legge n. 208/2015 è entrato in vigore il primo gennaio 2016, mentre il ricorso è stato notificato e depositato successivamente a tale data, con la conseguente piena sussumibilità della fattispecie nell'impero della nuova norma.

L'applicazione della norma, che per la sua chiarezza non si presta ad interpretazioni adeguatrici, determinerebbe pertanto inevitabilmente — come eccepito dalla difesa erariale — una pronuncia di inammissibilità ovvero di improcedibilità del ricorso per l'ottemperanza del decreto indicato in epigrafe, in quanto non risulta che la ricorrente abbia adempiuto gli obblighi dichiarativi di cui al comma 1.

Di qui la rilevanza della questione.

3. La non manifesta infondatezza della questione di legittimità ed i parametri costituzionali violati.

La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale discende dalle considerazioni che seguono.

3.1. Violazione dell'art. 3 Cost.

Il complesso normativo sopra richiamato viola in primo luogo i principi di eguaglianza e ragionevolezza sanciti dall'art. 3 della Costituzione.

L'art. 5-*sexies*, nella parte sopra citata, introduce infatti un procedimento necessario per ottenere il pagamento delle somme dovute ai sensi della legge n. 89/2001, ovvero per procedere alla relativa esecuzione forzata, irragionevolmente ed irrazionalmente discriminatorio nei confronti dei creditori di tali somme, rispetto al resto dei creditori di somme di danaro nei confronti della P.A.

La disciplina generale che regola l'esecuzione forzata dei crediti vantati nei confronti dell'Amministrazione statale è quella sancita dall'art. 14 del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669 (convertito con modifiche dalla legge 31 dicembre 1996, n. 305), che costituisce dunque la norma da assumere a confronto nel giudizio di ragionevolezza, ovvero il così detto *tertium comparationis*.

Il primo comma del suddetto art. 14 stabilisce che «Le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici non economici completano le procedure per l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali e dei lodi arbitrali aventi efficacia esecutiva e comportanti l'obbligo di pagamento di somme di danaro entro il termine di centoventi giorni dalla notificazione del titolo esecutivo. Prima di tale termine il creditore non può procedere ad esecuzione forzata né alla notifica di atto di precetto».

Di regola, dunque, il creditore nei confronti di un'amministrazione statale deve attendere un periodo di circa 4 mesi, decorrenti dalla notificazione del titolo esecutivo, prima di poter procedere all'esecuzione forzata del proprio credito.

La *ratio* di siffatta previsione è quella di accordare all'Amministrazione debitrice, attraverso il differimento dell'esecuzione, uno *spatium adimplendi* per l'approntamento dei mezzi finanziari occorrenti al pagamento dei crediti azionati, in modo da contemperare l'interesse del singolo alla realizzazione del suo diritto con quello, generale, ad una ordinata gestione delle risorse finanziarie pubbliche (così Corte costituzionale, sentenza n. 142/1998).

Per le somme di cui alla legge n. 89/2001, invece, l'art. 5-*sexies* comma 5 introduce un ulteriore ed aggiuntivo (vedi *supra*) termine dilatorio di sei mesi – decorrenti dall'assolvimento degli obblighi dichiarativi di chi al comma 1 della medesima disposizione – entro il quale l'Amministrazione può anche non effettuare il pagamento ed il creditore non può procedere ad esecuzione forzata o proporre ricorso per ottemperanza.

Ne deriva un regime normativo e procedimentale ingiustificatamente favorevole all'Amministrazione debitrice di somme *ex lege* n. 89/2001, la cui irragionevolezza discende, ad avviso del Collegio, dall'insussistenza di qualsivoglia presupposto legittimante un regime procedimentale deteriore per il pagamento e l'esecuzione di tali crediti, i quali – oltretutto – trovano titolo proprio nel protrarsi nel tempo di un processo oltre il limite ragionevole, cioè in un colpevole ritardo dell'amministrazione della Giustizia, ritardo per così dire già «certificato» dalla Corte d'appello.

Invero, vista la finalità che governa il sopra citato art. 14 del decreto-legge n. 669/1996, pare che il procedimento di cui all'art. 5-*sexies* rappresenti un inutile e gravatorio duplicato normativo, irragionevolmente operante con esclusivo riferimento ai crediti di cui alla legge n. 89/2001.

Sotto altro e distinto profilo, la nuova condizione di ammissibilità rappresenta un ulteriore *vulnus* al principio di uguaglianza, nella misura in cui determina una graduazione puramente temporale delle ragioni creditorie, in contrasto con il principio della *par condicio creditorum* di cui all'art. 2741 comma 1 del codice civile.

3.2. Violazione degli articoli 24, primo e secondo comma, e 113, secondo comma Cost.

La disciplina in esame si pone altresì in contrasto con il principio di effettività del diritto di difesa sancito dagli articoli 24, commi 1 e 2, e 113, comma 2, della Costituzione.



Com'è noto, la tutela giurisdizionale costituzionalmente garantita non può consistere semplicemente nella possibilità di proporre una domanda ad un giudice.

L'art. 24 della Costituzione costituisce la garanzia di effettività che alle singole situazioni sostanziali protette dall'ordinamento corrispondano forme di tutela omogenee, tali da assicurare la soddisfazione agli interessi materiali dei quali quelle situazioni sono espressione (T.A.R. Piemonte, ordinanza 17 dicembre 2015, n. 1747).

Il comma 7 dell'art. 5-*sexies*, nel disporre che «Prima che sia decorso il termine di cui al comma 5, i creditori non possono procedere all'esecuzione forzata, alla notifica dell'atto di precetto, né proporre ricorso per l'ottemperanza del provvedimento», introduce un apprezzabile ostacolo procedurale alla tutela giurisdizionale del creditore rimasto insoddisfatto.

La previsione di un termine semestrale (ulteriore rispetto al quello di 120 giorni previsto dal citato art. 14 del decreto-legge n. 669/1996) – che non decorre se non dalla data di adempimento degli obblighi comunicativi di cui al primo comma dell'art. 5-*sexies* – si traduce nell'impossibilità per il cittadino di agire in via immediata e diretta per il soddisfacimento del proprio credito, pur essendo egli in possesso di un titolo esecutivo perfetto.

Al tal riguardo, giova rammentare che la Corte costituzionale ha avuto modo di osservare come il diritto di difesa sia frustrato non soltanto allorché le norme vigenti consentono che sia radicalmente impedito il loro esercizio, pur formalmente riconosciuto, «ma anche se è possibile che si creino, senza la previsione di adeguati rimedi, situazioni tali da rendere eccessivamente difficile l'esercizio stesso» (sent. 8 maggio 2009, n. 142).

In altri termini, i precetti costituzionali dei quali si sospetta la violazione non impongono che il cittadino possa conseguire la tutela giurisdizionale sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti, ma impediscono che vengano imposti oneri o modalità tali da comprimere l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale (in tal senso, Corte costituzionale 16 aprile 2014, n. 98; ordinanza n. 386/2004; sentenza n. 99/2000; sentenza n. 472/1999; sentenza n. 63/1977).

Ed invero, se da un lato la giurisprudenza costituzionale riconosce un'ampia discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali (tra le ultime, sentenze n. 23/2015, n. 243 e n. 157/2014), dall'altro «resta naturalmente fermo il limite della manifesta irragionevolezza della disciplina, che si ravvisa, con riferimento specifico al parametro evocato, ogniqualvolta emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di agire (sentenza n. 335 del 2004)» (Corte cost., 3 marzo 2016, n. 44).

La previsione di un ulteriore termine – oltretutto più lungo di quello che il Legislatore ha ritenuto congruo per il pagamento di tutti gli altri debiti della pubblica amministrazione – pare dunque essere una scelta ingiustificata anche rispetto alle esigenze di effettività della tutela creditoria del cittadino.

3.3. Violazione degli articoli 111, commi 1 e 2, e 117, comma 1, Cost. per il tramite degli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e 47 della Carta dei diritti UE.

Sotto altro profilo, l'art. 5-*sexies*, nella parte la cui costituzionalità è messa in discussione, appare in contrasto con il principio del giusto processo sancito, nell'ordinamento europeo e nazionale:

a) dall'art. 47 della Carta dei diritti UE, secondo cui ad ogni individuo, i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati, spetta un «ricorso effettivo» dinanzi ad un giudice e che la causa sia esaminata «entro un termine ragionevole»;

b) dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, secondo cui «Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata [...] entro un termine ragionevole» e ad un «ricorso effettivo» dinanzi ad una magistratura nazionale;

c) dall'art. 111 primo comma della Costituzione, secondo cui la giurisdizione si attua mediante il «giusto processo» regolato dalla legge.

Occorre preliminarmente osservare che la giurisprudenza costituzionale è da tempo costante nel ritenere che le norme della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali – nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare a esse interpretazione e applicazione (art. 32, par. 1, della Convenzione) – integrino, quali «norme interposte», il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, comma 1, Cost., nella parte in cui stabilisce l'obbligo per la legislazione interna di rispettare i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali (cfr: Corte costituzionale sentt. 4 dicembre 2009, n. 317; 26 novembre 2009, n. 311; 27 febbraio 2008, n. 39; 24 ottobre 2007, nn. 348 e 349).

In caso di ipotizzato contrasto fra una norma interna e una norma della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il giudice comune deve verificare anzitutto la praticabilità di una interpretazione della prima in senso conforme alla Convenzione e, ove tale verifica dia esito negativo, egli deve denunciare la rilevata incompatibilità, proponendo questione di legittimità costituzionale in riferimento al suindicato parametro.



Orbene, l'ormai consolidata interpretazione dell'art. 6, par. 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali fatta propria dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, si concretizza nel principio per cui il tempo occorrente per conseguire l'esecuzione di una decisione di condanna al pagamento di un indennizzo da eccessiva durata del processo, specie se costringe l'interessato a proporre un'azione esecutiva, fa parte a tutti gli effetti del processo stesso, e quindi va computato ai fini del rispetto da parte dello Stato del diritto fondamentale alla durata ragionevole dell'*iter* processuale (Cons. di Stato, 17 febbraio 2014, n. 754).

Per quanto concerne invece l'art. 47 della Carta dei diritti UE, secondo la giurisprudenza comunitaria, esso costituisce la riaffermazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva, nonché un principio generale del diritto dell'Unione che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, e che è stato poi sancito dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (*cfr.*, *ex multis*: Corte Giust. UE, sentenza 28 febbraio 2013, C-334/12, Réexamen).

Ciò premesso, dai convergenti principi del diritto europeo e della Costituzione italiana discende la necessità che il processo amministrativo debba assicurare, da un punto di vista funzionale e sostanziale, una tutela piena ed effettiva della ricorrente nei confronti della pubblica amministrazione.

Invero, il processo può dirsi giusto se offre una garanzia di efficienti forme di tutela della situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio dalla ricorrente.

Così, in osservanza del principio di cooperazione leale stabilito dall'art. 4 del Trattato sul funzionamento dell'Unione, le modalità procedurali dei ricorsi non devono rendere praticamente impossibile od anche solo eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione.

Per quel che maggiormente rileva nel presente giudizio, la giurisprudenza comunitaria ha evidenziato che l'esigenza di effettività attiene alla definizione delle modalità procedurali che reggono le azioni giudiziarie (*cfr.* Corte Giust. UE, sentenza 18 marzo 2010, C-317/08, Alassini; sentenza 27 giugno 2013, C-93/12, ET Agroconsulting).

Alla luce di tali considerazioni generali, il Collegio sospetta che l'art. 5-sexies della legge n. 89/2001, nella parte in cui preclude al creditore che non abbia adempiuto agli obblighi dichiarativi di cui al primo comma della medesima disposizione di agire in via esecutiva per ottenere il soddisfacimento del proprio credito ovvero di proporre ricorso per l'ottemperanza del decreto liquidatorio, si ponga in contrasto con il principio del giusto processo sancito dall'art. 111, primo comma, della Costituzione, nonché (per il tramite dell'art. 117, primo comma, della Costituzione) con il diritto ad un processo di ragionevole durata e ad un ricorso effettivo sancito dall'art. 47 della Carta dei diritti UE e dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

La previsione di una condizione di proponibilità del ricorso per ottemperanza configura, infatti, un ingiustificato privilegio per la pubblica amministrazione inadempiente che si traduce, sul piano della tutela giurisdizionale, in una rilevante discriminazione tra situazioni soggettive sostanzialmente analoghe ed in un apprezzabile ostacolo processuale per il soddisfacimento del credito del cittadino.

4. Conclusioni.

Il Collegio, per le ragioni sopra esposte, ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5-sexies, commi 1, 4, 5, 7 e 11, della legge n. 89/2001, come modificata dalla legge n. 208/2015, per violazione:

dell'art. 3 della Costituzione;

degli articoli 24, primo e secondo comma; 113, secondo comma; 117, primo comma, della Costituzione;

dell'art. 111, primo e secondo comma, della Costituzione.

Resta sospesa ogni decisione sul ricorso in epigrafe, dovendo la questione essere demandata al giudizio della Corte costituzionale.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria (Sezione Seconda)

Visti gli articoli 1 della legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 5-sexies, commi 1, 4, 5, 7 e 11, della legge n. 89/2001 (come introdotti dalla legge n. 208/2015) in relazione agli articoli 3; 24, commi 1 e 2; 111, commi 1 e 2; 113, comma 2; 117, primo comma, della Costituzione;



Sospende il giudizio in corso;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri, e sia comunicata alla presidenza del Senato della Repubblica ed alla presidenza della Camera dei deputati.

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 13 ottobre 2016 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Pupilella, Presidente, estensore;

Luca Morbelli, consigliere;

Angelo Vitali, consigliere.

Il Presidente, estensore: PUPILELLA

17C00066

N. 39

*Ordinanza del 18 novembre 2016 del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto
sul ricorso proposto da Brussi Costruzioni Srl contro Anas e Carena Spa*

Processo amministrativo - Attuazione della delega per il riordino del processo amministrativo (Codice del processo amministrativo) - Nullità della notificazione - Costituzione in giudizio degli intimati - Limiti della sanatoria.

- 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), articolo 44, comma 3, dell'Allegato 1 (Codice del processo amministrativo).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL VENETO

(SEZIONE SECONDA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 681 del 2016, proposto da: Brussi costruzioni Srl, in proprio e quale capogruppo mandataria del costituendo raggruppamento temporaneo di imprese con MAEG Costruzione Spa, rappresentata e difesa dagli avvocati Alfredo Biagini e Francesco Balasso, con domicilio eletto presso il loro studio in Venezia, S. Croce n. 466/G;

Contro Anas - Compartimento della viabilità per il Veneto, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliata in Venezia, San Marco n. 63;

Nei confronti di Carena Spa - Impresa di costruzioni, in proprio e in qualità di mandataria del costituendo raggruppamento temporaneo di imprese con l'impresa Giugliano Costruzioni Metalliche Srl, rappresentata e difesa dagli avvocati Arturo Cancrini, Francesco Vagnicci e Riccardo Sgarlata con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Venezia, S. Croce n. 466/G;

Per l'annullamento

A) Quanto al ricorso introduttivo:

dei verbali di gara tutti e, in particolare, del verbale del 9 marzo 2016 con cui la commissione di gara designata dall'ANAS per la valutazione delle offerte volte all'aggiudicazione dei «lavori di restauro conservativo, consolidamento fondazionale ed adeguamento dimensionale del Ponte della Priula lungo la SS 13 Pontebbana», preso atto delle relazioni istruttorie afferenti al sub-procedimento di verifica delle offerte risultate anomale, ha disposto l'aggiudicazione provvisoria dei lavori a favore dell'ATI Carena - Giugliano;



della relazione del 5 febbraio 2016 della commissione tecnica proposta alla valutazione delle offerte risultate anomale;

del provvedimento del 16 febbraio 2016, prot. VE25/2015, con cui il R.U.P. ha dichiarato la congruità e la conseguente affidabilità dell'offerta presentata dal RT Carena;

del provvedimento ANAS del 29 aprile 2016, prot. CVE-0011153-P di aggiudicazione definitiva dell'appalto in favore del RT Carena - Giugliano, nonché della relativa comunicazione di egual data prot. CVE-0011154-P;

con domanda di declaratoria dell'inefficacia, ai sensi degli articoli 121 e 122 del codice di procedura amministrativa, del contratto di appalto che dovesse essere stipulato ed espressa richiesta, ai sensi dell'art. 24 del codice di procedura amministrativa, con ulteriore domanda di risarcimento in forma specifica con il conseguente subentro nel contratto ovvero, in subordine, del risarcimento del danno per equivalente.

B) Quanto al ricorso incidentale depositato il 21 giugno 2016:

degli atti e delle operazioni di gara nella parte in cui non è stata disposta l'esclusione del costituendo RTI tra le imprese Brussi Costruzioni s.r.l. e Maeg Costruzioni S.p.A.;

dei verbali delle sedute di gara, con particolare riferimento al verbale n. 1 del 22 settembre 2015 e n. 2 del 5 ottobre 2015 relativi all'esame ed alla valutazione della documentazione amministrativa prodotta dalle imprese concorrenti a comprova del possesso dei requisiti per la partecipazione alla gara d'appalto ed ai verbali inerenti al subprocedimento di verifica della congruità delle offerte trovate in sospetto di anomalia nella parte in cui la Commissione ha valutato congrua l'offerta del RTI Brussi;

Visti il ricorso introduttivo e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Anas - Compartimento della viabilità per il Veneto e di Carena Spa impresa di costruzioni, Rti con Giugliano costruzioni metalliche Srl;

Visto l'atto di costituzione in giudizio ed il ricorso incidentale proposto dal ricorrente incidentale Carena S.p.A. Impresa di costruzioni, Rti con Giugliano costruzioni metalliche Srl;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 ottobre 2016 il dott. Stefano Mielli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. Con bando di gara n. 25/2015, prot. n. 19747 del 23 giugno 2015, Anas Spa ha indetto una procedura di gara per l'affidamento dell'appalto relativo a lavori di restauro, consolidamento e adeguamento dimensionale del Ponte della Priula lungo la strada statale 13 «Pontebbana», da aggiudicarsi con il criterio del prezzo più basso mediante la formulazione di un'offerta a prezzi unitari, per un importo a base di gara di complessivi € 11.222.057,58.

A seguito dell'individuazione delle offerte rientranti nella soglia di anomalia è stato avviato il subprocedimento di verifica di congruità con la nomina della commissione di supporto richiesta dal responsabile del procedimento, la richiesta dei giustificativi delle offerte formulate, la verifica dei relativi documenti e l'audizione dei concorrenti ai sensi dell'art. 88 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

Al termine delle operazioni sono state ritenute congrue ed ammissibili le offerte dell'odierna controinteressata Carena Spa impresa di costruzioni - Giugliano costruzioni metalliche Srl, alla quale l'appalto è stato aggiudicato con un ribasso del 40,006%, mentre si è classificata al secondo posto la ricorrente RTI Brussi costruzioni Srl - Maeg Costruzioni Spa.

Con il ricorso in epigrafe, notificato ad Anas compartimento della viabilità per il Veneto presso i suoi uffici di Mestre - Venezia, e presso gli uffici dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Venezia, e non presso la sede legale della Società di Roma, la ricorrente Brussi costruzioni Srl - Maeg costruzioni Spa, impugna gli atti della procedura lamentando la violazione degli articoli 87 e 88 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 164, il travisamento degli atti di gara, l'irragionevolezza e l'ingiustizia manifesta delle valutazioni compiute relativamente al giudizio di congruità dell'offerta della controinteressata.

In particolare la ricorrente sostiene che l'offerta della controinteressata non può essere ritenuta affidabile in quanto alcuni costi, ulteriori a quelli evidenziati dalla stessa ricorrente nel corso del subprocedimento di verifica dell'anomalia, sono stati erroneamente sottostimati, e gli elementi addotti per giustificare delle sopravvenienze attive rispetto ai calcoli effettuati in fase di presentazione dell'offerta, quali i risparmi relativi alle indennità di trasferta dovuti all'assunzione di maestranze del luogo e i risparmi sul costo del personale dovuti all'assunzione di un terzo della forza lavoro dalle liste di mobilità, non potevano essere valutate positivamente per compensare le sottostime evidenziate dalla stessa controinteressata, perché si riferiscono a situazioni non esistenti al momento dell'offerta o della verifica in contraddittorio, ma ad elementi ipotetici e futuri.



Inoltre, secondo la ricorrente, la documentazione prodotta dalla controinteressata non è idonea perché, anziché presentare in sede di giustificazione delle offerte commerciali con validità per tutta la durata dell'appalto, ovvero per 580 giorni decorrenti dalla consegna dei lavori come richiesto dalla *lex specialis* della gara, la controinteressata ha presentato alcuni preventivi con scadenza al 30 aprile 2016 o al 3 novembre 2015; ha presentato l'offerta di un impianto di produzione di conglomerati bituminosi distante più di 500 km dal cantiere, anziché ad una distanza di 70 km dai luoghi di impiego come previsto dalle norme tecniche del capitolato speciale d'appalto dell'Anas; ha erroneamente indicato una quantità inferiore a quella richiesta di fresato d'asfalto da cedere su compenso, con conseguente aggravio di costi per lo smaltimento della parte che non può essere ceduta.

2. Si è costituita in giudizio l'Anas con il patrocinio dell'Avvocatura distrettuale dello Stato replicando alle censure proposte e concludendo per la reiezione del ricorso.

Si è costituita in giudizio anche la controinteressata, la quale ha eccepito la nullità della notificazione del ricorso perché non effettuata presso la sede legale di Roma di Anas Spa, ma presso la sede periferica del compartimento per il Veneto e presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato, nonostante Anas Spa non sia un soggetto che beneficia del patrocinio obbligatorio dell'Avvocatura dello Stato, ed eccependo che, ai sensi dell'art. 44, comma 3, codice di procedura amministrativa, la sanatoria determinatasi per effetto della costituzione in giudizio di Anas Spa, opera *ex nunc*, perché nel codice del processo amministrativo è stato inserito l'inciso secondo cui la costituzione in giudizio sana la nullità ma restano «salvi i diritti acquisiti anteriormente alla comparizione» e quindi, poiché Anas si è costituita in giudizio successivamente alla scadenza della data per la proposizione del ricorso, lo stesso deve essere dichiarato inammissibile.

Nel merito la controinteressata ha replicato alle censure proposte concludendo per la reiezione del ricorso.

3. Successivamente la controinteressata Carena Spa impresa di costruzioni - Giugliano costruzioni metalliche Srl, ha proposto un ricorso incidentale, con il quale sostiene che la ricorrente avrebbe dovuto essere esclusa dalla procedura ai sensi dell'art. 38, comma 1, lettere c) ed e), perché priva del requisito della moralità professionale e per aver commesso gravi infrazioni in materia di sicurezza sul lavoro, per non aver indicato giustificazioni in ordine ai costi interni della sicurezza e per diversi elementi di incongruità nell'offerta, concernenti la sottostima della quantità di acciaio necessaria alla realizzazione del ponte provvisorio e per ulteriori singole voci dei prezzi.

La ricorrente RTI Brussi costruzioni Srl - Maeg costruzioni Spa, ha replicato alle censure proposte nei ricorso incidentale e, alla Camera di consiglio del 20 luglio 2016, fissata per l'esame della domanda di sospensione dell'efficacia dell'aggiudicazione, ha rinunciato alla domanda cautelare, con la conseguenza che allo stato sono tutt'ora validi ed efficaci gli atti impugnati.

In prossimità della pubblica udienza del 26 ottobre 2016, l'Anas e la controinteressata con memorie hanno incentrato le proprie difese sull'eccezione di inammissibilità, ai sensi dell'art. 44, comma 3, codice di procedura amministrativa, del ricorso perché tale norma prevede che la costituzione degli intimati sana la nullità della notificazione del ricorso «salvi i diritti acquisiti anteriormente alla comparizione», e nel caso all'esame la sanatoria della notifica è avvenuta, con effetto *ex nunc*, quando già era scaduto il termine decadenziale di impugnazione.

La causa è stata quindi trattenuta in decisione.

4. Il collegio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 3, codice di procedura amministrativa, nella parte in cui, innovativamente rispetto alla normativa previgente al codice, ha stabilito che la costituzione degli intimati sani la nullità del ricorso con effetto *ex nunc* anziché, come avveniva prima, con effetto *ex tunc*, mediante la previsione che restano comunque «salvi i diritti acquisiti anteriormente alla comparizione», per violazione degli articoli 3, 24, 76, 111, 113 e 117, comma 1 della Costituzione.

4.1. Quanto alla rilevanza della questione il collegio osserva che, stante la inequivoca norma di cui all'art. 44, comma 3, codice di procedura amministrativa, e del costante orientamento espresso dal Consiglio di Stato che di tale norma ha fatto applicazione che può essere considerato diritto vivente (*cf.* Consiglio di Stato, sez. III, 18 maggio 2016, n. 2064; Consiglio di Stato, sez. III, 20 gennaio 2016, n. 189; Consiglio di Stato, sez. VI, 21 gennaio 2015, n. 219; Consiglio di Stato, sez. IV, 13 ottobre 2014, n. 5046; Tar Liguria, sez. II, 22 ottobre 2014, n. 1469), il ricorso dovrebbe essere dichiarato inammissibile con preclusione dell'esame nel merito delle censure proposte e conseguente consolidamento degli atti impugnati.

In caso di accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata, dovrebbe invece ritenersi che la costituzione in giudizio dell'Anas, che nelle prime difese ha puntualmente replicato alle censure proposte accettando pienamente e senza riserve il contraddittorio, abbia sanato la nullità della notificazione del ricorso, con conseguente necessità di respingere le eccezioni in rito e di esaminare nel merito le censure proposte.

4.2. Nel caso all'esame è pacifico e non contestato neppure dalla parte ricorrente che la notifica sia nulla (la ricorrente sostiene infatti l'efficacia sanante *ex tunc* e non *ex nunc* da parte di Anas Spa, ma non afferma che la notifica è valida).



Infatti il ricorso è stato notificato presso la sede periferica dell'Anas che però è un ufficio privo di una propria autonomia di indirizzo o gestionale e di rappresentanza esterna, e presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Venezia, nonostante l'inapplicabilità ad Anas Spa delle norme dell'art. 11 del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611 e dell'art. 25 del codice di procedura civile, valevoli solo per le Amministrazioni dello Stato.

A seguito della trasformazione di Anas prima in ente pubblico economico e successivamente in società per azioni, la notificazione dell'atto introduttivo del giudizio è rituale solo se effettuata nel rispetto della norma dell'art. 145 del codice di procedura civile e, quindi, presso la sua sede legale (*ex pluribus* cfr. Cassazione civile, sez. III, 19 marzo 2009, n. 6659; Tar Abruzzo, Pescara, 4 marzo 2006, n. 145; Tar Campania, Napoli, sez. V, 17 maggio 2005, n. 6348).

4.3. È opportuno, al fine di meglio illustrare le questioni di legittimità costituzionale in seguito esposte, esaminare il contesto normativo che ha costituito l'antecedente della disposizione di cui all'art. 44, comma 3, codice di procedura amministrativa, della cui legittimità costituzionale il collegio dubita.

In origine la previsione secondo cui la costituzione in giudizio della parte intimata aveva un effetto sanante *ex nunc*, era contenuta nell'art. 17, terzo comma, del regio decreto 17 agosto 1907, n. 642, recante il «regolamento per la procedura dinanzi alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato», il quale prevedeva che, in caso di ricorso nullo «la comparizione dell'intimato sana la nullità e la irregolarità dell'atto, salvo i diritti acquisiti anteriormente alla comparizione».

Tale norma è sempre stata interpretata nel senso che la regola della sanatoria per effetto del c.d. conseguimento dello scopo risulta applicabile soltanto quando la costituzione del soggetto intimato, che avrebbe potuto dedurre la ipotizzabile nullità del ricorso introduttivo, sia avvenuta prima della scadenza del termine decadenziale per la proposizione del ricorso (*ex pluribus* cfr. Consiglio Stato, sez. IV, 10 agosto 2004, n. 5508; Consiglio di Stato, sez. V, 8 gennaio 1998, n. 60).

4.4. Nella giurisprudenza del Consiglio di Stato, a fronte di un orientamento maggioritario che limitava l'operatività della norma di cui all'art. 17, terzo comma, del regio decreto 17 agosto 1907, n. 642, alle sole ipotesi di nullità del ricorso, in mancanza di una disciplina della nullità della notificazione nel processo amministrativo, una parte della giurisprudenza ne ha interpretativamente esteso la portata applicativa anche alle ipotesi di nullità della notificazione, con la conseguenza di ritenere che la comparizione della parte intimata non fosse idonea a sanare non solo la nullità del ricorso, ma anche quella della notificazione se avvenuta successivamente alla scadenza del termine previsto per la proposizione del ricorso (per una ricostruzione dell'evoluzione giurisprudenziale cfr. la già citata sentenza Consiglio di Stato, sez. VI, 21 gennaio 2015, n. 219).

Il contrasto giurisprudenziale è stato risolto con sentenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato 16 dicembre 1980, n. 52, che ha statuito che il citato art. 17 del regio decreto 17 agosto 1907, n. 642, è applicabile soltanto alla sanatoria dei vizi di nullità del ricorso, mentre la nullità della notificazione resta disciplinata dalle norme generali in materia di notificazioni di cui agli articoli 156 e 160, codice di procedura civile, secondo cui «la nullità non può mai essere pronunciata, se l'atto ha raggiunto lo scopo a cui è destinato», con la conseguenza che il vizio di notificazione del ricorso deve ritenersi sanato con effetto *ex tunc* dalla costituzione in giudizio dell'amministrazione, e che non può ritenersi verificata la decadenza dei ricorrenti dall'impugnazione quando l'amministrazione si sia costituita in giudizio, ancorché dopo la scadenza del termine per la proposizione del ricorso.

In particolare in tale pronuncia l'adunanza plenaria ha affermato che «la notificazione costituisce, quindi, procedimento avente lo scopo della ricezione dell'atto che ne forma oggetto, rivolto a funzione di garanzia del contraddittorio e della tutela giurisdizionale (in conformità del precetto enunciato nell'art. 24 della Costituzione) in quanto preordinato a rendere possibile la presenza della parte intimata del giudizio».

Dal che trae concreto fondamento, in applicazione del principio fondamentale di cui all'ultimo comma dell'art. 156 del codice di procedura civile, per il quale la nullità per inosservanza di forme di alcun atto del processo non può mai essere pronunciata se l'atto ha raggiunto lo scopo a cui è destinata, la sanatoria della notificazione inficiata da violazione delle norme sopra ricordate, qualora la parte, nell'interesse della quale sono stabiliti i requisiti dell'atto, del procedimento, dimostri con l'adempimento dell'onere della costituzione in giudizio, di aver avuto dell'atto notificato ricezione, in misura idonea all'esercizio della difesa».

In questa prospettiva, secondo cui la costituzione in giudizio della parte intimata sana *ex tunc* il vizio della nullità della notificazione, si è costantemente pronunciata la giurisprudenza successiva alla sentenza dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato 16 dicembre 1980, n. 52 (cfr. Consiglio di Stato, VI, 31 gennaio 1986, n. 85; Consiglio di Stato, sez. V, 24 maggio, 1986, n. 265; sez. IV, 11 luglio 1984, n. 531; più recentemente, Consiglio di Stato, sez. IV, 13 maggio 2013, n. 2591; Consiglio di Stato, sez. V, 8 settembre 2011, n. 5040; Consiglio di Stato, sez. V, 29 dicembre 2009, n. 8970; Consiglio di Stato, sez. VI, 25 giugno 2008, n. 3233).

4.5. Sempre per quanto riguarda la rilevanza della questione nella controversia all'esame, il collegio evidenzia anche che non appare possibile una lettura costituzionalmente orientata della disposizione di cui all'art. 44, comma 3, codice di procedura amministrativa, nella parte in cui dispone che la costituzione degli intimati sana la nullità della notificazione del ricorso *ex nunc* e non *ex tunc* mediante la locuzione «salvo i diritti acquisiti anteriormente alla comparizione,», in modo da rendere superabile in via interpretativa la rilevanza della questione di legittimità costituzionale.



In primo luogo perché, come ha condivisibilmente osservato il Consiglio di Stato (*cf.* Consiglio di Stato, sez. VI, 21 gennaio 2015, n. 219, punto 14.2, in diritto) la sostanziale identità della disposizione di cui all'art. 17, terzo comma, del regio decreto 17 agosto 1907, n. 642, con quella introdotta nell'art. 44, comma 3, codice di procedura amministrativa, rende logico attribuire alla seconda il significato da sempre attribuito alla prima.

In secondo luogo perché non appaiono plausibili né si rinvencono in giurisprudenza o in dottrina delle interpretazioni alternative a tale significato della disposizione.

È vero che vi sono alcune pronunce che ritengono che la costituzione in giudizio dell'amministrazione intimata sani la nullità della notificazione con effetto *ex tunc* anziché con effetto *ex nunc* anche successive all'entrata in vigore del codice del processo amministrativo (*cf.* Tar Trentino-Alto Adige, sez. I, 15 febbraio 2016, n. 86; Tar Abruzzo, L'Aquila, 16 aprile 2015, n. 290; Consiglio di Stato, sez. VI, 27 giugno 2014, n. 3260; Consiglio di Stato, sez. VI, 17 gennaio 2014, n. 227; Tar Campania, Napoli, sez. VI, 24 gennaio 2014, n. 513; Tar Umbria, sez. I, 2 gennaio 2014, n. 6; Tar Sicilia, Catania, sez. III, 6 dicembre 2013, n. 2975; Tar Lombardia, Milano, sez. II, 10 maggio 2011, n. 1220), tuttavia tali pronunce non appaiono significative in quanto, ad un'attenta lettura, non offrono una diversa interpretazione della disposizione, ma si limitano a citare l'effetto sanante previsto dall'art. 156, comma 3, codice di procedura civile, richiamandosi in modo tratteggiato ed acritico alla giurisprudenza antecedente all'entrata in vigore del codice il quale, superando la precedente disciplina, ha innovativamente introdotto nell'art. 44, comma 3, la regola secondo cui «la costituzione dell'intimato è idonea a sanare la nullità della notifica del ricorso, ma, a differenza che nel processo civile, con efficacia *ex nunc*, ossia con salvezza delle eventuali decadenze già maturate in danno del notificante prima della costituzione in giudizio del destinatario della notifica» (*cf.* la già citata sentenza Consiglio di Stato, sez. III, 18 maggio 2016, n. 2064).

5. Ciò premesso il primo parametro costituzionale che il collegio ritiene violato è costituito dall'art. 76 della Costituzione per eccesso di delega.

L'art. 44, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69, che reca la delega al codice, dispone che «il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto del processo avanti ai tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato, al fine di adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, di coordinarle con le norme del codice di procedura civile in quanto espressione di principi generali e di assicurare la concentrazione delle tutele» e, al comma 2, indica, tra i principi ed i criteri direttivi da seguire, quello di assicurare «l'effettività della tutela».

Tenuto conto della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di eccesso di delega (ad esempio le sentenze n. 229 del 2014, n. 94 del 2014, n. 162 del 2012, n. 73 e n. 5 del 2014, n. 80 del 2012, n. 293 e n. 230 del 2010) il collegio ritiene che la disposizione con cui il legislatore delegato ha innovativamente limitato l'operatività dell'efficacia sanante della costituzione dell'amministrazione intimata in caso di nullità della notificazione facendo «salvi i diritti acquisiti anteriormente alla comparizione,» e quindi con efficacia *ex nunc*, diversamente da quanto avveniva prima del codice del processo amministrativo ed avviene tutt'ora nel processo civile, non possa essere qualificato da nessun punto di vista come un coerente sviluppo o un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, dato che si pone in espresso contrasto con la finalità di adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza delle giurisdizioni superiori, di coordinarle con le norme del codice di procedura civile in quanto espressione di principi generali e di assicurare il principio di effettività della tutela giurisdizionale.

Infatti l'unico scopo della notificazione è quello di provocare la presa di conoscenza di un atto da parte del destinatario attraverso la certezza legale che esso sia entrato nella sua sfera di conoscibilità con gli effetti che ne conseguono in termini di instaurazione del contraddittorio; per tale ragione, come sopra visto, nel sistema previgente al codice del processo amministrativo, non si dubitava della piena operatività nel processo amministrativo della sanatoria *ex tunc* della notifica nulla in applicazione del generalissimo principio di conservazione degli atti di cui è espressione in materia processuale la disposizione di cui all'art. 156, codice di procedura civile, secondo cui «la nullità non può mai essere pronunciata, se l'atto ha raggiunto lo scopo a cui è destinato».

Poiché il principio di conservazione di cui è espressione il principio processuale del raggiungimento dello scopo costituisce un principio generale, il contrasto con i principi ed i criteri direttivi della delega non sembra neppure poter essere giustificato, come è avvenuto con la recente sentenza della Corte costituzionale 31 gennaio 2014, n. 18, relativa alla disposizione di cui all'art. 44, comma 4, codice di procedura amministrativa, con riferimento agli elementi di specialità propri del processo amministrativo, caratterizzato da brevi termini perentori per la sua introduzione, e dall'assenza dell'istituto della contumacia, ove si consideri che nella fattispecie contemplata dall'art. 44, comma 3, codice di procedura amministrativa, la sanatoria della notificazione nulla si produce solo per effetto della spontanea e volontaria costituzione in giudizio dell'amministrazione intimata, per la quale, al fine di far rilevare la nullità della notificazione, è sufficiente non comparire rendendo operante la disposizione di cui al comma 4, e provocando la declaratoria di inammissibilità del ricorso la cui notificazione sia nulla per errore imputabile al ricorrente.



6. Indipendentemente da quanto osservato in relazione alla violazione dell'art. 76 della Costituzione, il collegio ritiene che la previsione, nell'art. 44, comma 3, della locuzione «salvi i diritti acquisiti anteriormente alla comparizione,» violi anche gli articoli 3, 24, 111, 113 e 117, primo comma, della Costituzione.

La giurisprudenza della Corte costituzionale è ferma nell'affermare che nella disciplina degli istituti processuali vige il principio della discrezionalità ed insindacabilità delle scelte operate dal legislatore, con il limite della loro non manifesta irragionevolezza.

Nel caso di specie la previsione, rispetto alla quale la relazione di accompagnamento al codice non reca alcun riferimento, appare manifestamente irragionevole.

La Corte costituzionale con sentenza 8 luglio 1967, n. 97, anche in un contesto normativo nel quale non erano ancora stati costituzionalizzati i principi del giusto processo, non ha esitato di dichiarare l'illegittimità costituzionale del terzo comma dell'art. 11 del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato, proprio nella parte in cui escludeva la sanatoria della nullità della notificazione nonostante la costituzione in giudizio dell'amministrazione, affermando, con considerazioni che ben si attagliano anche alla fattispecie in esame, che «la nullità di atti del processo civile non possa mai essere pronunciata se l'atto ha raggiunto lo scopo cui è destinato e che la costituzione del convenuto sani ogni vizio della citazione risulta testualmente dagli articolo 156 e 164 del codice di procedura civile.

La stessa regola vige nel processo penale, dove pur prevale l'interesse pubblico, e ciò sia per quanto riguarda la sanatoria generale degli atti nulli, per raggiungimento dello scopo, sia per quanto riguarda la nullità delle citazioni a giudizio e loro notificazioni (art. 187, terzo comma, e 188, primo comma, del codice di procedura penale).

Si tratta di principi introdotti nel sistema degli atti processuali attraverso ampia elaborazione che ha posto in evidenza la funzione dell'atto ai fini dello svolgimento e giusta definizione del processo. Per cui, se il vizio d'origine nell'atto è rimasto senza conseguenze per fatti concludenti sopravvenuti, l'interesse ad una persistente rilevazione di nullità deve cedere di fronte alla realtà di una avvenuta sanatoria.

Esempio tipico ed evidente è, appunto, il caso (come quello che ha dato luogo al presente giudizio), in cui sia proprio l'ufficio dell'avvocatura presso il quale avrebbe dovuto essere notificata l'impugnativa per cassazione, a provvedere, in luogo di affidarsi alla rilevabilità d'ufficio del vizio, alla regolare costituzione in giudizio, mediante contro-ricorso, corredato di tutti gli atti e fascicoli delle fasi di merito: dando così la dimostrazione di essere in grado, per fatto volontario, di esercitare il diritto di difesa.

Mancherebbe di razionalità ritenere che, nelle cause in cui sia parte una pubblica amministrazione, difesa dall'Avvocatura di Stato, la suesposta regola di sanatoria, che vige per la generalità dei cittadini, debba subire una eccezione, non assistita da alcun logico fondamento.

La difesa dell'amministrazione conserva bensì, sotto altri riguardi, le sue prerogative istituzionali, ma non quella qui discussa che, sul piano del contraddittorio processuale, la porrebbe in posizione di disparità di trattamento, contro lo stesso fatto proprio compiuto».

6.1. L'irragionevolezza e la violazione del principio di proporzionalità risultano manifesti anche ove si consideri che in tal modo viene a determinarsi un'ingiustificata lesione del diritto di difesa sancito dall'art. 24 della Costituzione, del principio di effettività di tutela di cui all'art. 111 e del diritto ad un processo equo ai sensi dell'art. 6 della Convenzione EDU, il quale, secondo la giurisprudenza della Corte europea, implica che eventuali limitazioni all'accesso ad un giudice possano essere ammesse solo in presenza di un rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito.

Quest'ultimo profilo configura una violazione dell'art. 117, comma primo, della Costituzione, per contrasto con la giurisprudenza della Corte EDU (*cf.* Corte costituzionale, 24 ottobre 2007, n. 348 e n. 349).

Infatti alla luce dei principi costituzionali e sovranazionali sembra da escludere, in materia processuale, la compatibilità con la Costituzione di soluzioni dirette a conferire rilievo a meri formalismi che limitano o riducono eccessivamente il diritto d'azione compromettendone l'essenza, qualora non siano giustificati da effettive garanzie difensive o da concorrenti e prevalenti interessi di altra natura, che invece è proprio quanto accade nel caso all'esame per effetto della previsione che la sanatoria della notificazione nulla, a seguito della costituzione in giudizio della parte intimata, si produca *ex nunc* in luogo di quella *ex tunc*.

In tal senso non è infatti condivisibile l'affermazione secondo cui in tal modo il legislatore verrebbe a tutelare l'interesse pubblico al consolidamento degli effetti dei provvedimenti amministrativi (*cf.* Consiglio di Stato, sez. VI, 21 gennaio 2015, n. 219, punto 14.3, in diritto, lettera g), ultimo periodo), dato che a ciò è preordinata la previsione di un termine di decadenza per l'impugnazione che però in questi casi è rispettato, trattandosi di fattispecie nelle quali la notificazione del ricorso è tempestiva, viene eseguita in un modo non corretto, ma raggiunge lo scopo al quale è destinata a seguito della volontaria costituzione in giudizio dell'amministrazione intimata, e dal punto di vista della Costituzione la tutela delle situazioni giuridiche soggettive, ed in particolare dell'interesse legittimo prevista dagli articoli 24 e 113, implica la necessità di favorire la pronuncia sul merito, che è lo scopo ultimo del processo, e di sfavorire invece esiti processuali diversi da una decisione piena sulla situazione giuridica controversa che non siano in un rapporto ragionevole di proporzionalità con lo scopo perseguito.



Nel caso della sanatoria *ex tunc* non sono compromesse le garanzie difensive di nessuna delle parti, perché la notifica, il cui scopo è quello di rendere la controparte edotta della controversia, benché nulla, è sanata solo con la spontanea e volontaria costituzione in giudizio dell'amministrazione che in tal modo accetta il contraddittorio, mentre la sanatoria non si produce se la parte intimata non si costituisce in giudizio facendo valere in tal modo, in rito e con effetti preclusivi rispetto all'esame nel merito del ricorso, il vizio della notificazione.

Invece la sanatoria *ex nunc*, in un processo come quello amministrativo caratterizzato da brevi termini di decadenza, di fatto non è idonea a sanare alcunché, con grave nocumento dei diritti di difesa della parte ricorrente, privata del diritto d'azione per un errore che ha un rilievo solo formale una volta che si sia volontariamente e spontaneamente costituita in giudizio la parte intimata, e con pregiudizio anche dei diritti di difesa della stessa amministrazione resistente la quale, ove intenda giungere ad una decisione di merito in modo da far valere la correttezza e la legittimità del proprio operato a fronte dei rilievi mossi dalla parte ricorrente, di fatto non è nelle condizioni di poter sanare il vizio della notificazione, perché per poterla sanare dovrebbe costituirsi entro il breve termine previsto per la proposizione del ricorso, che è un'eventualità remota del tutto al di fuori della sua sfera di controllo dato che non vi può influire e dato che, secondo *l'id quod plerumque accidit*, per l'esigenza di disporre del maggior tempo possibile per apprestare le proprie difese, il ricorrente è portato a notificare il ricorso a ridosso della scadenza del termine, e l'amministrazione dovrebbe altresì rinunciare ad utilizzare per intero i termini previsti per la costituzione in giudizio.

6.2. Peraltro nel confronto tra le disposizioni di cui ai commi 3 e 4 dell'art. 44, si assiste anche ad un ulteriore disallineamento che rende illogici gli effetti che si producono.

In base al comma 4 la nullità che non sia imputabile alla parte notificante è sanabile *ex tunc* se l'intimato non si costituisce, mentre deve condurre alla declaratoria di inammissibilità del ricorso ai sensi del comma 3 se l'intimato, dando la prova che la notificazione ha raggiunto lo scopo cui è preordinata, si costituisce, dato che in questo secondo caso la sanatoria opera *ex nunc*.

6.3. Per tali ragioni il collegio ritiene che la locuzione «salvi i diritti acquisiti anteriormente alla comparizione,» violi gli articoli 3, 24, 111, 113 e 117, primo comma, della Costituzione e, a supporto di tale conclusione, si richiama alla giurisprudenza della Corte di cassazione che ha individuato la necessità in questa materia, di accedere, ove possibile, a soluzioni interpretative costituzionalmente orientate.

Sul punto nella recente sentenza delle Sezioni unite della Cassazione 20 luglio 2016, n. 14917, è stato infatti affermato il principio del necessario riconoscimento dell'efficacia sanante, con effetto *ex tunc*, della costituzione in giudizio del convenuto, anche ove la notificazione del ricorso in Cassazione (che è sottoposto ad un termine di decadenza, come ad un termine di decadenza è sottoposta l'azione di annullamento avanti al giudice amministrativo) sia avvenuta in un luogo privo di collegamento col destinatario alla luce di molteplici parametri costituzionali e della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo che rilevano anche nel caso all'esame: «2.3. Rilievo fondamentale va attribuito in materia al citato art. 156 del codice di procedura civile (richiamato dall'art. 160), nel quale trova diretta espressione (...) il principio di strumentalità delle forme degli atti processuali, che permea l'intero codice di procedura civile ed al quale, quindi, l'interprete deve costantemente ispirarsi.

Le forme degli atti, cioè, sono prescritte al fine esclusivo di conseguire un determinato scopo, coincidente con la funzione che il singolo atto è destinato ad assolvere nell'ambito del processo, e così, in definitiva, con lo scopo ultimo del processo, consistente nella pronuncia sul merito della situazione giuridica controversa: che il principio del «giusto processo», di cui all'art. 111 della Costituzione, ed all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, comprenda, tra i valori che intende tutelare (oltre alla durata ragionevole del processo, all'imparzialità del giudice, alla tutela del contraddittorio, ecc.), il diritto di ogni persona ad un "giudice" che emetta una decisione sul merito della domanda ed imponga, pertanto, all'interprete di preferire scelte ermeneutiche tendenti a garantire tale finalità, costituisce affermazione acquisita nella giurisprudenza di questa Corte (cfr. Cass., sez. un., n. 15144 del 2011, n. 17931 del 2013, n. 5700 del 2014, nonché Cass. n. 3362 del 2009, n. 14627 del 2010, n. 17698 del 2014, n. 1483 del 2015 e la stessa ordinanza di rimessione), anche alla luce di quella della Corte EDU, la quale ammette limitazioni all'accesso ad un giudice solo in quanto espressamente previste dalla legge ed in presenza di un rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito (v., tra altre, Omar c. Francia, 29 luglio 1998; Bellet c. Francia, 4 dicembre 1995), ponendo in rilievo la esigenza che tali limitazioni siano stabilite in modo chiaro e prevedibile (v., ad es., Falleljsek c. Rep. Ceca, 15 agosto 2008)».

Il collegio ritiene pertanto che tale norma, nel prevedere una sostanziale non sanabilità della nullità della notificazione nonostante la stessa abbia raggiunto il proprio scopo comprovato dalla costituzione in giudizio della parte intimata che spontaneamente e volontariamente ha accettato il contraddittorio, si ponga in contrasto con il principio desumibile dall'art. 6 della Convenzione EDU, come delineato nell'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo (oltre che con le sentenze citate nella sentenza delle Sezioni unite della Cassazione 20 luglio 2016, n. 14917, cfr. le sentenze Mortola ed altri contro Italia; Staibano ed altri contro Italia 4 febbraio 2014; Khalfauoui contro Francia 14 dicembre 1999; Papon contro Francia, 25 luglio 2002; Pennino contro Italia, 24 settembre 2013).



Infatti tale norma, per un errore nella notifica che ha un rilievo meramente formale una volta che la parte intimata si sia costituita in giudizio, finisce per porre un ostacolo procedurale che preclude definitivamente alla parte la possibilità di far valere la propria posizione dinanzi ad un giudice e costituisce una sostanziale negazione del diritto invocato, frustrando definitivamente la legittima aspettativa delle parti rispetto al bene della vita al quale aspiravano, senza un giusto equilibrio tra gli interessi pubblici e privati in gioco.

In definitiva, a fronte di una norma, come quella all'esame, che non consente spazi per un'interpretazione costituzionalmente orientata per i motivi sopra indicati ai paragrafi 4.1, 4.2, 4.3, 4.4 e 4.5, il collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione della legittimità costituzionale della locuzione «salvi i diritti acquisiti anteriormente alla comparizione,» prevista all'art. 44, comma 3, del codice del processo amministrativo approvato con decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, con la quale è stata innovativamente sancita l'efficacia *ex nunc* anziché *ex tunc* della sanatoria della nullità della notificazione per effetto della costituzione in giudizio della parte intimata, per violazione degli articoli 3, 24, 76, 111, 113 e 117, primo comma, della Costituzione.

P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Sezione seconda) dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3, 24, 76, 111, 113 e 117, primo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale art. 44, comma 3, del codice del processo amministrativo approvato con decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, limitatamente alla locuzione «salvi i diritti acquisiti anteriormente alla comparizione,».

Sospende il giudizio in corso e dispone, a cura della segreteria della Sezione, che gli atti dello stesso siano trasmessi alla Corte costituzionale per la risoluzione della prospettata questione, nonché la notifica della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione della medesima ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 26 ottobre 2016 con l'intervento dei magistrati:

Alberto Pasi, Presidente;

Stefano Mielli, consigliere, estensore;

Marco Morgantini, consigliere.

Il Presidente: PASI

L'estensore: MIELLI

17C00067

VITTORIA ORLANDO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2017-GUR-012) Roma, 2017 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 7 0 3 2 2 *

€ 4,00

