

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 154° - Numero 26

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 26 giugno 2013

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, 1027 - 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. 141. Sentenza 17 - 20 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Farmaci - Norme della Regione Liguria - Disciplina delle modalità di erogazione dei farmaci e delle preparazioni galeniche a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche - Previsione che le strutture di ricovero ospedaliero accreditato debbano intrattenere rapporti di convenzione con le farmacie ospedaliere o territoriali o fornite di laboratorio per preparazioni magistrali - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con il decreto del Ministero della salute 3 dicembre 2008, che non prevederebbe tali convenzioni - Genericità delle doglianze e carente individuazione del parametro interposto - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Legge della Regione Liguria 3 agosto 2012, n. 26, art. 3, comma 1, lettera *a*).
- Costituzione, art. 117, terzo comma.

**Farmaci - Norme della Regione Liguria - Disciplina delle modalità di erogazione dei farmaci e delle preparazioni galeniche a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche - Omessa indicazione se con “preparazioni galeniche” si intenda riferirsi alle “formule magistrali” - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con la normativa statale di settore - Asserita violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge della Regione Liguria 3 agosto 2012, n. 26, artt. 2, comma 1, e 3, comma 1, lettera *b*).
- Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219, art. 3, comma 1, lettere *a*) e *b*).

**Farmaci - Norme della Regione Liguria - Disciplina delle modalità di erogazione dei farmaci e delle preparazioni galeniche a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche - Necessaria prescrizione da parte di medico specialista in anestesia e rianimazione, oncologia e neurologia, per l'erogazione di derivati della cannabis, sotto forma di specialità medicinali o di preparati galenici magistrali - Necessaria prescrizione da parte dei medici di medicina generale, previa indicazione terapeutica formulata dai medici specialisti in anestesia e rianimazione, oncologia e neurologia, per l'erogazione, a carico del Servizio sanitario Regionale, di farmaci cannabinoidi - Contrasto con principi fondamentali della normativa statale che qualificano e regolamentano la dispensazione dei farmaci, a garanzia della uniformità nel territorio nazionale - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Liguria 3 agosto 2012, n. 26, art. 2, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219, titoli III, IV e VI.

**Farmaci - Norme della Regione Liguria - Disciplina delle modalità di erogazione dei farmaci e delle preparazioni galeniche a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche - Possibilità di prescrizione estesa anche ai medici specialisti operanti nei Centri di cure palliative pubblici e convenzionati - Inscindibile connessione con le disposizioni già dichiarate incostituzionali - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.**

- Legge della Regione Liguria 3 agosto 2012, n. 26, artt. 2, comma 3, e 3, comma 1, lettera *b*), secondo periodo, limitatamente alle parole “su presentazione di prescrizione del medico specialista di cui all’articolo 2”.
- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.



**Farmaci - Norme della Regione Liguria - Disciplina delle modalità di erogazione dei farmaci e delle preparazioni galeniche a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche - Prescrizione su ricettari di colore diverso, cui corrisponde una diversa attribuzione dell'onere - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con la normativa statale secondo cui la prescrizione medica deve essere effettuata con ricetta da rinnovare volta per volta, nonché con il decreto ministeriale che regola le modalità di compilazione del ricettario - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge della Regione Liguria 3 agosto 2012, n. 26, art. 3, comma 1, lettera b).
- Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219, art. 89.

**Farmaci - Norme della Regione Veneto - Disciplina delle modalità di erogazione dei farmaci e delle preparazioni galeniche a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche - Previsione che la Giunta regionale è autorizzata ad avviare azioni sperimentali o specifici progetti pilota con il Centro per la ricerca per le colture industriali di Rovigo, con lo Stabilimento chimico farmaceutico militare di Firenze o con altri soggetti autorizzati, secondo la normativa vigente, a produrre medicinali cannabinoidi - Ricorso del Governo - Ritenuto contrasto con i principi fondamentali desumibili dalla normativa statale sul regime autorizzatorio per la produzione di principi attivi stupefacenti a fini medici - Asserita violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute - Insussistenza - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Veneto 28 settembre 2012, n. 38, art. 5, comma 2.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219, artt. 50 e 54, comma 2; d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, art. 17.

**Farmaci - Norme della Regione Liguria - Disciplina delle modalità di erogazione dei farmaci e delle preparazioni galeniche a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche - Produzione e lavorazione di cannabis medicinale coltivata in Italia - Prevista attivazione di una convenzione della Giunta regionale con lo Stabilimento chimico farmaceutico militare di Firenze o con altro soggetto dotato delle medesime autorizzazioni alla produzione di principi attivi stupefacenti a fini medici - Contrasto con i principi fondamentali della normativa statale che disciplinano il procedimento di autorizzazione - Surrrettizia introduzione di una autorizzazione *ex lege* - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Liguria 3 agosto 2012, n. 26, art. 8.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219, artt. 50 e 54, comma 2..... Pag. 1

N. 142. Sentenza 17 - 20 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Caccia - Norme della Regione Abruzzo - Calendario venatorio 2011-2012 - Previsione di un unico comparto regionale in luogo di quelli di dimensioni sub provinciali prescritti dalla legge statale, per assicurare la naturale omogeneità degli ambienti venatori - Omessa considerazione delle peculiarità ambientali, naturalistiche e umane afferenti ai singoli contesti territoriali - Deroga non consentita alla regolamentazione della caccia alle specie migratorie contenuta nella legislazione statale - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2004, n. 10, art. 43, commi 6, 6-bis e 6-ter.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 14, comma 1..... Pag. 9



## N. 143. Sentenza 17 - 20 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinamento penitenziario - Condannati sottoposti al regime speciale di sospensione delle regole del trattamento - Previsione di limiti di durata e di frequenza dei colloqui visivi e telefonici con i propri difensori - Lesione del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale parziale - Assorbimento di ulteriori censure.**

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera *b*), ultimo periodo, come modificato dall'art. 2, comma 25, lettera *f*), numero 2), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, art. 24 (artt. 3 e 111, terzo comma) ..... Pag. 13

## N. 144. Sentenza 17 - 20 giugno 2013

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

**Imposte e tasse - Decreto del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato - Acquisizione da parte dello Stato del maggior gettito netto sulla tassa automobilistica - Equivalente decurtazione, in caso di mancato spontaneo versamento, dei trasferimenti erariali di finanziamento della spesa sanitaria regionale - Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti proposto dalla Regione siciliana - Mancata impugnazione in via principale della legge di cui il decreto impugnato è mera attuazione - Inammissibilità del conflitto - Assorbimento dell'istanza di sospensione.**

- Decreto del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato 2 aprile 2012.
- Statuto della Regione siciliana, art. 36, primo comma; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2, primo comma, anche in combinato disposto con gli artt. 17, lettera *c*), e 20 dello statuto..... Pag. 20

## N. 145. Sentenza 17 - 20 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Miniere e cave - Norme della Provincia di Trento - Autorizzazione all'attività di cava - Possibilità di due proroghe per il completamento dei lavori di coltivazione autorizzati, per un periodo complessivo di massimo tre anni - Ricorso del Governo - Asserita elusione della osservanza della normativa di VIA, lesiva della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Insussistenza - Scelta in sé non censurabile e non incongrua - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione.**

- Legge della Provincia di Trento 20 luglio 2012, n. 14, artt. 4, comma 2, e 13, comma 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *s*); statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, primo comma..... Pag. 25

## N. 146. Sentenza 17 - 20 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Personale della scuola non di ruolo supplente, docente e non docente - Mancato riconoscimento del diritto alla maturazione degli aumenti economici biennali riconosciuto al personale non di ruolo a tempo indeterminato - Erronea rappresentazione del quadro normativo - Mancanza del *tertium comparationis* individuato dal giudice *a quo* - Inammissibilità della questione.**

- Legge 11 luglio 1980, n. 312, art. 53, terzo comma.
- Costituzione, artt. 3, 36 e 11, 117, in relazione alla clausola 4 dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE.



- Impiego pubblico - Supplenti con incarico a tempo determinato - Aumenti economici biennali - Diverso trattamento tra docenti di religione e docenti di materie diverse - Asserita disparità di trattamento - Insussistenza - Inidoneità della categoria dei docenti di religione, per la peculiarità del rapporto di lavoro, a fungere da idoneo tertium comparationis - Non fondatezza della questione.**
- Legge 11 luglio 1980, n. 312, art. 53, terzo comma.
  - Costituzione, artt. 3, 36 e 11, 117, in relazione alla clausola 4 dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE. .... Pag. 32
- N. 147. Ordinanza 17 - 20 giugno 2013
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Sardegna - Allestimenti mobili in strutture turistico-ricettive all'aria aperta - Esclusa rilevanza ai fini edilizi, urbanistici e paesaggistici - Asserito contrasto con la normativa statale di settore - Motivazione sulla rilevanza della questione insufficiente, perplessa, parziale - Manifesta inammissibilità.**
- Legge della Regione Sardegna 21 novembre 2011, n. 21, art. 20.
  - Costituzione, artt. 3, 25, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera l); statuto della Regione Sardegna, art. 3, primo comma. .... Pag. 38
- N. 148. Ordinanza 17 - 20 giugno 2013
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Reati e pene - Circostanze del reato - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza della circostanza attenuante del fatto di lieve entità di cui al comma 5 dell'art. 73 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope) sull'aggravante della recidiva reiterata - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata - Questione divenuta priva di oggetto - Manifesta inammissibilità.**
- Codice penale, art. 69, quarto comma, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
  - Costituzione, artt. 3, 25 e 27. .... Pag. 44
- N. 149. Ordinanza 17 - 20 giugno 2013
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Procedimento civile - Corte di cassazione - Sentenza di cassazione con rinvio - Obbligo del giudice del rinvio di uniformarsi al principio di diritto e comunque a quanto statuito dalla Corte, e di decidere la causa nel merito qualora non siano necessari ulteriori accertamenti di fatto - Asserito contenuto di automatismo della norma censurata - Censura che si risolve nella rivendicazione di un sindacato del giudice del rinvio su (presunti) *errores in iudicando* e *in procedendo* della Corte di cassazione - Manifesta infondatezza della questione.**
- Codice di procedura civile, art. 384, secondo comma.
  - Costituzione, artt. 23, 24 e 53. .... Pag. 47
- N. 150. Ordinanza 17 - 20 giugno 2013
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Reati e pene - Delitto di sottrazione e trattenimento di minore all'estero - Sospensione di diritto, a seguito di condanna, della potestà genitoriale - Asserita lesione dei diritti inviolabili del fanciullo - Omessa descrizione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo* - Difetto di motivazione sulla rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.**
- Codice penale, art. 574-bis.
  - Costituzione, artt. 2, 3, 30 e 31; convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, artt. 3, 7 e 8, in relazione all'art. 10 della Costituzione. .... Pag. 50



## N. 151. Ordinanza 17 - 20 giugno 2013

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico di un deputato per il reato di diffamazione nel corso di un comizio - Deliberazione di insindacabilità delle opinioni del parlamentare adottata dalla Camera dei deputati - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso Giudice di pace di Viterbo - Sussistenza dei requisiti soggettivo ed oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Ammissibilità del ricorso - Comunicazione e notificazione conseguenti.**

- Deliberazione della Camera dei deputati del 22 settembre 2010 (atti Camera, doc. IV-ter, n. 17/A).
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37. . . . . Pag. 53

## N. 152. Sentenza 17 - 21 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Servizio sanitario regionale - Nuova disciplina per la nomina dei direttori generali delle ASL e degli Istituti del servizio sanitario regionale, da adottarsi con disciplinare deliberato della Giunta regionale - Previsione che i direttori generali nominati in attesa dell'adozione del disciplinare decadono dopo sessanta giorni dalla pubblicazione dello stesso - Tipologia di figura dirigenziale che esercita funzioni di carattere gestionale e non è legata all'organo politico da un rapporto diretto - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale parziale - Assorbimento di ulteriori profili di censura.**

- Legge della Regione Campania 3 novembre 1994, n. 32, art. 18-bis, comma 5, inserito dall'art. 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione Campania 6 luglio 2012, n. 18.
- Costituzione, art. 97 (art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo). . . . . Pag. 56

## N. 153. Sentenza 17 - 21 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Imposte e tasse - Norme della Regione Toscana - Misure per favorire, sostenere e valorizzare la cultura e il paesaggio - Introduzione di un credito di imposta IRAP a favore dei finanziamenti effettuati a decorrere dall'anno 2013 - Ricorso del Governo - Asseverata integrazione della disciplina di un tributo dello Stato, in assenza di una specifica autorizzazione contenuta in una legge statale, lesiva della competenza esclusiva statale in materia di tributi - Insussistenza - Esistenza di norma statale che consente alle Regioni ordinarie di ridurre le aliquote e di disporre riduzioni della base imponibile, nel rispetto dei principi stabiliti - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Toscana 31 luglio 2012, n. 45.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e). . . . . Pag. 60

## N. 154. Sentenza 17 - 21 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Enti locali - Gestione commissariale del debito pregresso del Comune di Roma - Disciplina normativa derogatoria rispetto alla normativa generale sul dissesto degli enti locali, contenente divieto di azioni esecutive individuali e imputazione alla gestione straordinaria del Comune di Roma delle obbligazioni nascenti da atti o fatti precedenti al 28 aprile 2008, anche se accertate con sentenze diventate definitive successivamente a tale data - Asseverata irragionevolezza dell'intera procedura commissariale per la ritenuta indeterminatezza temporale e per la violazione dell'effettività della tutela giurisdizionale dei crediti - Insussistenza - Ragionevolezza di una doppia gestione (ordinaria e commissariale) volta a mantenere indenni dal peso di debiti pregressi le risorse destinate all'attività ordinaria del Comune di Roma Capitale, in considerazione del rilievo del tutto peculiare di quest'ultimo, sia in campo nazionale che internazionale - Non fondatezza delle questioni.**



- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 78, comma 6, primo periodo; decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2 (convertito nella legge 26 marzo 2010, n. 42), art. 4, comma 8-*bis*.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 25, secondo comma, 41, primo comma, 42, secondo e terzo comma, 97, primo comma, 101, 102, 104, 108, secondo comma, 114, 117, primo comma (in relazione agli artt. 6, primo comma, e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva in Italia dalla legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché in relazione all'art. 1 del primo Protocollo addizionale alla medesima Convenzione, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), 118 e 119. ....

Pag. 64

## N. 155. Ordinanza 17 - 21 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Professioni - Norme della Regione Valle d'Aosta - Disciplina dell'attività di acconciatore - Ricorso del Governo - Sopravvenute abrogazione e modifica delle norme impugnate - Rinuncia al ricorso in assenza di controparte costituita - Estinzione del processo.**

- Legge della Regione Valle d'Aosta 7 maggio 2012, n. 14, artt. 6, comma 1, lettere *a)* e *d)*, e 9, comma 2.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera *e)*, e terzo; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2 e 3, lettera *a)*; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionali, art. 23. ....

Pag. 83

## N. 156. Ordinanza 17 - 21 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Intervento in giudizio - Giudizi di legittimità costituzionale in materia di mediazione obbligatoria - Interventi del Consiglio Nazionale Forense - Soggetto che non è stato parte nei giudizi *a quibus* e che non è titolare di un interesse qualificato, inerente in modo diretto ed immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio - Inammissibilità.**

- Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, artt. 5, comma 1, 8, comma 5, 13 e 16; decreto ministeriale 18 ottobre 2010, n. 180, art. 16; codice di procedura civile, art. 372, commi 2 e 3.
- Costituzione, artt. 3, 11, 24, 76, 77 e 111, in riferimento agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, nonché in riferimento agli artt. 47, 52 e 53 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

**Procedimento civile - Mediazione obbligatoria - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme censurate - Censura di norma regolamentare - Erronea indicazione della norma censurata - Richiesta di intervento additivo manipolativo di sistema - Manifesta inammissibilità delle questioni.**

- Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, artt. 5, comma 1, 8, comma 5, 13 e 16; decreto ministeriale 18 ottobre 2010, n. 180, art. 16; codice di procedura civile, art. 372, commi 2 e 3.
- Costituzione, artt. 3, 11, 24, 76, 77 e 111, in riferimento agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, nonché in riferimento agli artt. 47, 52 e 53 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. ....

Pag. 85



## N. 157. Ordinanza 17 - 21 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Responsabilità civile - Danni da sinistro stradale - Azione giudiziale nei confronti dell'impresa designata alla gestione dei sinistri in carico al Fondo di garanzia per le vittime della strada - Condizione di proponibilità - Comunicazione della richiesta risarcitoria cumulativamente all'impresa designata e alla CONSAP-Fondo di garanzia per le vittime della strada anziché disgiuntamente all'una o all'altra - Questione già dichiarata manifestamente infondata - Manifesta infondatezza.**

– Decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, art. 287, comma 1.

– Costituzione, artt. 24, 76 e 77. .... Pag. 93

## N. 158. Ordinanza 17 - 21 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Remunerazione del servizio - Compenso di riscossione diverso a seconda dell'ambito territoriale di appartenenza dei contribuenti - Imposizione a carico del debitore, in misura parziale o integrale, a seconda che il pagamento avvenga entro o oltre il sessantesimo giorno dalla notifica della cartella - Difetto di motivazione sulla rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.**

– Decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, art. 17, come modificato dall'art. 2, comma 3, lettera a), del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito nella legge 24 novembre 2006, n. 286.

– Costituzione, artt. 3, 53 e 97. .... Pag. 95

#### ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

## N. 145. Ordinanza del Tribunale di Savona dell'8 febbraio 2013.

**Questione di legittimità costituzionale - Omessa descrizione della fattispecie - Omessa indicazione delle disposizioni censurate e dei parametri costituzionali.**

–

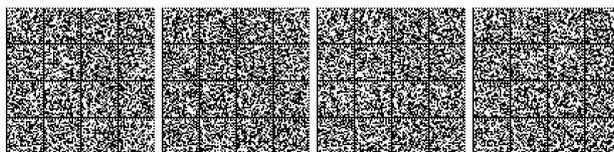
– ..... Pag. 99

## N. 146. Ordinanza della commissione tributaria provinciale di Campobasso del 17 aprile 2013.

**Contenzioso tributario - Controversie di valore non superiore a ventimila euro, relative ad atti emessi dall'Agenzia delle entrate - Obbligo di presentare preliminarmente reclamo ed eventuale proposta di mediazione ad organo della stessa Amministrazione - Previsione a pena di inammissibilità del ricorso, rilevabile d'ufficio in ogni stato e grado del giudizio - Violazione del diritto di agire in giudizio - Insussistenza di ragioni che giustifichino una tutela giurisdizionale condizionata al previo esperimento del rimedio amministrativo - Limitazione della tutela giurisdizionale per i contribuenti destinatari di una determinata categoria di provvedimenti tributari - Violazione, sotto più profili, dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza - Contrasto con il principio del giudice naturale precostituito per legge, con il diritto di difesa e con il divieto di limitare a determinate categorie di atti la tutela giurisdizionale contro la P.A. - Restrizione delle facoltà difensive del contribuente (quanto ai contenuti del ricorso, alla tutela cautelare e alla rimborsabilità delle spese sostenute) - Violazione del principio della ragionevole durata del processo - Richiamo alla giurisprudenza della Corte di giustizia UE.**

– Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, art. 17-bis, introdotto dall'art. 39, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

– Costituzione, artt. 3, 24, 25, 111 e 113. .... Pag. 100



N. 147. Ordinanza dalla Commissione tributaria provinciale di Campobasso del 17 aprile 2013.

**Contenzioso tributario - Controversie di valore non superiore a ventimila euro, relative ad atti emessi dall'Agenzia delle entrate - Obbligo di presentare preliminarmente reclamo ed eventuale proposta di mediazione ad organo della stessa Amministrazione - Previsione a pena di inammissibilità del ricorso, rilevabile d'ufficio in ogni stato e grado del giudizio - Violazione del diritto di agire in giudizio - Insussistenza di ragioni che giustifichino una tutela giurisdizionale condizionata al previo esperimento del rimedio amministrativo - Limitazione della tutela giurisdizionale per i contribuenti destinatari di una determinata categoria di provvedimenti tributari - Violazione, sotto più profili, dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza - Contrasto con il principio del giudice naturale preconstituito per legge, con il diritto di difesa e con il divieto di limitare a determinate categorie di atti la tutela giurisdizionale contro la P.A. - Restrizione delle facoltà difensive del contribuente (quanto ai contenuti del ricorso, alla tutela cautelare e alla rimborsabilità delle spese sostenute) - Violazione del principio della ragionevole durata del processo - Richiamo alla giurisprudenza della Corte di giustizia UE.**

- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, art. 17-bis, introdotto dall'art. 39, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 111 e 113. .... Pag. 105

N. 148. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia del 25 marzo 2013

**Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Previsione, per i dipendenti pubblici non contrattualizzati, che i meccanismi di adeguamento retributivo non si applicano per gli anni 2011, 2012 e 2013 e che non danno luogo a recuperi - Previsione, altresì, che gli anni 2011, 2012 e 2013 non siano utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio e che le progressioni hanno effetto per i predetti anni soltanto a fini giuridici - Irrazionalità - Ingiustificato deterioramento del trattamento dei lavoratori dipendenti rispetto a quelli autonomi - Violazione dei principi di generalità e di progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Violazione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 21.
- Costituzione, artt. 3, 36, 53 e 97. .... Pag. 109

N. 149. Ordinanza emessa dal Tribunale di Camerino del 15 aprile 2013.

**Ordinamento giudiziario - Delega legislativa per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza - Conferimento al Governo mediante disposizione inserita nella legge di conversione del decreto-legge n. 138 del 2011 - Denunciata eterogeneità della delega rispetto alle norme contenute nel decreto-legge convertito - Alterazione dell'omogeneità di fondo della normativa urgente nonché del legame tra decretazione d'urgenza e potere di conversione - Inosservanza della procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera, prevista per i disegni di legge di delegazione legislativa - Mancato esame da parte della Commissione referente - Violazione dell'iter ordinario di formazione legislativa nonché dell'iter previsto per la decretazione d'urgenza.**

- Legge 14 settembre 2011, n. 148 (che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138), art. 1, comma 2.
- Costituzione, artt. 70, 72, commi primo e quarto, e 77, comma secondo. .... Pag. 115



N. 150. Ordinanza della Corte di cassazione del 12 aprile 2013

**Imposte e tasse - Agevolazioni fiscali - Credito d'imposta per spese per attività di ricerca, attribuito alle imprese dall'art. 1, commi da 280 a 283, della legge n. 296 del 2006 ("finanziaria 2007") - Successivo assoggettamento, disposto dal decreto-legge n. 185 del 2008, alla disciplina sul monitoraggio dei crediti d'imposta (dettata dall'art. 5, commi 1 e 2 del decreto-legge n. 138 del 2002) e contestuale fissazione di un limite alla copertura finanziaria del beneficio - Mancata previsione della salvezza dei diritti e delle aspettative sorte, ai sensi della legge n. 296 del 2006, in relazione ad attività di ricerca avviate prima del 29 novembre 2008 (data di entrata in vigore del decreto-legge n. 185 del 2008) - Denunciata abolizione, per esaurimento delle risorse finanziarie, di crediti d'imposta già entrati nel patrimonio del contribuente in quanto maturati in relazione a costi già sostenuti - Violazione del principio di tutela dell'affidamento del cittadino nella certezza delle situazioni giuridiche.**

- Decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2, art. 29, comma 1.
- Costituzione, art. 3.

**In subordine: Imposte e tasse - Agevolazioni fiscali - Credito d'imposta per spese per attività di ricerca, attribuito alle imprese dall'art. 1, commi da 280 a 283, della legge n. 296 del 2006 ("finanziaria 2007") - Procedura per selezionare le imprese concretamente autorizzate alla fruizione del beneficio tra quelle che avevano già avviato attività di ricerca prima del 29 novembre 2008 (data di entrata in vigore del decreto-legge n. 185 del 2008) - Previsione di un meccanismo di selezione sostanzialmente casuale, basato sulla priorità cronologica di arrivo all'Agenzia delle entrate di atti trasmessi per via telematica - Irragionevole disparità di trattamento fra contribuenti egualmente titolari di crediti d'imposta.**

- Decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2, art. 29, in combinato disposto con il comma 2, lett. a), e con il comma 3, primo periodo e prima parte della lett. a).
- Costituzione, art. 3..... Pag. 124

N. 151. Ordinanza della Corte di appello di Bari del 18 marzo 2013.

**Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Termine decadenziale di sei mesi per la proposizione della domanda - Decorrenza dal momento in cui la decisione che conclude il procedimento è divenuta definitiva - Abolizione della previgente possibilità di proporre la domanda durante la pendenza del procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata - Ingiustificata discriminazione in danno di chi subisca l'eccessiva durata di un processo non ancora concluso - Violazione indiretta del diritto alla ragionevole durata del processo presupposto - Carezza di effettività del diritto delle parti all'esame della loro causa "entro un termine ragionevole", sancito dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU) - Contrasto con i vincoli convenzionali, come interpretati dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo.**

- Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, art. 55, comma 1, lett. d), sostitutivo dell'art. 4 della legge 24 marzo 2001, n. 89.
- Costituzione, artt. 3, 111, comma secondo, e 117, primo comma, anche in relazione all'art. 6, comma 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali..... Pag. 135





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 141

*Sentenza 17 - 20 giugno 2013*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Farmaci - Norme della Regione Liguria - Disciplina delle modalità di erogazione dei farmaci e delle preparazioni galeniche a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche - Previsione che le strutture di ricovero ospedaliero accreditato debbano intrattenere rapporti di convenzione con le farmacie ospedaliere o territoriali o fornite di laboratorio per preparazioni magistrali - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con il decreto del Ministero della salute 3 dicembre 2008, che non prevederebbe tali convenzioni - Genericità delle doglianze e carente individuazione del parametro interposto - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Legge della Regione Liguria 3 agosto 2012, n. 26, art. 3, comma 1, lettera *a*).
- Costituzione, art. 117, terzo comma.

**Farmaci - Norme della Regione Liguria - Disciplina delle modalità di erogazione dei farmaci e delle preparazioni galeniche a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche - Omessa indicazione se con “preparazioni galeniche” si intenda riferirsi alle “formule magistrali” - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con la normativa statale di settore - Asserita violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge della Regione Liguria 3 agosto 2012, n. 26, artt. 2, comma 1, e 3, comma 1, lettera *b*).
- Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219, art. 3, comma 1, lettere *a*) e *b*).

**Farmaci - Norme della Regione Liguria - Disciplina delle modalità di erogazione dei farmaci e delle preparazioni galeniche a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche - Necessaria prescrizione da parte di medico specialista in anestesia e rianimazione, oncologia e neurologia, per l'erogazione di derivati della cannabis, sotto forma di specialità medicinali o di preparati galenici magistrali - Necessaria prescrizione da parte dei medici di medicina generale, previa indicazione terapeutica formulata dai medici specialisti in anestesia e rianimazione, oncologia e neurologia, per l'erogazione, a carico del Servizio sanitario Regionale, di farmaci cannabinoidi - Contrasto con principi fondamentali della normativa statale che qualificano e regolamentano la dispensazione dei farmaci, a garanzia della uniformità nel territorio nazionale - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Liguria 3 agosto 2012, n. 26, art. 2, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219, titoli III, IV e VI.

**Farmaci - Norme della Regione Liguria - Disciplina delle modalità di erogazione dei farmaci e delle preparazioni galeniche a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche - Possibilità di prescrizione estesa anche ai medici specialisti operanti nei Centri di cure palliative pubblici e convenzionati - Inscindibile connessione con le disposizioni già dichiarate incostituzionali - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.**

- Legge della Regione Liguria 3 agosto 2012, n. 26, artt. 2, comma 3, e 3, comma 1, lettera *b*), secondo periodo, limitatamente alle parole “su presentazione di prescrizione del medico specialista di cui all’articolo 2”.
- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.

**Farmaci - Norme della Regione Liguria - Disciplina delle modalità di erogazione dei farmaci e delle preparazioni galeniche a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche - Prescrizione su ricettari di colore diverso, cui corrisponde una diversa attribuzione dell'onere - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con la normativa statale secondo cui la prescrizione medica deve essere effettuata con ricetta da rinnovare volta per volta, nonché con il decreto ministeriale che regola le modalità di compilazione del ricettario - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge della Regione Liguria 3 agosto 2012, n. 26, art. 3, comma 1, lettera *b*).
- Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219, art. 89.



**Farmaci - Norme della Regione Veneto - Disciplina delle modalità di erogazione dei farmaci e delle preparazioni galeniche a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche - Previsione che la Giunta regionale è autorizzata ad avviare azioni sperimentali o specifici progetti pilota con il Centro per la ricerca per le colture industriali di Rovigo, con lo Stabilimento chimico farmaceutico militare di Firenze o con altri soggetti autorizzati, secondo la normativa vigente, a produrre medicinali cannabinoidi - Ricorso del Governo - Ritenuto contrasto con i principi fondamentali desumibili dalla normativa statale sul regime autorizzatorio per la produzione di principi attivi stupefacenti a fini medici - Asserita violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute - Insussistenza - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Veneto 28 settembre 2012, n. 38, art. 5, comma 2.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219, artt. 50 e 54, comma 2; d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, art. 17.

**Farmaci - Norme della Regione Liguria - Disciplina delle modalità di erogazione dei farmaci e delle preparazioni galeniche a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche - Produzione e lavorazione di cannabis medicinale coltivata in Italia - Prevista attivazione di una convenzione della Giunta regionale con lo Stabilimento chimico farmaceutico militare di Firenze o con altro soggetto dotato delle medesime autorizzazioni alla produzione di principi attivi stupefacenti a fini medici - Contrasto con i principi fondamentali della normativa statale che disciplinano il procedimento di autorizzazione - Surrettizia introduzione di una autorizzazione *ex lege* - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Liguria 3 agosto 2012, n. 26, art. 8.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219, artt. 50 e 54, comma 2.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici:* Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

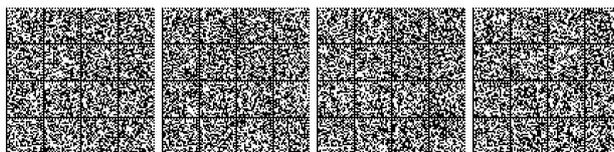
## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1 e 2, 3 e 8, nonché del titolo della legge della Regione Liguria 3 agosto 2012, n. 26 (Modalità di erogazione dei farmaci e delle preparazioni galeniche a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche), e dell'art. 5, comma 2, della legge della Regione Veneto 28 settembre 2012, n. 38 (Disposizioni relative alla erogazione dei medicinali e dei preparati galenici magistrali a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 5 ottobre e il 4 dicembre 2012, depositati in cancelleria il 10 ottobre e il 14 dicembre 2012 ed iscritti ai nn. 139 e 189 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 21 maggio 2013 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi gli avvocati dello Stato Marina Russo e Gesualdo d'Elia per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Luigi Manzi e Daniela Palumbo per la Regione Veneto.



*Ritenuto in fatto*

1. - Con ricorso notificato il 5 ottobre 2012 (reg. ric. n. 139 del 2012) e depositato nella cancelleria della Corte il 10 ottobre 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 2, commi 1 e 2, 3 e 8, nonché il titolo della legge della Regione Liguria 3 agosto 2012, n. 26 (Modalità di erogazione dei farmaci e delle preparazioni galeniche a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche), per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

1.1. - L'art. 2 della legge della Regione Liguria - rubricato «Titolarità e modalità di prescrizione» - stabilisce, al comma 1, che «i derivati della cannabis, sotto forma di specialità medicinali o di preparati galenici magistrali, possono essere prescritti dal medico specialista delle seguenti discipline: anestesia e rianimazione, oncologia e neurologia» e, al comma 2, che «i farmaci cannabinoidi sono a carico del Servizio Sanitario Regionale e sono prescritti dai medici di medicina generale, previa indicazione terapeutica formulata dai medici specialisti di cui al comma 1. In tale indicazione lo specialista stabilisce la durata del piano terapeutico e la sua ripetibilità».

L'art. 3 della legge regionale impugnata - rubricato «Modalità di somministrazione e acquisto» - dispone: «l'inizio del trattamento può avvenire: a) in ambito ospedaliero e/o in strutture a esso assimilabili, compresi day-hospital e ambulatori; i farmaci di cui all'articolo 2 sono acquistati dalla farmacia ospedaliera e posti a carico del Servizio Sanitario Regionale anche nel caso del prolungamento della cura dopo la dimissione del paziente. Le strutture di ricovero ospedaliero accreditato devono assistere i loro medici nella reperibilità dei suddetti farmaci e, se sprovviste di farmacia, assisterli nell'ottenere i farmaci da una farmacia ospedaliera o territoriale o fornita di laboratorio per preparazioni magistrali, con cui devono intrattenere rapporti di convenzione; b) in ambito domiciliare, in caso di cura realizzata con tali modalità, utilizzando farmaci esteri importati; il farmacista del servizio pubblico consegna direttamente i farmaci importati al medico o al paziente, dietro pagamento del solo prezzo di costo richiesto dal produttore e delle spese accessorie riportate nella fattura estera. Nel caso di preparazioni galeniche magistrali per utilizzo extra-ospedaliero fornite da farmacie private su presentazione di prescrizione del medico specialista di cui all'articolo 2, la spesa per la terapia è a carico del paziente quando è prescritta su ricettario bianco. La spesa resta a carico del Servizio Sanitario Regionale solo qualora il medico che fa la prescrizione sia alle dipendenze del servizio pubblico e utilizzi il ricettario del Servizio Sanitario Regionale per la prescrizione magistrale».

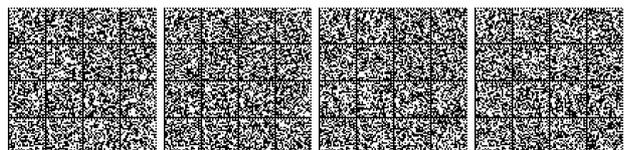
L'art. 8 della medesima legge - rubricato «Risparmi a medio termine» - prevede che «ai fini della fornitura al Servizio Sanitario Regionale, la Giunta regionale attiva una convenzione con lo Stabilimento Chimico Farmaceutico Militare di Firenze per la produzione e lavorazione di Cannabis medicinale coltivata in Italia o con altro soggetto dotato delle medesime autorizzazioni alla produzione di principi attivi stupefacenti a fini medici».

1.2. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato cinque questioni, riguardanti diverse disposizioni della legge della Regione Liguria n. 26 del 2012, tutte ritenute in contrasto con i principi fondamentali della normativa statale in materia di tutela della salute, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

1.2.1. - In primo luogo, il titolo della legge della Regione Liguria n. 26 del 2012, nonché gli artt. 2, comma 1, e 3, comma 1, lettera *b*), violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto farebbero «generico riferimento alle “preparazioni galeniche”» e ometterebbero «di chiarire se, con tali parole, si intenda riferirsi alle “formule magistrali”», ponendosi così in contrasto con il principio desumibile dall'art. 3, comma 1, lettere *a*) e *b*), del decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219, recante «Attuazione della direttiva 2001/83/CE (e successive direttive di modifica) relativa ad un codice comunitario concernente i medicinali per uso umano, nonché della direttiva 2003/94/CE», che distingue tra «formule magistrali» e «formule officinali» e prevede, per queste due tipologie di formule galeniche, un regime differenziato. Ne deriverebbe «il rischio che determinate sostanze (quali i derivati della cannabis), per le quali il legislatore ha previsto l'applicazione di uno specifico regime (quello, appunto, delle «formule magistrali») si sottraggano allo stesso».

1.2.2. - In secondo luogo, l'art. 2, commi 1 e 2, della legge regionale impugnata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., perché detterebbe misure in materia di qualificazione e classificazione dei farmaci, nonché di «regolamentazione del relativo regime di dispensazione - compres[i] l'individuazione degli specialisti abilitati a prescriberli [e] i relativi impieghi terapeutici», ponendosi in contrasto «con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute disposti, in particolare, dalle norme di cui ai titoli III, IV e VI del d.lg. n. 219 del 2006».

1.2.3. - In terzo luogo, l'art. 3, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Liguria n. 26 del 2012 violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali della normativa statale in materia di tutela della salute, perché, nello stabilire «che le strutture di ricovero ospedaliero accreditato debbano intrattenere rapporti di convenzione con le farmacie ospedaliere o territoriali o fornite di laboratorio per preparazioni magistrali», detterebbe una disciplina difforme da quella contenuta nelle «Norme di buona preparazione dei medicinali in farmacia, di cui alla



Farmacopea Ufficiale XII», che - adottata con decreto del Ministro della salute del 3 dicembre 2008 - «non prevede tali tipi di convenzioni».

1.2.4. - In quarto luogo, l'art. 3, comma 1, lettera *b*), della legge regionale impugnata - nel disporre che «nel caso di preparazioni galeniche magistrali per utilizzo extra-ospedaliero fornite da farmacie private su presentazione di prescrizione del medico specialista di cui all'articolo 2, la spesa per la terapia è a carico del paziente quando è prescritta su ricettario bianco», e che «la spesa resta a carico del Servizio Sanitario Regionale solo qualora il medico che fa la prescrizione sia alle dipendenze del servizio pubblico e utilizzi il ricettario del servizio sanitario regionale per la prescrizione magistrale» - violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali della normativa statale in materia di tutela della salute desumibili dall'art. 89 del d.lg. n. 219 del 2006, «secondo cui la prescrizione medica deve essere effettuata con ricetta da rinnovare volta per volta», nonché dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 17 maggio 2008, che, «nel disciplinare il modello di ricettario a carico del sistema sanitario nazionale, non contempla il rimborso delle preparazioni magistrali estemporanee a livello nazionale, ma - eventualmente - solo il rimborso di prodotti galenici o integrativi inclusi nel Prontuario regionale [...], previsione non applicabile alla fattispecie in esame, che [...] concerne le formule magistrali».

1.2.5. - In quinto luogo, l'art. 8 della legge regionale n. 26 del 2012 - nel prevedere l'attivazione di una convenzione della Giunta regionale con lo Stabilimento chimico farmaceutico militare di Firenze o «con altro soggetto dotato delle medesime autorizzazioni alla produzione di principi attivi stupefacenti a fini medici» per la produzione e lavorazione di cannabis medicinale coltivata in Italia - violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali della normativa statale in materia di tutela della salute, in quanto lo Stabilimento chimico farmaceutico militare di Firenze non sarebbe in possesso delle autorizzazioni prescritte dalla legge per la produzione di principi attivi e per la fabbricazione di stupefacenti.

1.3. - La Regione Liguria non si è costituita in giudizio.

2. - Con ricorso notificato il 4 dicembre 2012 (reg. ric. n. 189 del 2012) e depositato nella cancelleria di questa Corte il 14 dicembre 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 5, comma 2, della legge della Regione Veneto 28 settembre 2012, n. 38 (Disposizioni relative alla erogazione dei medicinali e dei preparati galenici magistrali a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche), per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

2.1. - L'art. 5 della predetta legge regionale, rubricato «Convenzioni e attività sperimentali», stabilisce, al comma 1, che «la Giunta regionale può stipulare convenzioni con i centri e gli istituti autorizzati ai sensi della normativa statale alla produzione o alla preparazione dei medicinali cannabinoidi» e, al comma 2, che «la Giunta regionale, ai fini della presente legge e anche per ridurre il costo dei medicinali cannabinoidi importati dall'estero, è autorizzata ad avviare azioni sperimentali o specifici progetti pilota con il Centro per la ricerca per le colture industriali di Rovigo, con lo Stabilimento chimico farmaceutico militare di Firenze o con altri soggetti autorizzati, secondo la normativa vigente, a produrre medicinali cannabinoidi».

2.2. - Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione censurata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali della normativa statale in materia di tutela della salute e, in particolare, con il combinato disposto degli artt. 50 e 54, comma 2, del d.lgs. n. 219 del 2006, che richiede, per la produzione di sostanze attive utilizzate come materie prime per la produzione di medicinali, l'acquisizione di un'autorizzazione dell'Agenzia italiana del farmaco, nonché con l'art. 17 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), che, a sua volta, prescrive l'autorizzazione dell'Ufficio centrale stupefacenti del Ministero della salute per la produzione, la fabbricazione e l'impiego di sostanze stupefacenti. La disposizione censurata si porrebbe in contrasto con tali norme, in quanto autorizzerebbe la Giunta regionale a stipulare convenzioni con soggetti - il Centro per la ricerca per le colture industriali di Rovigo e lo Stabilimento chimico farmaceutico militare di Firenze - attualmente privi delle autorizzazioni prescritte dalla normativa statale e, in tal modo, introdurrebbe «una sostanziale autorizzazione *ex lege*, che eccede dalle competenze regionali in materia».

2.3. - Con atto depositato nella cancelleria il 14 gennaio 2013, si è costituita in giudizio la Regione Veneto, chiedendo che la Corte dichiari la questione inammissibile o non fondata.

2.3.1. - In via preliminare, la difesa regionale afferma che il ricorso sarebbe inammissibile «per evidente incongruenza giuridica, poiché la formulazione della norma impugnata è attualmente del tutto inidonea a generare un vulnus alle prerogative costituzionalmente garantite allo Stato». La disposizione contenuta nell'art. 5, comma 2, della legge della Regione Veneto n. 38 del 2012 sarebbe strettamente collegata alla previsione dettata dal comma 1 dello stesso articolo - secondo cui «la Giunta regionale può stipulare convenzioni con i centri e gli istituti autorizzati ai sensi della normativa statale alla produzione o alla preparazione dei medicinali cannabinoidi» - cosicché «la facoltà consentita dal



comma 1 di stipulare convenzioni con gli istituti autorizzati ai sensi della normativa vigente rimane una mera facoltà anche in riferimento al comma 2, relativamente alle sperimentazioni e ai progetti pilota». Di conseguenza, il «taglio ipotetico» della disposizione impugnata ne escluderebbe «radicalmente il carattere di immediata lesività».

2.3.2. - Nel merito, la Regione Veneto sostiene che la censura non è fondata, in quanto basata su un erroneo presupposto interpretativo, frutto di una incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

Il richiamo testuale al rispetto della normativa statale - contenuto tanto nell'art. 1, comma 1, quanto nell'art. 5, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto n. 38 del 2012 - rappresenterebbe «il dato inconfutabile della volontà regionale di riconoscere la potestà dello Stato in subjecta materia e di volere conformare la propria legislazione a quella statale», mentre «ciò che correttamente rimane espressione dell'autonomia regionale [...] è la facoltà di attivare il progetto o avviare le sperimentazioni con i soggetti individuati», fermo restando che tali soggetti «dovranno ovviamente essere in possesso delle necessarie autorizzazioni». Pertanto, secondo la difesa regionale, il ricorrente, «laddove eccipisce una presunta carenza di autorizzazioni, adombra una lesione meramente eventuale di prerogative costituzionalmente tutelate», che potrebbe emergere soltanto «in relazione alla strutturazione del rapporto convenzionale di cui si tratta e, si ritiene, successivamente alla stipula degli atti», allorché sarebbe comunque possibile ricorrere alle autorità giudiziarie competenti.

### *Considerato in diritto*

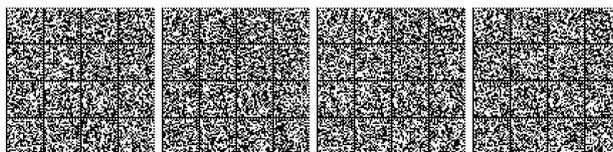
1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, con due ricorsi, notificati il 5 ottobre e il 4 dicembre 2012, depositati in cancelleria il 10 ottobre e il 14 dicembre 2012 ed iscritti ai nn. 139 e 189 del registro ricorsi 2012, ha proposto questioni di legittimità costituzionale, rispettivamente, degli artt. 2, commi 1 e 2, 3 e 8, nonché del titolo della legge della Regione Liguria 3 agosto 2012, n. 26 (Modalità di erogazione dei farmaci e delle preparazioni galeniche a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche), e dell'art. 5, comma 2, della legge della Regione Veneto 28 settembre 2012, n. 38 (Disposizioni relative alla erogazione dei medicinali e dei preparati galenici magistrali a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche). Tali disposizioni, riguardanti la disciplina delle modalità di erogazione dei farmaci e delle preparazioni galeniche a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche, sono tutte censurate per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto ritenute in contrasto con principi fondamentali della normativa statale in materia di tutela della salute.

2. - Le questioni proposte sono riferite a leggi regionali riguardanti lo stesso oggetto e parzialmente coincidenti nel contenuto. Quindi, «in ragione dell'omogeneità della materia, i ricorsi devono essere riuniti per essere decisi con un'unica sentenza» (sentenza n. 213 del 2011).

3. - In via preliminare, va dichiarata la manifesta inammissibilità della censura con la quale la difesa dello Stato impugna l'art. 3, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Liguria n. 26 del 2012. Tale disposizione, nello stabilire che «le strutture di ricovero ospedaliero accreditato debbano intrattenere rapporti di convenzione con le farmacie ospedaliere o territoriali o fornite di laboratorio per preparazioni magistrali», violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto «con le “Norme di buona preparazione dei medicinali in farmacia”, di cui alla Farmacopea Ufficiale XII», adottata con decreto del Ministro della salute del 3 dicembre 2008, che «non prevede tali tipi di convenzioni».

La censura è manifestamente inammissibile per la genericità delle doglianze e la carente individuazione del parametro interposto. A prescindere dalla natura giuridica della Farmacopea, il ricorrente non indica quale principio fondamentale della legislazione statale in materia di tutela della salute sarebbe leso dalla previsione di convenzioni tra le strutture di ricovero ospedaliero accreditato e le farmacie, contenuta nella norma regionale censurata. Né, dato il tenore complessivo della censura, è possibile avviare a tale carenza in via interpretativa, non essendo agevole individuare un principio della legislazione statale che esplicitamente precluda alle predette strutture l'esercizio della facoltà prevista dalla disposizione impugnata (*ex plurimis*, sentenze n. 46, n. 26 e n. 8 del 2013).

4. - Nel merito delle altre censure, il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene, in primo luogo, che il titolo della legge della Regione Liguria n. 26 del 2012, nonché gli artt. 2, comma 1, e 3, comma 1, lettera *b*), violano l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto farebbero «generico riferimento alle “preparazioni galeniche”» e ometterebbero «di chiarire se, con tali parole, si intenda riferirsi alle “formule magistrali”». Ne deriverebbe la lesione del principio desumibile dall'art. 3, comma 1, lettere *a*) e *b*), del decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219, recante «Attuazione della direttiva 2001/83/CE (e successive direttive di modifica) relativa ad un codice comunitario concernente i medicinali per uso umano, nonché della direttiva 2003/94/CE», che distingue tra «formule magistrali» e «formule officinali» e prevede, per queste due tipologie di formule galeniche, un regime differenziato, con conseguente «rischio che determinate



sostanze (quali i derivati della cannabis), per le quali il legislatore ha previsto l'applicazione di uno specifico regime (quello, appunto, delle «formule magistrali») si sottraggano allo stesso».

La censura non è fondata.

È vero che il titolo della legge della Regione Liguria n. 26 del 2012 fa generico riferimento a «preparazioni galeniche» a base di cannabinoidi. Tuttavia, la disciplina complessiva contenuta in tale legge, per la parte riguardante le formule galeniche (e, in particolare, le modalità di prescrizione, somministrazione e acquisto, previste dagli artt. 2 e 3), è inequivocabilmente riferita alle «formule magistrali» di cui all'art. 3, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo n. 219 del 2006. Le disposizioni impugnate fanno esplicito riferimento, rispettivamente, ai «preparati galenici magistrali» (art. 2, comma 1) e alle «preparazioni galeniche magistrali» (art. 3, comma 1, lettera *b*), mentre mancano nella legge richiami alle preparazioni «officinali». Sia l'interpretazione sistematica, sia quella letterale conducono, dunque, a ritenere insussistente, sotto il profilo indicato, la dedotta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

5. - Secondo la difesa dello Stato, l'art. 2, commi 1 e 2, della medesima legge della Regione Liguria n. 26 del 2012 - nello stabilire che «i derivati della cannabis, sotto forma di specialità medicinali o di preparati galenici magistrali, possono essere prescritti dal medico specialista delle seguenti discipline: anestesia e rianimazione, oncologia e neurologia» (comma 1) e che «i farmaci cannabinoidi sono a carico del Servizio Sanitario Regionale e sono prescritti dai medici di medicina generale, previa indicazione terapeutica formulata dai medici specialisti di cui al comma 1. In tale indicazione lo specialista stabilisce la durata del piano terapeutico e la sua ripetibilità» (comma 2) - violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. Tali previsioni invaderebbero la competenza statale in materia di «qualificazione e [...] classificazione dei farmaci», nonché di «regolamentazione del relativo regime di dispensazione - compres[i] l'individuazione degli specialisti abilitati a prescriberli [e] i relativi impieghi terapeutici», così ponendosi in contrasto «con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute disposti, in particolare, dalle norme di cui ai titoli III, IV e VI del d.lg. n. 219 del 2006».

5.1. - La censura è fondata.

5.1.1. - Il legislatore statale, nell'esercizio della sua competenza concorrente in materia di tutela della salute, è più volte intervenuto per individuare i principi fondamentali volti a regolare le modalità di immissione in commercio e di somministrazione dei farmaci.

L'art. 3, comma 1, del decreto-legge 17 febbraio 1998, n. 23 (Disposizioni urgenti in materia di sperimentazioni cliniche in campo oncologico e altre misure in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 aprile 1998, n. 94, stabilisce che «il medico, nel prescrivere una specialità medicinale o altro medicinale prodotto industrialmente, si attiene alle indicazioni terapeutiche, alle vie e alle modalità di somministrazione previste dall'autorizzazione all'immissione in commercio», ora rilasciata dall'Agenzia italiana del farmaco (AIFA).

Inoltre, l'art. 6 del decreto legislativo n. 219 del 2006, prevede, al comma 1, che nessun medicinale può essere immesso in commercio sul territorio nazionale senza aver ottenuto la prescritta autorizzazione comunitaria o dell'Agenzia italiana del farmaco, e specifica, al comma 2, che, quando per un medicinale è stata rilasciata la suddetta autorizzazione, «ogni ulteriore dosaggio, forma farmaceutica, via di somministrazione e presentazione, nonché le variazioni ed estensioni sono ugualmente soggetti ad autorizzazione ai sensi dello stesso comma 1».

L'art. 87 del decreto legislativo n. 219 del 2006, poi, precisa che la classificazione del medicinale in una specifica categoria avviene «[a]ll'atto del rilascio» dell'autorizzazione «o successivamente, previa nuova valutazione dell'AIFA». Per quanto riguarda, in particolare, i medicinali vendibili al pubblico su prescrizione di specialisti o di centri ospedalieri, l'art. 93 chiarisce che rientrano in tale categoria «i medicinali che, sebbene utilizzabili anche in trattamenti domiciliari, richiedono che la diagnosi sia effettuata in ambienti ospedalieri o in centri che dispongono di mezzi di diagnosi adeguati, o che la diagnosi stessa e, eventualmente, il controllo in corso di trattamento sono riservati allo specialista» (comma 1) e precisa che «i medicinali di cui al comma 1 devono recare sull'imballaggio esterno o, in mancanza di questo, sul confezionamento primario, dopo le frasi: “da vendersi dietro presentazione di ricetta medica”, o “da vendersi dietro presentazione di ricetta medica utilizzabile una sola volta”, la specificazione del tipo di struttura o di specialista autorizzato alla prescrizione» (comma 2).

5.1.2. - Dalle disposizioni richiamate si ricava il principio secondo cui la classificazione dei farmaci e la regolamentazione del relativo regime di dispensazione sono definite dalle leggi statali per garantire l'uniformità sul territorio nazionale delle modalità di prescrizione e impiego dei farmaci medesimi (sentenza n. 8 del 2011). Le disposizioni statali, a loro volta, rinviando, per l'applicazione del principio, alle indicazioni di dettaglio contenute nell'atto con il quale l'AIFA autorizza l'immissione in commercio del farmaco o principio attivo.

Ne consegue che l'art. 2, commi 1 e 2, della legge della Regione Liguria n. 26 del 2012 viola l'art. 117, terzo comma, Cost., perché, indicando i medici specialisti abilitati a prescrivere i farmaci cannabinoidi e definendo le relative indicazioni terapeutiche, interferisce con la competenza dello Stato a individuare, con norme di principio tese a



garantire l'uniformità delle modalità di prescrizione dei medicinali nel territorio nazionale, gli specialisti abilitati alla prescrizione del farmaco o principio attivo, nonché i relativi impieghi terapeutici. L'interferenza determina, in concreto, un contrasto tra l'impugnato art. 2, commi 1 e 2, e le indicazioni contenute nell'atto - la determinazione n. 387 del 9 aprile 2013, successiva alla proposizione del ricorso - con il quale l'AIFA ha autorizzato l'immissione in commercio dell'unico medicinale cannabinoide presente nel mercato italiano.

Mentre, infatti, in base all'art. 2 della legge regionale, i sanitari abilitati alla prescrizione sono i medici specialisti delle discipline «anestesia e rianimazione, oncologia e neurologia» e gli stessi medici sono abilitati a stabilire «la durata del piano terapeutico e la sua ripetibilità», la richiamata determinazione dell'AIFA, invece, classifica il medicinale, ai fini della fornitura, come «medicinale soggetto a prescrizione medica limitativa, da rinnovare volta per volta, vendibile al pubblico su prescrizione di centri ospedalieri o di specialisti - neurologo», e ne definisce le indicazioni terapeutiche, stabilendo che il medicinale medesimo «è indicato come trattamento per alleviare i sintomi in pazienti adulti affetti da spasticità da moderata a grave dovuta alla sclerosi multipla (SM) che non hanno manifestato una risposta adeguata ad altri medicinali antispastici e che hanno mostrato un miglioramento clinicamente significativo dei sintomi associati alla spasticità nel corso di un periodo di prova iniziale della terapia».

5.2. - In considerazione della inscindibile connessione con le disposizioni contenute nell'art. 2, commi 1 e 2, della legge della Regione Liguria n. 26 del 2012, va dichiarata, altresì, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità in via consequenziale di due disposizioni della medesima legge regionale: l'art. 2, comma 3, secondo cui «hanno possibilità di prescrizione anche i medici specialisti operanti nei Centri di cure palliative pubblici e convenzionati», e l'art. 3, comma 1, lettera *b*), secondo periodo, limitatamente alle parole «su presentazione di prescrizione del medico specialista di cui all'articolo 2».

6. - Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 3, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Liguria n. 26 del 2012 violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con i principi fondamentali della normativa statale in materia di tutela della salute desumibili dall'art. 89 del decreto legislativo n. 219 del 2006, «secondo cui la prescrizione medica deve essere effettuata con ricetta da rinnovare volta per volta», nonché dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 17 maggio 2008, che, «nel disciplinare il modello di ricettario a carico del sistema sanitario nazionale, non contempla il rimborso delle preparazioni magistrali estemporanee a livello nazionale, ma - eventualmente - solo il rimborso di prodotti galenici o integrativi inclusi nel Prontuario regionale [...], previsione non applicabile alla fattispecie in esame, che [...] concerne le formule magistrali».

La censura non è fondata.

Innanzitutto, la disposizione regionale impugnata non lede il principio, ricavabile dall'art. 89 del decreto legislativo n. 219 del 2006, secondo cui «la prescrizione medica deve essere effettuata con ricetta da rinnovare volta per volta». L'art. 3, comma 1, lettera *b*), della legge regionale - stabilendo che «nel caso di preparazioni galeniche magistrali per utilizzo extra-ospedaliero [...], la spesa per la terapia è a carico del paziente quando è prescritta su ricettario bianco», mentre «la spesa resta a carico del Servizio Sanitario Regionale solo qualora il medico che fa la prescrizione sia alle dipendenze del servizio pubblico e utilizzi il ricettario del Servizio Sanitario Regionale per la prescrizione magistrale» - si limita a prospettare l'alternativa tra prescrizione mediante ricettario del Servizio Sanitario Regionale e prescrizione mediante ricettario bianco al solo fine dell'attribuzione dell'onere per la prestazione sanitaria. La disposizione, dunque, non riguarda la ripetibilità della prescrizione medica. Resta fermo, infatti, quanto stabilito dall'art. 89 del decreto legislativo n. 219 del 2006, relativo a «medicinali soggetti a prescrizione da rinnovare volta per volta»: in base al comma 5 di tale disposizione, affinché la prescrizione sia non ripetibile, è sufficiente che dalla ricetta risulti, «stampata o apposta con timbro, la chiara indicazione del medico prescrivente e della struttura da cui lo stesso dipende» e che la ricetta stessa non sia priva «della data, della firma del medico e dei dati relativi alla esenzione» (art. 89, comma 5).

Neppure sussiste l'asserito contrasto con i principi desumibili dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 17 maggio 2008 (Revisione del decreto ministeriale 18 maggio 2004, attuativo del comma 2 dell'articolo 50 della legge n. 326 del 2003 - Progetto tessera sanitaria, concernente il modello di ricettario medico a carico del Servizio sanitario nazionale). Le previsioni ivi contenute non riguardano le modalità di prescrizione dei medicinali, bensì le caratteristiche del «modello di ricettario medico a carico del Servizio sanitario nazionale» (come chiarisce il titolo del provvedimento) e le modalità di compilazione dello stesso. In ragione del diverso oggetto, da tale disciplina non si ricava alcun motivo di contrasto con la norma impugnata, anche perché si tratta di disposizioni di dettaglio non qualificabili come norme di principio nel senso di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

7. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 5, comma 2, della legge della Regione Veneto n. 38 del 2012 per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto imporrebbe alla Giunta regionale di stipulare convenzioni con soggetti - il Centro per la ricerca per le colture industriali di Rovigo e lo Stabilimento chimico farmaceutico militare di Firenze - attualmente privi delle autorizzazioni prescritte dalla normativa statale e, in tal modo,



attuerebbe «una sostanziale autorizzazione *ex lege*, che eccede dalle competenze regionali in materia», così ponendosi in contrasto con i principi fondamentali desumibili dalle norme statali che disciplinano il regime autorizzatorio per la produzione di principi attivi stupefacenti a fini medici (artt. 50 e 54, comma 2, del decreto legislativo n. 219 del 2006 e art. 17 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, recante «Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza»).

La censura non è fondata.

Nel disporre che la Giunta regionale «è autorizzata ad avviare azioni sperimentali o specifici progetti pilota con il Centro per la ricerca per le colture industriali di Rovigo, con lo Stabilimento chimico farmaceutico militare di Firenze o con altri soggetti autorizzati, secondo la normativa vigente, a produrre medicinali cannabinoidi», l'impugnato art. 5, comma 2, non obbliga la Giunta regionale ad avviare azioni sperimentali o specifici progetti pilota per la produzione di medicinali cannabinoidi, ma riconosce in capo alla stessa una mera facoltà. Tali azioni e progetti, inoltre, non si fondano su una autorizzazione *ex lege*, poiché è la stessa disposizione a stabilire che la Regione possa realizzarli con i predetti istituti di Rovigo e Firenze o con altri comunque autorizzati «secondo la normativa vigente», lasciando, così, impregiudicata, perché estranea alla competenza regionale, la questione relativa al procedimento di autorizzazione alla produzione di principi attivi stupefacenti a fini medici.

La non lesività della normativa regionale censurata è confermata dal comma 1 dello stesso art. 5, che, per un verso, stabilisce in termini generali che la stipulazione di convenzioni per la produzione o preparazione dei medicinali cannabinoidi è una mera facoltà («la Giunta regionale può stipulare convenzioni») e, per l'altro, precisa che tale facoltà va esercitata nel rispetto del regime autorizzatorio statale, ossia stipulando convenzioni con centri e istituti «autorizzati ai sensi della normativa statale alla produzione o alla preparazione dei medicinali cannabinoidi».

8. - Analoga censura è stata sollevata dalla difesa dello Stato nei confronti dell'art. 8 della legge della Regione Liguria n. 26 del 2012. Tale disposizione, prevedendo l'attivazione di una convenzione della Giunta regionale con lo Stabilimento chimico farmaceutico militare di Firenze o «con altro soggetto dotato delle medesime autorizzazioni alla produzione di principi attivi stupefacenti a fini medici» per la produzione e lavorazione di Cannabis medicinale coltivata in Italia, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. Ne deriverebbe il contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale che disciplinano il procedimento di autorizzazione alla produzione di principi attivi stupefacenti a fini medici, in quanto la norma impugnata sembrerebbe surrettiziamente introdurre una autorizzazione *ex lege*.

La censura è fondata.

In primo luogo, la previsione secondo cui «la Giunta regionale attiva una convenzione» non subordina la stipula della convenzione all'acquisizione delle necessarie autorizzazioni prescritte dalla legislazione statale.

In secondo luogo, l'art. 8 impugnato consente l'attivazione di una convenzione con lo Stabilimento chimico farmaceutico militare di Firenze o «con altro soggetto dotato delle medesime autorizzazioni alla produzione di principi attivi stupefacenti a fini medici». Poiché il predetto istituto di Firenze non risulta avere acquisito le autorizzazioni che, in base alla legislazione statale, sono necessarie alla produzione di principi attivi stupefacenti a fini medici - essendo l'istituto attualmente autorizzato, come rileva la difesa dello Stato, soltanto alla «produzione di alcune forme farmaceutiche e non di principi attivi» - il riferimento alle «medesime» autorizzazioni, letteralmente inteso, induce ad ammettere che la Regione possa stipulare convenzioni per la produzione di principi attivi stupefacenti a fini medici con istituti sprovvisti della specifica autorizzazione dell'Agenzia italiana del farmaco, prevista dal combinato disposto degli artt. 50 e 54, comma 2, del decreto legislativo n. 219 del 2006.

La disposizione regionale si pone, così, in contrasto con la disciplina autorizzatoria statale, che rientra tra i principi fondamentali in materia di tutela della salute, essendo posta a garanzia di un diritto fondamentale della persona (sentenza n. 253 del 2009). Va, conseguentemente, dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Liguria n. 26 del 2012 per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,



1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1 e 2, e 8 della legge della Regione Liguria 3 agosto 2012, n. 26 (Modalità di erogazione dei farmaci e delle preparazioni galeniche a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche);

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, comma 3, e 3, comma 1, lettera b), secondo periodo, limitatamente alle parole «su presentazione di prescrizione del medico specialista di cui all'articolo 2», della legge della Regione Liguria n. 26 del 2012;

3) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), della legge della Regione Liguria n. 26 del 2012, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 139 del 2012, indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le altre questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera b), e del titolo della legge della Regione Liguria n. 26 del 2012, promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 139 del 2012, indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge della Regione Veneto 28 settembre 2012, n. 38 (Disposizioni relative alla erogazione dei medicinali e dei preparati galenici magistrali a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche), promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 189 del 2012, indicato in epigrafe.

Così deciso, in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 giugno 2013

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*  
Sabino CASSESE, *Redattore*  
Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 giugno 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_130141

N. 142

*Sentenza 17 - 20 giugno 2013*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Caccia - Norme della Regione Abruzzo - Calendario venatorio 2011-2012 - Previsione di un unico comparto regionale in luogo di quelli di dimensioni sub provinciali prescritti dalla legge statale, per assicurare la naturale omogeneità degli ambienti venatori - Omessa considerazione delle peculiarità ambientali, naturalistiche e umane afferenti ai singoli contesti territoriali - Deroga non consentita alla regolamentazione della caccia alle specie migratorie contenuta nella legislazione statale - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2004, n. 10, art. 43, commi 6, 6-bis e 6-ter.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 14, comma 1.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Franco GALLO;

*Giudici* :Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 43, commi 6, 6-*bis* e 6 ter della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2004, n. 10 (Normativa organica per l'esercizio dell'attività venatoria, la protezione della fauna selvatica omeoterma e la tutela dell'ambiente), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo nel procedimento vertente tra l'Associazione Italiana per il World Wide Fund For Nature Ong Onlus ed altre e la Regione Abruzzo con ordinanza del 17 luglio 2012 iscritta al n. 300 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Udito nella camera di consiglio del 22 maggio 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi.

*Ritenuto in fatto*

1. - Con ordinanza del 17 luglio 2012, iscritta al n. 300 del registro ordinanze 2012, il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, sezione prima, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 43, commi 6, 6-*bis*, 6-*ter*, della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2004, n. 10 (Normativa organica per l'esercizio dell'attività venatoria, la protezione della fauna selvatica omeoterma e la tutela dell'ambiente), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione ed in relazione all'art. 14, comma 1, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norma per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

1.1. - Il rimettente, in punto di fatto, espone che le ricorrenti del giudizio principale, Associazione italiana per il World Wide Fund For Nature Ong Onlus, Animalisti Italiani Onlus, Lega per l'abolizione della caccia Onlus, hanno impugnato gli atti con i quali la Regione Abruzzo ha approvato il calendario venatorio 2011 - 2012 e ne hanno chiesto l'annullamento. L'amministrazione regionale resistente si è costituita e all'esito dell'udienza di discussione, il ricorso è stato parzialmente deciso con sentenza, che ha accolto taluni motivi, annullando di conseguenza i relativi capi del provvedimento, e ha rigettato le altre censure.

1.2. - Per la definizione del giudizio residua il motivo con il quale le ricorrenti censurano il Capo F del calendario impugnato, che disciplina l'attività venatoria nell'ambito del comparto unico sulla fauna migratoria.

2. - Il TAR Abruzzo rileva che l'istituto del comparto unico sulla fauna migratoria è previsto dall'art. 43, comma 6, nonché dal comma 6-*bis*, che dispone l'iscrizione di diritto al comparto unico dei cacciatori iscritti ad un ambito territoriale di caccia (ATC) abruzzese o residenti in Regione, e dal comma 6-*ter*, che disciplina le giornate settimanali di caccia consentite.

I tre commi hanno sostituito il precedente comma 6 - già modificato una prima volta dall'art. 128, comma 25, della legge regionale 26 aprile 2004, n. 15 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo - legge finanziaria regionale 2004) - per effetto della sostituzione disposta dall'art. 5 della legge regionale 28 luglio 2004, n. 21 (Modifiche ed integrazioni alla L.R. n. 15/2004: Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo - legge finanziaria regionale 2004). Il comma 6 è stato poi modificato dall'art. 106 della legge regionale 8 febbraio 2005, n. 6 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2005 e pluriennale 2005-2007 della Regione Abruzzo - legge finanziaria regionale 2005).



2.1. - Le associazioni ricorrenti hanno dedotto l'illegittimità delle previsioni del calendario venatorio, in quanto disattendono immotivatamente una contraria indicazione dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e comunque perché applicative di una norma ritenuta costituzionalmente illegittima, della quale hanno chiesto fosse sollevata la relativa questione.

2.2. - Con la sentenza parziale il TAR Abruzzo ha ritenuto infondato il primo aspetto della censura, poiché il comparto unico è istituito direttamente dalla legge regionale, di cui l'impugnato calendario costituisce provvedimento meramente applicativo e l'amministrazione resistente è vincolata dalla previsione legale che fa coincidere l'intero territorio regionale con un unico comparto venatorio, sia pure ai limitati fini della caccia alle specie migratorie. Ha invece ritenuto rilevante la questione di costituzionalità, poiché la legittimità della previsione del provvedimento impugnato sarebbe interamente dipendente dalla legittimità costituzionale della norma di cui costituisce applicazione. Sul punto, il TAR Abruzzo richiama la giurisprudenza costituzionale, secondo la quale il fatto che la dedotta incostituzionalità di una o più norme legislative costituisca l'unico motivo di ricorso innanzi al giudice *a quo* «non impedisce [...] di considerare sussistente il requisito della rilevanza, ogniquale sia individuabile nel giudizio principale un *petitum*, separato e distinto dalla questione (o dalle questioni) di legittimità costituzionale, sul quale il giudice rimettente sia chiamato a pronunciarsi (cfr: sentenze n. 263 del 1994 e n. 128 del 1998)».

2.3. - Con la richiamata sentenza il TAR, quindi, tenuto conto del carattere periodico e dell'efficacia stagionale del provvedimento impugnato, ha riconosciuto la persistenza dell'interesse dei ricorrenti alla decisione, anche se l'atto ha esaurito i suoi effetti nel corso del giudizio. È stato altresì riconosciuto l'interesse alla decisione sui singoli motivi in quanto coinvolgenti capi autonomi del calendario tendenzialmente in grado di riprodursi in quello successivo. In particolare sussisterebbe l'interesse alla pronuncia sullo specifico punto in esame, visto che la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma regionale determinerebbe l'annullamento della connessa previsione dell'atto impugnato e precluderebbe la futura possibilità di consentire l'esercizio venatorio nell'ambito del comparto unico.

2.4. - Sulla non manifesta infondatezza il giudice rimettente osserva che l'art. 43, commi 6, 6-*bis* e 6-*ter*, della legge regionale n. 10 del 2004 sarebbe in evidente contrasto con l'art. 14, comma 1, della legge n. 157 del 1992, il quale dispone che «le Regioni, con apposite norme, sentite le organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale e le province interessate, ripartiscono il territorio agro-silvo-pastorale destinato alla caccia programmata ai sensi dell'articolo 10, comma 6, in ambiti territoriali di caccia, di dimensioni sub-provinciali, possibilmente omogenei e delimitati da confini naturali».

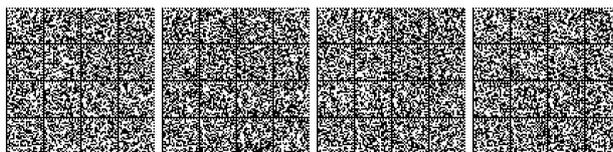
La previsione di un unico comparto regionale sarebbe allora in palese contrasto sia con la prescritta dimensione sub provinciale dell'ambito venatorio, sia con l'esigenza di assicurare la naturale omogeneità di ciascun ambito. La norma statale non consentirebbe, infatti, una regolamentazione regionale derogatoria in funzione della caccia alle specie migratorie.

Sul punto il TAR Abruzzo richiama la sentenza n. 4 del 2000, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma regionale contenente la previsione di ambiti venatori di dimensioni provinciali, sul rilievo che il legislatore statale non solo ha voluto, attraverso la più ridotta dimensione degli ambiti stessi, pervenire ad una più equilibrata distribuzione dei cacciatori sul territorio, ma ha inteso, altresì, attraverso il richiamo ai confini naturali, conferire specifico rilievo anche alla dimensione propria della comunità locale, in chiave di gestione, responsabilità e controllo del corretto svolgimento dell'attività venatoria e quindi ritenendo «incostituzionale la disposizione [...] la quale [...] consente l'indiscriminato esercizio della caccia alla selvaggina migratoria in tutti gli ambiti. È evidente, infatti, che tale norma non garantisce minimamente quella equilibrata distribuzione dei cacciatori nell'esercizio dell'attività venatoria, che costituisce uno degli obiettivi fondamentali della normativa in materia, alla stregua segnatamente dell'art. 14 della legge n. 157 del 1992».

Poiché tale previsione sarebbe ascrivibile al novero delle misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, rientrando in quel nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica vincolante per le Regioni, il contrasto con l'art. 14, comma 1, della legge n. 157 del 1992 evidenzerebbe la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

#### *Considerato in diritto*

1. - Con l'ordinanza in epigrafe, il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, sezione prima, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 43, commi 6, 6-*bis* e 6-*ter*, della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2004, n. 10 (Normativa organica per l'esercizio dell'attività venatoria, la protezione della fauna selvatica



omeoterma e la tutela dell'ambiente), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, ed in relazione all'art. 14, comma 1, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

Quest'ultima norma ha introdotto, per assicurare la naturale omogeneità degli ambienti venatori, la nozione di ambito di caccia «di dimensioni subprovinciali».

La questione di legittimità è stata sollevata nel corso di un giudizio amministrativo avente ad oggetto l'impugnazione, da parte di associazioni ambientaliste, degli atti con cui è stato approvato dalla Regione Abruzzo il calendario venatorio 2011-2012. Dal momento che detto calendario venatorio risulterebbe meramente attuativo delle disposizioni censurate, il rimettente deduce la necessaria pregiudizialità dello scrutinio di legittimità costituzionale delle stesse. Queste ultime - a suo avviso - contrasterebbero con la normativa statale per il fatto di prevedere un unico comparto regionale in luogo di quelli di dimensioni subprovinciali prescritti dall'art. 14, comma 1, della legge n. 157 del 1992.

2. - Nei termini proposti dal giudice rimettente la questione è fondata.

L'art. 14, comma 1, della legge n. 157 del 1992 dispone che: «Le regioni, con apposite norme, sentite le organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale e le province interessate, ripartiscono il territorio agro-silvo-pastorale destinato alla caccia programmata ai sensi dell'articolo 10, comma 6, in ambiti territoriali di caccia, di dimensioni subprovinciali, possibilmente omogenei e delimitati da confini naturali».

Questa Corte ha già chiarito che con la legge n. 157 del 1992 il legislatore statale «ha inteso perseguire un punto di equilibrio tra il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale e l'interesse - pure considerato lecito e meritevole di tutela - all'esercizio dell'attività venatoria, attraverso la previsione di penetranti forme di programmazione dell'attività di caccia» (sentenza n. 4 del 2000).

In tale prospettiva risulta momento qualificante la valorizzazione delle caratteristiche di omogeneità, dal punto di vista naturalistico, dei territori nei quali si esercita la caccia. Tali caratteristiche devono essere adeguatamente considerate dalle Regioni «in vista della delimitazione degli ambiti territoriali di caccia, giusta l'art. 14, comma 1, della medesima legge, il quale dispone che le Regioni, con apposite norme, ripartiscono il territorio agro-silvo-pastorale destinato alla caccia programmata in ambiti territoriali di caccia, di dimensioni subprovinciali, possibilmente omogenei e delimitati da confini naturali. Come è dato evincere da quest'ultima previsione, aspetto rilevante, nel disegno del legislatore statale, è, perciò, quello della realizzazione di uno stretto vincolo tra il cacciatore ed il territorio nel quale esso è autorizzato ad esercitare l'attività venatoria. Di qui, la configurazione in via legislativa di ripartizioni territoriali quanto più vicine possibile agli interessati, in ragione, per l'appunto, della prevista dimensione sub-provinciale degli ambiti di caccia, valorizzando, al tempo stesso, il ruolo della comunità che, in quel territorio, è insediata e che è primariamente chiamata, attraverso gli organi direttivi degli ambiti, nella composizione di cui al comma 10 del medesimo art. 14, a gestire le risorse faunistiche» (citata sentenza n. 4 del 2000).

I principi fissati dalla legislazione statale, così come specificati dalla richiamata pronuncia di questa Corte, non sono stati rispettati, nel caso in esame, dalla legislazione regionale. L'art. 43, con riguardo alla parte impugnata, dispone che: «6. Ai soli fini dell'esercizio dell'attività venatoria da appostamento alla fauna selvatica migratoria, per il periodo ricompreso tra il 1° ottobre e la conclusione della stagione venatoria resta comunque limitata al bimestre ottobre-novembre la possibilità di consentire la fruizione di cinque giornate venatorie settimanali, il territorio agro-silvo-pastorale della Regione Abruzzo è considerato comprensorio faunistico omogeneo ed il territorio ove è consentito l'esercizio dell'attività venatoria costituisce un unico ambito territoriale di caccia, ai sensi del comma 6 dell'art. 10 della legge n. 157/1992, di dimensioni regionali, denominato "comparto unico regionale per l'esercizio della caccia) da appostamento alla migratoria". 6-bis. Sono iscritti di diritto al comparto unico regionale per l'esercizio della caccia da appostamento alla migratoria esclusivamente i cacciatori iscritti ad un ATC abruzzese o residenti in Regione. 6-ter. La Giunta regionale, sentiti l'OFR e la consulta regionale della caccia, può consentire, nel periodo 1° ottobre - 30 novembre, limitatamente all'esercizio dell'attività venatoria da appostamento alla fauna selvatica migratoria, la fruizione fino a cinque giornate di caccia settimanali, fermo restando il silenzio venatorio nelle giornate di martedì e venerdì».

Il contenuto dei tre commi impugnati risulta in evidente contrasto con il modello desumibile dall'art. 14, comma 1, della legge n. 157 del 1992, sia per la mancata scansione in ambiti venatori subprovinciali dell'intero territorio regionale, sia per l'omessa considerazione delle peculiarità ambientali, naturalistiche e umane afferenti ai singoli contesti territoriali.

Mentre il legislatore statale ha voluto, attraverso la ridotta dimensione degli ambiti stessi, pervenire ad una più equilibrata distribuzione dei cacciatori sul territorio, e, attraverso il richiamo ai confini naturali, conferire specifico rilievo - in chiave di gestione, responsabilità e controllo del corretto svolgimento dell'attività venatoria - alla dimensione della comunità locale, più ristretta e più legata sotto il profilo storico e ambientale alle particolarità del territorio,



le disposizioni impugnate hanno disatteso queste finalità, prevedendo un indistinto accorpamento territoriale e soggetto delle attività di caccia nei confronti delle specie migratorie.

In definitiva, la previsione di un unico comparto regionale pone in essere una deroga non consentita alla regolamentazione della caccia alle specie migratorie contenuta nell'art. 14, comma 1, della legge n. 157 del 1992.

L'illegittimità costituzionale delle prescrizioni inerenti all'istituzione del comparto unico si riverbera anche sui requisiti soggettivi e sulle modalità temporali di svolgimento della caccia previsti nei tre commi impugnati, in quanto riferiti ad attività venatoria in siffatto non consentito ambito, indipendentemente dalla verifica di quanto disposto sul punto dalla legislazione statale.

Essendo in contrasto con la salvaguardia del nucleo minimo di tutela della fauna selvatica vincolante per le Regioni, previsto dall'art. 14, comma 1, della legge n. 157 del 1992, i commi 6, 6-bis e 6-ter dell'art. 43, della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2004 devono essere pertanto dichiarati costituzionalmente illegittimi per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 43, commi 6, 6-bis e 6-ter, della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2004, n. 10 (Normativa organica per l'esercizio dell'attività venatoria, la protezione della fauna selvatica omeoterma e la tutela dell'ambiente).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 giugno 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_130142

N. 143

*Sentenza 17 - 20 giugno 2013*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinamento penitenziario - Condannati sottoposti al regime speciale di sospensione delle regole del trattamento - Previsione di limiti di durata e di frequenza dei colloqui visivi e telefonici con i propri difensori - Lesione del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale parziale - Assorbimento di ulteriori censure.**

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 41-bis, comma 2-*quater*, lettera b), ultimo periodo, come modificato dall'art. 2, comma 25, lettera f), numero 2), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, art. 24 (artt. 3 e 111, terzo comma)



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici :* Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera *b*), della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come modificato dall'articolo 2, comma 25, lettera *f*), numero 2), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), promosso dal Magistrato di sorveglianza di Viterbo sul reclamo proposto da G.D. con ordinanza del 7 giugno 2012, iscritta al n. 241 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2012.

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

udito nella camera di consiglio del 24 aprile 2013 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza depositata il 7 giugno 2012, il Magistrato di sorveglianza di Viterbo ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24 e 111, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera *b*), della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come modificato dall'articolo 2, comma 25, lettera *f*), numero 2), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), «nella parte in cui introduce limitazioni al diritto di espletamento dei colloqui con i difensori nei confronti dei detenuti sottoposti alla sospensione delle regole di trattamento ai sensi del medesimo art. 41-*bis*».

Il giudice *a quo* riferisce di essere investito del reclamo proposto da un detenuto, ai sensi dell'art. 35 della legge n. 354 del 1975, avverso il provvedimento dell'8 settembre 2011, con cui il direttore della casa circondariale di Viterbo aveva respinto la richiesta del reclamante volta ad ottenere un colloquio visivo con un avvocato, designato come suo difensore di fiducia in un procedimento penale pendente davanti al Tribunale di Palmi.

Il diniego si basava sul disposto dell'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera *b*), ultimo periodo, della legge n. 354 del 1975, in forza del quale i detenuti sottoposti al regime penitenziario speciale previsto dal comma 2 del medesimo articolo sono ammessi ad effettuare con i difensori, «fino ad un massimo di tre volte alla settimana, una telefonata o un colloquio della stessa durata di quelli previsti con i familiari», pari rispettivamente a dieci minuti e a un'ora.

Con circolari del 3 settembre 2009, del 3 dicembre 2009 e del 1° aprile 2010 - esse pure poste a fondamento del provvedimento impugnato - il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia ha precisato che le limitazioni sopra indicate operano a prescindere dal numero dei procedimenti per i quali il detenuto risulta imputato o condannato e, quindi, dal numero dei legali patrocinanti, e ha inoltre riconosciuto al detenuto la facoltà di effettuare un unico colloquio visivo o telefonico prolungato, della durata rispettivamente di tre ore o di trenta minuti, in luogo dei tre distinti colloqui settimanali di un'ora o di dieci minuti ciascuno.

Nella specie, il reclamante - nei cui confronti era stata disposta la sospensione delle regole di trattamento con decreto del Ministro della giustizia del 5 agosto 2010, per un periodo di quattro anni - non aveva potuto effettuare il richiesto colloquio con il difensore il giorno 8 settembre 2011, avendo già fruito il precedente 5 settembre - e, dunque, nell'ambito della stessa settimana - di tre ore consecutive di colloquio con un altro difensore, designato nel procedimento di sorveglianza originato dall'impugnazione del decreto di sottoposizione al regime penitenziario speciale.



Con il reclamo, l'interessato aveva lamentato l'avvenuta lesione del proprio diritto di difesa, eccependo l'illegittimità costituzionale della norma posta a base della decisione del direttore.

Ciò premesso, il rimettente rileva - quanto alla non manifesta infondatezza della questione - che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 212 del 1997, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui non prevede che il condannato in via definitiva ha diritto di conferire con il difensore fin dall'inizio dell'esecuzione della pena. A seguito di tale pronuncia, i detenuti in regime ordinario possono effettuare colloqui con i difensori senza limiti di frequenza e di durata.

Ad avviso del giudice *a quo*, la diversa disciplina, di segno restrittivo, introdotta dalla norma censurata per i detenuti sottoposti al regime speciale si rivelerebbe lesiva di plurimi parametri costituzionali. Essa troverebbe, infatti, fondamento non in una sostanziale diversità delle esigenze difensive, ma nel differente grado di pericolosità sociale del detenuto: elemento che non potrebbe, peraltro, incidere in senso limitativo sull'esercizio del diritto di difesa.

Sarebbe violato, per questo verso, anzitutto l'art. 3 Cost., in quanto i detenuti soggetti al regime speciale hanno, di regola, esigenze difensive maggiori rispetto ai detenuti cosiddetti comuni, collegate al numero più elevato e alla maggiore complessità dei procedimenti penali pendenti a loro carico: esigenze che risulterebbero, peraltro, già penalizzate dalla distanza, spesso notevole, del luogo di detenzione da quello di svolgimento del processo, necessaria al fine di ridurre al minimo i rischi di mantenimento dei collegamenti con le organizzazioni criminali. Identiche posizioni processuali - magari anche contrapposte - riceverebbero, in tal modo, una tutela irragionevolmente differenziata.

Risulterebbe leso anche l'art. 24 Cost., posto che l'evidente compressione del diritto di difesa, derivante dalla norma denunciata, non troverebbe giustificazione nella necessità di proteggere un altro interesse costituzionalmente garantito. L'esigenza di impedire contatti del detenuto con i membri dell'organizzazione di appartenenza in stato di libertà, che è alla base di tutte le restrizioni imposte dall'art. 41-*bis* della legge n. 354 del 1975, tra cui la consistente limitazione dei rapporti con i familiari - con i quali può essere effettuato un solo colloquio mensile - non potrebbe essere, infatti, invocata con riguardo ai rapporti con i difensori, trattandosi di «categoria di operatori del diritto che non può essere formalmente destinataria del sospetto di porsi come illecito canale di comunicazione».

La disposizione censurata si porrebbe, infine, in contrasto con l'art. 111, terzo comma, Cost., il quale, nello stabilire le condizioni del «giusto processo penale», prevede che la legge debba assicurare alla persona accusata di un reato il tempo e le condizioni necessarie per preparare la sua difesa. I limiti prefigurati dalla norma sottoposta a scrutinio non consentirebbero, di contro, al reclamante, coinvolto in diversi procedimenti penali, di disporre del tempo occorrente per predisporre la propria difesa, tenuto conto anche del fatto che i difensori non sarebbero in grado di assicurare una presenza assidua presso il luogo di detenzione, notevolmente distante da quello di svolgimento della maggior parte dei processi (pendenti presso uffici giudiziari della Calabria).

Quanto, poi, alla rilevanza della questione, il rimettente osserva che il reclamante è detenuto in esecuzione di tre diverse sentenze ed è sottoposto a custodia cautelare in carcere in forza di due provvedimenti restrittivi; pendono, inoltre, a suo carico alcuni procedimenti penali per i quali sono decorsi i termini di custodia cautelare. Egli, pertanto - al pari della quasi totalità dei detenuti sottoposti al regime previsto dall'art. 41-*bis* della legge n. 354 del 1975 - avrebbe un evidente interesse ad esercitare il diritto di difesa in una molteplicità di procedimenti distinti, riguardanti sia la fase della cognizione che quella dell'esecuzione. La declaratoria di illegittimità costituzionale invocata comporterebbe l'accoglimento del reclamo e la conseguente imposizione alla direzione dell'istituto penitenziario dell'obbligo di consentire il libero espletamento di colloqui visivi con i difensori nominati in tutti i procedimenti nei quali il reclamante è coinvolto.

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

La difesa dello Stato rileva come, secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale, le esigenze cui risponde il regime detentivo previsto dall'art. 41-*bis* della legge n. 354 del 1975 legittimino un trattamento penitenziario diverso da quello al quale è sottoposta la generalità dei detenuti. Le restrizioni connesse al regime speciale, comprese quelle concernenti i colloqui, sono giustificate, infatti, dall'esigenza di contenere la pericolosità di determinati soggetti, individuati non in astratto, sulla base del titolo del reato per i quali sono imputati o hanno riportato condanna, ma all'esito di una valutazione individuale e specifica. Di conseguenza, le limitazioni dei colloqui con i difensori previste dalla norma censurata, essendo preordinate a ridurre le occasioni di contatto tra i detenuti di accertata pericolosità e il mondo esterno, lungi dal determinare una ingiustificata disparità di trattamento rispetto ai detenuti sottoposti al trattamento ordinario, costituirebbero il risultato di un corretto bilanciamento tra l'esigenza di tutelare adeguatamente il diritto di difesa e quella, di pari rilevanza costituzionale, di proteggere l'ordine giuridico e la sicurezza dei cittadini.

La questione sarebbe infondata anche nella parte in cui prospetta il contrasto tra la norma denunciata e l'art. 111, terzo comma, Cost., giacché il precetto costituzionale evocato non atterrebbe ai rapporti tra la persona accusata e il suo difensore, ma esclusivamente all'organizzazione del processo e ai rapporti tra l'imputato e il giudice, garantendo le condizioni indispensabili per una efficace azione difensiva.



*Considerato in diritto*

1.- Il Magistrato di sorveglianza di Viterbo dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 41-bis, comma 2-*quater*, lettera *b*), della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come modificato dall'articolo 2, comma 25, lettera *f*), numero 2), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), nella parte in cui pone limitazioni al diritto ai colloqui con i difensori nei confronti dei detenuti sottoposti alla sospensione delle regole di trattamento ai sensi del comma 2 del medesimo art. 41-bis, in particolare prevedendo che detti detenuti possono avere con i difensori, «fino a un massimo di tre volte alla settimana, una telefonata o un colloquio della stessa durata di quelli previsti con i familiari» (pari, rispettivamente, a dieci minuti e a un'ora).

Ad avviso del giudice *a quo*, la norma censurata violerebbe l'art. 3 Cost., riservando ai detenuti in regime speciale un trattamento peggiore rispetto a quello accordato alla generalità degli altri detenuti, non giustificabile né con la loro maggiore pericolosità, la quale non potrebbe incidere in senso limitativo sull'esercizio del diritto di difesa; né con un minore livello delle esigenze difensive, avendo, al contrario, i detenuti in regime speciale esigenze difensive solitamente maggiori rispetto ai detenuti "comuni", in correlazione al più elevato numero e alla maggiore complessità dei procedimenti penali pendenti a loro carico.

La norma denunciata si porrebbe, altresì, in contrasto con l'art. 24 Cost., determinando una evidente compressione del diritto di difesa del detenuto, a fondamento della quale non potrebbe essere invocata l'esigenza di impedire contatti con i membri dell'organizzazione criminale di appartenenza, non essendo tale esigenza riferibile ai rapporti con i difensori, i quali non potrebbero essere normativamente gravati «del sospetto di porsi come illecito canale di comunicazione».

Sarebbe violato, infine, l'art. 111, terzo comma, Cost., giacché le limitazioni censurate impedirebbero ai detenuti in questione - spesso contemporaneamente coinvolti in una pluralità di procedimenti penali - di disporre del tempo necessario per preparare efficacemente la propria difesa.

2.- In riferimento all'art. 24 Cost., la questione è fondata.

È acquisito, nella giurisprudenza di questa Corte, che la garanzia costituzionale del diritto di difesa comprende la difesa tecnica (sentenze n. 80 del 1984 e n. 125 del 1979) e, dunque, anche il diritto - ad essa strumentale - di conferire con il difensore (sentenza n. 216 del 1996): ciò, al fine di definire e predisporre le strategie difensive e, ancor prima, di conoscere i propri diritti e le possibilità offerte dall'ordinamento per tutelarli e per evitare o attenuare le conseguenze pregiudizievoli cui si è esposti (sentenza n. 212 del 1997). Sostanzialmente sintonica con dette affermazioni è quella della Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo la quale il diritto dell'accusato a comunicare in modo riservato con il proprio difensore rientra tra i requisiti basilari del processo equo in una società democratica, alla luce del disposto dell'art. 6, paragrafo 3, lettera *c*), della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (tra le molte, Corte europea dei diritti dell'uomo, 13 gennaio 2009, *Rybacki contro Polonia*; 9 ottobre 2008, *Moiseyev contro Russia*; 27 novembre 2007, *Asciutto contro Italia*; 27 novembre 2007, *Zagaria contro Italia*).

È evidente, per altro verso, come il diritto in questione assuma una valenza tutta particolare nei confronti delle persone ristrette in ambito penitenziario, le quali, in quanto fruienti solo di limitate possibilità di contatti interpersonali diretti con l'esterno, vengono a trovarsi in una posizione di intrinseca debolezza rispetto all'esercizio delle facoltà difensive. In questa prospettiva, il diritto del detenuto a conferire con il difensore forma oggetto di esplicito e puntuale riconoscimento in atti sovranazionali, tra i quali la raccomandazione R (2006)2 del Consiglio d'Europa sulle «Regole penitenziarie europee», adottata dal Comitato dei Ministri l'11 gennaio 2006, che riferisce distintamente il diritto stesso tanto al condannato (regola numero 23) che all'imputato (regola numero 98).

Sul versante interno, il codice di procedura penale del 1988 - innovando al regime meno favorevole prefigurato dal codice anteriore - ha sancito il diritto dell'imputato in custodia cautelare a conferire con il difensore fin dall'inizio dell'esecuzione della misura; diritto il cui esercizio può essere dilazionato dal giudice, su richiesta del pubblico ministero, solo in presenza di «specifiche ed eccezionali ragioni di cautela» ed entro limiti temporali ristrettissimi: non più di sette giorni, ridotti poi a cinque (art. 104 del codice di procedura penale).

Il nuovo codice di rito non si è occupato, per converso, dell'omologo diritto dei detenuti in forza di condanna definitiva. In assenza di una norma specifica, anche nella legge di ordinamento penitenziario, si era quindi ritenuto che i colloqui del condannato con il difensore soggiacessero alla generale disciplina relativa ai colloqui con persone diverse dai congiunti e dai conviventi, rimanendo in tal modo subordinati ad un'autorizzazione discrezionale del direttore dell'istituto, basata sulla verifica dell'esistenza di «ragionevoli motivi» (art. 18, primo comma, della legge n. 354 del 1975 e art. 35, comma 1, dell'allora vigente d.P.R. 29 aprile 1976, n. 431, recante «Approvazione del regolamento di



esecuzione della legge 26 luglio 1975, n. 354, recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà»).

Con la sentenza n. 212 del 1997, questa Corte ha ritenuto che un simile regime fosse incompatibile con il principio di inviolabilità del diritto di difesa, dichiarando, di conseguenza, costituzionalmente illegittimo il citato art. 18 della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui non prevedeva il diritto del condannato a conferire con il difensore fin dall'inizio dell'esecuzione della pena: e ciò, non soltanto in riferimento a procedimenti giudiziari già promossi, ma anche in relazione a qualsiasi procedimento contenzioso suscettibile di essere instaurato. Nell'occasione, la Corte ha rilevato che «il diritto di conferire con il proprio difensore non può essere compresso o condizionato dallo stato di detenzione, se non nei limiti eventualmente disposti dalla legge a tutela di altri interessi costituzionalmente garantiti (ad esempio attraverso temporanee, limitate sospensioni dell'esercizio del diritto, come quella prevista dall'art. 104, comma 3, cod. proc. pen. [...]), e salva evidentemente la disciplina delle modalità di esercizio del diritto, disposte in funzione delle altre esigenze connesse allo stato di detenzione medesimo: modalità che, peraltro, non possono in alcun caso trasformare il diritto in una situazione rimessa all'apprezzamento dell'autorità amministrativa, e quindi soggetta ad una vera e propria autorizzazione discrezionale».

Per effetto della pronuncia ora ricordata, tutti i detenuti, anche in forza di condanna definitiva, possono quindi conferire con i difensori senza sottostare né ad autorizzazioni, né a limiti di ordine "quantitativo" (numero e durata dei colloqui). All'autorità penitenziaria resta affidata, in correlazione alle esigenze organizzative e di sicurezza connesse allo stato di detenzione, solo la determinazione delle modalità pratiche di svolgimento dei colloqui (individuazione degli orari, dei locali, dei modi di identificazione del difensore e simili), senza alcun possibile sindacato in ordine all'effettiva necessità e ai motivi dei colloqui stessi.

3.- Quanto ora rilevato, riguardo all'assenza di restrizioni numeriche e di durata, vale, tuttavia, per i detenuti "comuni": non più, attualmente, per i detenuti soggetti allo speciale regime di sospensione delle regole del trattamento, disposto dal Ministro della giustizia ai sensi dall'art. 41-*bis*, comma 2, della legge n. 354 del 1975.

Tale regime mira precipuamente a contenere la pericolosità di singoli detenuti proiettata verso l'esterno del carcere, in particolare impedendo «i collegamenti dei detenuti appartenenti alle organizzazioni criminali tra loro e con i membri di queste che si trovino in libertà»: collegamenti che potrebbero realizzarsi «attraverso i contatti con il mondo esterno», che lo stesso ordinamento penitenziario ordinariamente favorisce quali strumenti di reinserimento sociale (sentenza n. 376 del 1997; ordinanze n. 417 del 2004 e n. 192 del 1998). Si intende soprattutto evitare che gli esponenti dell'organizzazione in stato di detenzione, sfruttando il normale regime penitenziario, possano continuare ad impartire direttive agli affiliati in stato di libertà, e così mantenere, anche dal carcere, il controllo sulle attività delittuose dell'organizzazione stessa.

A fronte di tale obiettivo, le restrizioni costitutive del regime detentivo speciale - precisate per la prima volta a livello normativo dalla legge 23 dicembre 2002, n. 279 (Modifica degli articoli 4-*bis* e 41-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di ordinamento penitenziario) - non potevano non investire anche, e prima di tutto, la disciplina dei colloqui, i quali rappresentano il veicolo più diretto e immediato di comunicazione del detenuto con l'esterno. Al riguardo, il comma 2-*quater*, lettera *b*), dell'art. 41-*bis* della legge n. 354 del 1975, come modificato dalla citata legge n. 279 del 2002, prevedeva limitazioni relative alla frequenza (diritto del detenuto a non meno di uno e non più di due colloqui visivi al mese, con possibilità di un colloquio telefonico aggiuntivo solo dopo i primi sei mesi di applicazione del regime), alla qualità degli interlocutori (divieto di colloqui con persone diverse dai familiari e conviventi, salvo casi eccezionali) e al luogo di svolgimento (locali attrezzati in modo da impedire il passaggio di oggetti), nonché possibili forme di controllo sui contenuti delle conversazioni (controllo auditivo e registrazione). L'ultimo periodo della citata lettera *b*) soggiungeva, tuttavia - in chiave di salvaguardia del diritto di difesa - che le disposizioni da essa dettate «non si applicano ai colloqui con i difensori». Di conseguenza, anche per i detenuti soggetti al regime speciale restava fermo il diritto incondizionato a conferire in modo riservato con il proprio difensore.

4.- La situazione è mutata a seguito della legge n. 94 del 2009, il cui art. 2, comma 25, ha apportato una nutrita serie di modifiche all'art. 41-*bis* della legge n. 354 del 1975, dichiaratamente volte - secondo le univoche risultanze dei lavori parlamentari - ad irrigidire il regime speciale, in ragione della riscontrata insufficienza delle misure precedenti a contrastare efficacemente il fenomeno temuto.

A tale operazione di irrigidimento non è sfuggita la disciplina dei colloqui. La novella ha, infatti, ridotto il numero dei colloqui personali mensili ad un solo; ha reso obbligatori (anziché discrezionali) il controllo auditivo e la videoregistrazione; ha stabilito che i colloqui telefonici possono essere concessi solo se non siano stati effettuati colloqui personali (e non già in aggiunta ad essi). Ma soprattutto - per quanto qui interessa - ha modificato l'ultimo periodo della citata lettera *b*) del comma 2-*quater*, aggiungendo alla immutata statuizione per cui «le disposizioni della presente lettera non si applicano ai colloqui con i difensori» le parole «con i quali potrà effettuarsi, fino ad un massimo di tre volte alla



settimana, una telefonata o un colloquio della stessa durata di quelli previsti con i familiari»: ossia della durata massima di un'ora, quanto ai colloqui visivi (art. 37, comma 10, del d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230, «Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà»), e di dieci minuti, quanto ai colloqui telefonici (terzo periodo della stessa lettera b dell'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, della legge n. 354 del 1975, che replica, *in parte qua*, l'art. 39, comma 6, del d.P.R. n. 230 del 2000).

Pur nella singolare articolazione logico-sintattica del precetto che ne risulta, il senso della norma rimodulata è chiaro. Ferma restando l'inapplicabilità ai colloqui difensivi delle disposizioni (volevoli invece per i colloqui con i familiari) che prescrivono il vetro divisorio, il controllo auditivo e la videoregistrazione, vengono introdotti per la prima volta dei limiti legislativi di tipo "quantitativo" al diritto dei detenuti in questione a conferire con i propri difensori: limiti che appaiono ispirati al sospetto che questi ultimi possano prestarsi a fungere da intermediari per illeciti scambi di comunicazioni tra i detenuti stessi e gli altri membri dell'organizzazione criminale di appartenenza.

5.- Le restrizioni in questione, per il modo in cui sono coneggnate, si traducono in un vulnus del diritto di difesa incompatibile con la garanzia di inviolabilità sancita dall'art. 24, secondo comma, Cost.

Al riguardo, occorre considerare come si sia di fronte a restrizioni rigide, indefettibili e di lunga durata: ben diverse, dunque, da quella resa possibile, in termini generali, dal citato art. 104, comma 3, cod. proc. pen. nei confronti dell'imputato in custodia cautelare.

A fronte della modifica apportata al secondo periodo del comma 2-*quater* dell'art. 41-*bis* (in specie, la sostituzione della locuzione «può comportare» con l'indicativo presente «prevede»), la compressione del diritto ai colloqui difensivi consegue - al pari delle altre restrizioni normativamente prefigurate - in modo automatico e indefettibile all'applicazione del regime detentivo speciale (al riguardo, sentenza n. 190 del 2010) e lo accompagna per tutta la sua durata, fissata ora in quattro anni, con possibilità di proroga per successivi periodi, ciascuno pari a due anni (comma 2-*bis*).

I limiti in questione operano d'altro canto invariabilmente, a prescindere non solo dalla natura e dalla complessità dei procedimenti giudiziari (o, *amplius*, contenziosi) nei quali il detenuto è (o potrebbe essere) coinvolto e dal grado di urgenza degli interventi difensivi richiesti, ma anche dal loro numero e, quindi, dal numero dei legali patrocinanti con i quali il detenuto si debba consultare. L'interpretazione in tali sensi della norma censurata, prontamente adottata dall'amministrazione penitenziaria (circolare del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia n. 297600-2009 del 3 settembre 2009), risponde, in effetti, tanto al dato testuale (la norma menziona i «difensori» al plurale e non fa alcun accenno a un incremento dei limiti in funzione della pluralità dei procedimenti cui il detenuto sia interessato), quanto alla *ratio* della novella legislativa del 2009, dianzi evidenziata.

6.- Contrariamente a quanto sostenuto dall'Avvocatura dello Stato, la soluzione normativa adottata non può essere giustificata in una prospettiva di bilanciamento tra il diritto di difesa e interessi contrapposti di pari rilevanza costituzionale, legati segnatamente alla protezione dell'ordine pubblico e della sicurezza dei cittadini nei confronti della criminalità organizzata.

Questa Corte ha riconosciuto che il diritto di difesa è suscettibile di bilanciamento con altre esigenze di rango costituzionale, così che il suo esercizio può essere variamente modulato o limitato dal legislatore (tra le altre, sentenze n. 173 del 2009, n. 297 del 2008 e n. 341 del 2006, nonché, con specifico riferimento alla materia dei colloqui dei detenuti, sentenza n. 212 del 1997): ciò, tuttavia, a condizione che non ne risulti compromessa l'effettività, costituente il limite invalicabile ad operazioni del genere considerato (sentenza n. 317 del 2009), e ferma restando, altresì, l'esigenza di verificare la ragionevolezza delle restrizioni concretamente apportate (sentenza n. 407 del 1993).

Detti principi valgono in modo particolare quando si discuta di restrizioni che incidono sul diritto alla difesa tecnica delle persone ristrette in ambito penitenziario, rese più vulnerabili, quanto alle potenzialità di esercizio delle facoltà difensive - come già rimarcato - dalle limitazioni alle libertà fondamentali insite, in via generale, nello stato di detenzione. Giova, anche a questo riguardo, il riferimento alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, la quale - nell'ammettere che, in circostanze eccezionali, lo Stato possa limitare i contatti confidenziali tra una persona detenuta e il suo avvocato - rimarca, tuttavia, come ogni misura limitativa di tal fatta debba risultare assolutamente necessaria (tra le altre, Corte europea dei diritti dell'uomo, 27 novembre 2007, *Asciutto contro Italia*; 27 novembre 2007, *Zagaria contro Italia*) e non debba comunque frustrare l'effettività dell'assistenza legale alla quale il difensore è abilitato. Tale, infatti, è l'importanza annessa ai diritti della difesa in una società democratica, che il diritto ad una assistenza legale effettiva deve essere garantito in tutte le circostanze (Corte europea dei diritti dell'uomo, *Grande Camera*, 2 novembre 2010, *Sakhnovskiy contro Russia*).



Nella specie, il contingentamento, rigido e prolungato nel tempo, dei momenti di contatto tra il detenuto e i suoi difensori intacca l'anzidetto nucleo essenziale, non essendo possibile presumere, in termini assoluti, che tre colloqui visivi settimanali di un'ora, o telefonici di dieci minuti, consentano in qualunque circostanza una adeguata ed efficace predisposizione delle attività difensive. Nel frangente, si discute, tra l'altro, di soggetti condannati o imputati per delitti di particolare gravità e spesso contemporaneamente coinvolti - proprio in ragione dei ritenuti collegamenti «con un'associazione criminale, terroristica o eversiva», cui è condizionata la sottoposizione al regime speciale (art. 41-*bis*, comma 2, primo periodo) - in una pluralità di altri procedimenti, di cognizione ed esecutivi, particolarmente complessi. È questo il caso del reclamante nel giudizio *a quo*, il quale - secondo quanto riferisce il giudice rimettente - è detenuto in esecuzione di tre diverse sentenze ed è sottoposto a custodia cautelare in carcere in forza di due provvedimenti restrittivi; pendono, inoltre, a suo carico altri procedimenti penali per i quali sono decorsi i termini di custodia cautelare, nonché il procedimento di sorveglianza originato dall'avvenuta impugnazione del decreto ministeriale di sottoposizione al regime detentivo speciale. L'eventualità che le tre ore o i trenta minuti settimanali complessivi di colloquio - pur tenendo conto della concorrente possibilità di libera corrispondenza epistolare (surrogato con evidenti limiti di funzionalità) - risultino in concreto insufficienti a soddisfare le esigenze difensive non può, dunque, considerarsi remota o puramente congetturale.

Significativo, al riguardo, è che la Corte di Strasburgo - tenuto conto della complessità della singola vicenda giudiziaria nella quale il ricorrente era coinvolto - abbia reputato lesiva del diritto all'equo processo una limitazione che presenta significative assonanze con quella in esame (sentenza 12 marzo 2003, Öcalan contro Turchia, relativa a fattispecie nella quale erano stati consentiti all'imputato, durante il corso del processo, solo due colloqui a settimana con i propri difensori, della durata di un'ora l'uno).

7.- Quanto, poi, al secondo versante - quello della ragionevolezza delle restrizioni - vale osservare come i colloqui difensivi abbiano, per definizione, quali interlocutori "esterni" del detenuto, persone appartenenti ad un ordine professionale (quello degli avvocati), tenute al rispetto di un codice deontologico nello specifico campo dei rapporti con la giustizia e sottoposte alla vigilanza disciplinare dell'ordine di appartenenza.

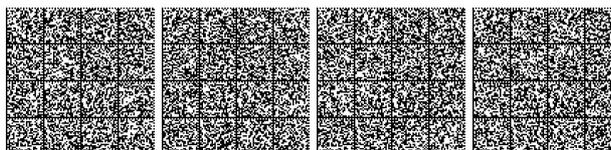
L'eventualità che dette persone, legate al detenuto da un rapporto di prestazione d'opera professionale, si prestino a fungere da tramite fra il medesimo e gli altri membri dell'organizzazione criminale, se non può essere certamente esclusa a priori, neppure può essere assunta ad una regola di esperienza, tradotta in enunciato normativo: apparendo, sotto questo profilo, la situazione significativamente diversa da quella riscontrabile in rapporto ai colloqui con persone legate al detenuto da vincoli parentali o affettivi, ovvero con terzi non qualificati.

Dirimente è, peraltro, il rilievo che, quando pure l'eventualità temuta si materializzi, le restrizioni oggetto di scrutinio non appaiono comunque in grado di neutralizzarne o di comprimerne in modo apprezzabile gli effetti. Posto, infatti, che i colloqui con i difensori - diversamente da quelli con i familiari e conviventi o con terze persone - restano sottratti all'ascolto e alla videoregistrazione, i limiti di cadenza e di durata normativamente stabiliti sono suscettibili, bensì, di penalizzare la difesa, ma non valgono ad impedire, nemmeno parzialmente, il temuto passaggio di direttive e di informazioni tra il carcere e l'esterno, né a circoscrivere in modo realmente significativo la quantità e la natura dei messaggi che si paventano scambiabili, per il tramite dei difensori, nell'ambito dei sodalizi criminosi.

L'operazione normativa considerata viene, di conseguenza, a confliggere con il principio per cui, nelle operazioni di bilanciamento, non può esservi un decremento di tutela di un diritto fondamentale se ad esso non fa riscontro un corrispondente incremento di tutela di altro interesse di pari rango. Nel caso in esame, per converso, alla compressione - indiscutibile - del diritto di difesa indotta dalla norma censurata non corrisponde, prima facie, un paragonabile incremento della tutela del contrapposto interesse alla salvaguardia dell'ordine pubblico e della sicurezza dei cittadini.

8.- Va dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera *b*), ultimo periodo, della legge n. 354 del 1975, limitatamente alle parole «con i quali potrà effettuarsi, fino ad un massimo di tre volte alla settimana, una telefonata o un colloquio della stessa durata di quelli previsti con i familiari».

Le censure riferite agli artt. 3 e 111, terzo comma, Cost. restano assorbite.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 41-bis, comma 2-quater, lettera b), ultimo periodo, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come modificato dall'articolo 2, comma 25, lettera f), numero 2), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), limitatamente alle parole «con i quali potrà effettuarsi, fino ad un massimo di tre volte alla settimana, una telefonata o un colloquio della stessa durata di quelli previsti con i familiari».*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 giugno 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_130143

N. 144

*Sentenza 17 - 20 giugno 2013*

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

**Imposte e tasse - Decreto del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato - Acquisizione da parte dello Stato del maggior gettito netto sulla tassa automobilistica - Equivalente decurtazione, in caso di mancato spontaneo versamento, dei trasferimenti erariali di finanziamento della spesa sanitaria regionale - Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti proposto dalla Regione siciliana - Mancata impugnazione in via principale della legge di cui il decreto impugnato è mera attuazione - Inammissibilità del conflitto - Assorbimento dell'istanza di sospensione.**

- Decreto del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato 2 aprile 2012.
- Statuto della Regione siciliana, art. 36, primo comma; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2, primo comma, anche in combinato disposto con gli artt. 17, lettera c), e 20 dello statuto.

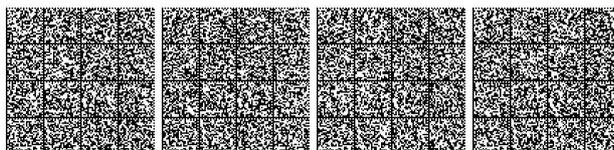
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici :* Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito del decreto del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato 2 aprile 2012 (Determinazione del maggior gettito della tassa automobilistica da riservare allo Stato, al netto del minor gettito dello stesso tributo da riconoscere alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, per gli anni 2006 e 2007, ai sensi dell'articolo 1, commi 235 e 322, della legge 27 dicembre 2006, n. 296), promosso dalla Regione siciliana con ricorso notificato il 21 settembre 2012, depositato in cancelleria il 1° ottobre 2012 ed iscritto al n. 11 del registro conflitti tra enti 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 23 aprile 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato Marina Valli per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

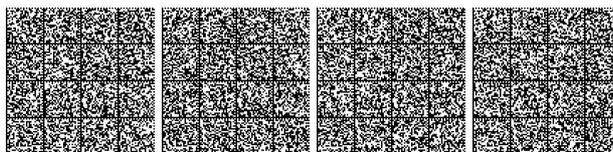
*Ritenuto in fatto*

1. - Con ricorso notificato il 21 settembre 2012 e depositato il 1° ottobre 2012, la Regione siciliana ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze (*rectius*: del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato) 2 aprile 2012 (Determinazione del maggior gettito della tassa automobilistica da riservare allo Stato, al netto del minor gettito dello stesso tributo da riconoscere alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, per gli anni 2006 e 2007, ai sensi dell'articolo 1, commi 235 e 322, della legge 27 dicembre 2006, n. 296), emanato, di concerto con il Ministro delle infrastrutture (*rectius*: con il Capo del Dipartimento per i trasporti terrestri del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) e con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione (*rectius*: con il Capo del Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione), pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana del 25 luglio 2012, n. 172.

Ad avviso della ricorrente, il decreto in questione violerebbe le competenze ad essa attribuite dagli articoli 36, primo comma, del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), e 2, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), anche in combinato disposto con gli artt. 17, lettera c), e 20 dello statuto della Regione siciliana.

1.1. - La Regione siciliana premette che il provvedimento impugnato sarebbe attuativo dell'art. 1, comma 235, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007) - che prevede la regolazione delle minori entrate per le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano derivanti dalle esenzioni dalla tassa automobilistica per l'acquisto di veicoli meno inquinanti (cosiddetti ecoincentivi) - e del comma 321 del medesimo articolo, che prevede l'innalzamento tariffario e la riserva allo Stato del maggior gettito della tassa automobilistica sui veicoli maggiormente inquinanti, a decorrere dall'anno 2007. Il decreto, inoltre, disporrebbe le compensazioni finanziarie, da attuarsi ad opera di appositi provvedimenti del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, con riferimento al minor gettito regionale per gli anni 2006 e 2007 ed al maggior gettito erariale per l'anno 2007.

La ricorrente lamenta che, nonostante il dissenso da essa manifestato in diverse occasioni (in particolare in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano), il decreto impugnato, provvedendo alle riferite compensazioni tra maggiori e minori entrate derivanti dalle tasse automobilistiche riscosse nelle Regioni a statuto speciale, impone alla Regione siciliana di versare la somma di euro 15.462.525,37, indicata nella tabella C allegata al decreto, risultante dalla differenza tra euro 22.405.811,04 di maggior gettito (ex art. 1, comma 321, della legge n. 296 del 2006) ed euro 6.943.285,67 di minor gettito per ecoincentivi (ex art. 1, commi 226 e 236, della medesima legge). Detto importo dovrebbe essere versato sul capitolo 2368, art. 06 (capo X), dell'entrata del bilancio di previsione dello Stato entro sessanta giorni dalla pubblicazione del decreto, inutilmente decorsi i quali il recupero dell'ammontare avverrebbe mediante equivalente riduzione delle somme iscritte sul capitolo 2700 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, che rappresenterebbe la quota di partecipazione statale al finanziamento del Fondo sanitario regionale. La previsione si renderebbe necessaria in ragione del fatto che la Regione siciliana riscuote direttamente le entrate di spettanza statutaria e non sarebbe destinataria di trasferimenti erariali al di fuori delle somme destinate a supportare la spesa sanitaria.



1.2. - La ricorrente sostiene che la tassa automobilistica sia un tributo erariale di sua integrale spettanza ai sensi dell'art. 36 dello statuto della Regione siciliana e dell'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965. Tale spettanza potrebbe essere derogata solo in presenza di determinate condizioni, indicate dal citato primo comma dell'art. 2 e meglio specificate dalla giurisprudenza costituzionale, ossia la novità dell'entrata e la specificità dello scopo (si richiama al riguardo la sentenza della Corte costituzionale n. 260 del 1990). Ad avviso della ricorrente, nella fattispecie sussisterebbe il requisito della novità - che la Corte costituzionale avrebbe ravvisato nell'incremento di gettito, avendo rilievo la novità del provento e non quella del tributo (in ricorso vengono citate le sentenze n. 198 del 1999, n. 49 del 1972 e n. 47 del 1968) - mentre mancherebbe la specifica destinazione dell'aumento di gettito a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato, come si evincerebbe dalla lettura dell'art. 1, commi 321 e 322, della legge n. 296 del 2006. In particolare, il comma 321, dopo aver disposto la sostituzione della tabella di cui all'art. 1, comma 2, del decreto del Ministro delle finanze 27 dicembre 1997 (Tariffe delle tasse automobilistiche), si limiterebbe a prevedere la riduzione dei trasferimenti erariali in favore delle Regioni in misura pari al maggior gettito ad esse derivante dal comma medesimo ed il successivo comma 322 a rinviare al decreto ministeriale la regolazione finanziaria delle maggiori entrate nette derivanti dal precedente nonché la definizione di criteri e modalità per la corrispondente riduzione dei trasferimenti spettanti alle Regioni. Sostiene, dunque, la ricorrente che, in mancanza della specifica destinazione richiesta dalle norme di attuazione dello statuto, il maggior gettito riscosso in Sicilia in virtù del comma 321 dovrebbe rientrare nella previsione generale per cui alla Regione siciliana spettano, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte quelle erariali riscosse nel suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate. Ciò risulterebbe confermato dal tenore del citato comma 322 - che per le regolazioni finanziarie delle maggiori entrate rimanda ad una riduzione dei trasferimenti dello Stato, modalità inattuabile per la Regione siciliana (non destinataria di trasferimenti erariali) - e dalla clausola di salvaguardia contenuta nel comma 1363 del medesimo art. 1 della legge n. 296 del 2006, secondo cui quest'ultima sarebbe applicabile alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione.

Risulterebbero così violati gli artt. 36, primo comma, dello statuto della Regione siciliana e 2, primo comma, delle norme di attuazione di cui al d.P.R. n. 1074 del 1965.

La ricorrente sostiene di essersi astenuta dal proporre impugnazione in via principale delle disposizioni contenute nella legge n. 296 del 2006 proprio confidando in un'interpretazione costituzionalmente orientata delle stesse e nella citata clausola di salvaguardia.

1.3. - Secondo la Regione siciliana, un ulteriore profilo di illegittimità del decreto impugnato deriverebbe dalle modalità stabilite per acquisire l'importo indebitamente posto a suo carico, ossia il versamento spontaneo della somma su un capitolo d'entrata del bilancio dello Stato entro sessanta giorni dalla pubblicazione del decreto medesimo sulla *Gazzetta Ufficiale* ed, in caso di inottemperanza entro detto termine, la corrispondente riduzione delle somme iscritte sul capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze relativo alla quota statale di finanziamento del Fondo sanitario regionale.

Ad avviso della ricorrente, tale decurtazione inciderebbe di fatto sull'entità della partecipazione della Regione alla spesa sanitaria, al contempo mettendo a rischio l'erogazione delle prestazioni sanitarie in Sicilia.

Alla luce di tali considerazioni, il decreto violerebbe gli artt. 36, primo comma, dello statuto e 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965 in combinato disposto con gli artt. 17, lettera c), e 20 dello statuto della Regione siciliana, che attribuiscono al Presidente ed agli Assessori regionali le funzioni esecutive ed amministrative in materia di «assistenza sanitaria».

1.4. - In ragione del pregiudizio derivante dal recupero dell'importo preteso dallo Stato mediante corrispondente riduzione delle somme iscritte sul capitolo 2700 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze - pregiudizio che si riverbererebbe sull'erogazione delle prestazioni sanitarie per effetto della conseguente incapacità di spesa da parte della Regione - quest'ultima ha formulato istanza di sospensione dell'esecuzione dell'atto che ha dato luogo al conflitto, a suo avviso sussistendo le «gravi ragioni» previste dall'art. 40 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

1.5. - Rimarcando che il conflitto trarrebbe origine da un atto che si discosterebbe dalle norme che pretende di applicare, la ricorrente chiede che, ove viceversa si ritenesse che il decreto ne faccia corretta applicazione, questa Corte sollevi davanti a sé questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 321 e 322, della legge n. 296 del 2006 in riferimento agli artt. 36, primo comma, dello statuto della Regione siciliana e 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965.

2. - Con atto depositato il 30 ottobre 2012, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il conflitto sia dichiarato inammissibile o infondato.



2.1. - Il resistente sostiene che il decreto impugnato sarebbe meramente attuativo dell'art. 1, commi 235 e 322, della legge n. 296 del 2006, per cui le censure ad esso mosse investirebbero in realtà le disposizioni normative di cui farebbe applicazione. Il ricorso mirerebbe, pertanto, ad eludere i termini decadenziali previsti per l'impugnativa delle norme di legge su cui si fondano i poteri esercitati con l'atto oggetto del conflitto, rendendo quest'ultimo inammissibile alla stregua della giurisprudenza costituzionale (si cita la sentenza n. 472 del 1995).

2.2. - Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri il conflitto sarebbe infondato anche nel merito.

A suo dire, sia il decreto sia le norme che rinviano ad esso quanto a modalità di attuazione si limiterebbero a prevedere un meccanismo di mera regolazione finalizzato ad operare una compensazione tra le minori entrate derivanti alle Regioni ed alle Province autonome dall'introduzione degli ecoincentivi (art. 1, commi da 224 a 234, della legge n. 296 del 2006) e le maggiori entrate derivanti dall'attuazione del comma 321, ossia dall'incremento della tassa automobilistica. Tale meccanismo presupporrebbe proprio la destinazione ai citati enti territoriali del maggior gettito derivante dalla tassa in questione, non essendovi altrimenti - ossia, in caso di riserva del gettito all'erario - necessità di alcuna compensazione. Poiché in generale alla Regione siciliana spetterebbe l'intero gettito dei tributi erariali riscossi nel suo territorio, ad avviso del resistente un'interpretazione delle citate norme conforme allo statuto della Regione siciliana, confortata dal dettato dell'art. 1, comma 1363, della legge n. 296 del 2006, avrebbe imposto la modalità, concretamente adottata dal decreto, del versamento diretto da parte della Regione siciliana del maggior gettito della tassa automobilistica al netto del minor gettito derivante dalle esenzioni per ecoincentivi e, solo in mancanza, la riduzione delle somme iscritte nel capitolo relativo alla spesa sanitaria.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la ricorrente sarebbe pienamente consapevole del contenuto del decreto e delle modalità della regolazione finanziaria da esso operata, trattandosi di atto frutto della concertazione con la medesima Regione siciliana, in quanto adottato a seguito dell'intesa del 3 marzo 2011 raggiunta in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome.

Infine, prosegue il resistente, la partecipazione regionale all'*iter* formativo del decreto escluderebbe altresì il pregiudizio alle disponibilità regionali di cassa ed il conseguente impedimento all'erogazione delle prestazioni sanitarie, ragioni addotte dalla ricorrente a sostegno dell'istanza di sospensione dell'esecuzione senza fornire prova del fumus boni iuris e del periculum in mora, ossia della grave alterazione del rapporto tra complessivi bisogni regionali e l'insieme dei mezzi per farvi fronte (si citano al riguardo le sentenze della Corte costituzionale n. 29 del 2004, n. 138 del 1999 e n. 222 del 1994).

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, da ciò deriverebbe anche l'infondatezza dell'istanza cautelare.

### *Considerato in diritto*

1. - La Regione siciliana ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze (*rectius*: del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato) 2 aprile 2012 (Determinazione del maggior gettito della tassa automobilistica da riservare allo Stato, al netto del minor gettito dello stesso tributo da riconoscere alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, per gli anni 2006 e 2007, ai sensi dell'articolo 1, commi 235 e 322, della legge 27 dicembre 2006, n. 296), emanato di concerto con il Ministro delle infrastrutture (*rectius*: con il Capo del Dipartimento per i trasporti terrestri del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) e con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione (*rectius*: con il Capo del Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione), pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana del 25 luglio 2012, n. 172.

Ad avviso della ricorrente, il decreto in questione violerebbe le competenze ad essa attribuite dagli articoli 36, primo comma, del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), e 2, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), anche in combinato disposto con gli artt. 17, lettera c), e 20 dello statuto della Regione siciliana.

La Regione si duole in primo luogo dell'acquisizione da parte dello Stato della differenza tra il maggior gettito della tassa automobilistica (dovuto all'aumento delle relative tariffe, disposto dall'art. 1, comma 321, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per il bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007») ed il minor gettito della stessa (dovuto alle esenzioni dalla tassa medesima disposte dall'art. 1, commi 226 e 236, della stessa legge n. 296 del 2006 per l'acquisto di veicoli meno inquinanti, i cosiddetti ecoincentivi). Tale riserva



violerebbe gli artt. 36, primo comma, dello statuto della Regione siciliana e 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, in quanto sarebbe stata disposta in mancanza del presupposto della specifica destinazione dell'incremento di gettito alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato, presupposto che avrebbe consentito di derogare al generale regime statutario di integrale spettanza alla Regione siciliana di tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate.

In secondo luogo, la ricorrente si duole del fatto che il meccanismo di indebita acquisizione allo Stato del maggior gettito netto, mediante equivalente decurtazione - in caso di mancato spontaneo versamento del dovuto - dei trasferimenti erariali di finanziamento della spesa sanitaria regionale, le precluderebbe l'erogazione delle prestazioni sanitarie, risultando così violati, unitamente ai parametri poc'anzi citati ed in combinato disposto con essi, anche gli artt. 17, lettera c), e 20 dello statuto della Regione siciliana, che attribuiscono al Presidente ed agli Assessori regionali le funzioni esecutive ed amministrative in materia di «assistenza sanitaria».

2. - Il Presidente del Consiglio dei ministri eccepisce l'inammissibilità del conflitto, per non essere stata impugnata in via principale la legge di cui il decreto sarebbe mera attuazione, e, nel merito, nega di aver riservato a sé il maggior gettito netto della tassa automobilistica - in quanto formalmente percepito dalle Regioni - salva la soggezione di queste ultime alla riduzione dei trasferimenti per il corrispondente ammontare. A suo dire, il particolare regime statutario della Regione siciliana avrebbe indotto lo Stato a prevedere che la stessa subisca suddetta decurtazione solo in caso di mancato spontaneo versamento di quanto dovuto. Ciò non pregiudicherebbe l'erogazione regionale delle prestazioni sanitarie, in difetto di compiuta prova al riguardo.

3. - L'eccezione d'inammissibilità sollevata dalla difesa dello Stato è fondata.

3.1. - Questa Corte ha già sottolineato l'inammissibilità dei ricorsi per conflitto di attribuzione proposti contro atti meramente consequenziali (confermativi, riproduttivi, esplicativi, esecutivi, etc.) rispetto ad atti anteriori, non impugnati, con i quali sia già stata esercitata la competenza contestata. In questi casi viene, infatti, a determinarsi la decadenza dall'esercizio dell'azione, dal momento che non può essere consentita, attraverso l'impugnazione dell'atto meramente consequenziale della norma non impugnata, la contestazione di quest'ultima, in ordine alla quale è già inutilmente spirato il termine fissato dalla legge (sentenze n. 207 del 2012 e n. 369 del 2010).

Nella fattispecie in esame, l'art. 1, comma 321, della legge n. 296 del 2006, determinando un incremento di gettito relativo alle tasse automobilistiche attraverso l'aumento delle relative tariffe, ha espressamente previsto, all'ultimo periodo, che: «I trasferimenti erariali in favore delle regioni o delle province autonome di cui al periodo precedente sono ridotti in misura pari al maggior gettito derivante ad esse dal presente comma».

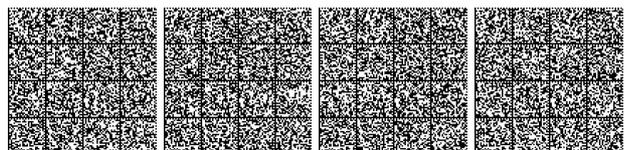
Detta disposizione si riferisce in modo indifferenziato (così come il successivo comma 322 dello stesso articolo) sia alle «regioni» che alle «province autonome», con incontrovertibile implicita inclusione degli enti territoriali dotati di autonomia speciale come la ricorrente.

Si deve pertanto escludere che le lamentate violazioni statutarie e delle norme di attuazione possano essere determinate dal decreto in esame, atto meramente consequenziale della disposizione di legge non impugnata, la quale ha previsto l'attribuzione allo Stato del maggior gettito relativo alla tassa automobilistica regionale, al netto del minor gettito della stessa dipendente dalle esenzioni dovute agli ecoincentivi (art. 1, comma 235, della medesima legge n. 296 del 2006).

Il decreto direttoriale 2 aprile 2012 si è limitato ad indicare l'entità delle riduzioni ed a definire le modalità concrete dell'acquisizione del maggior gettito netto della tassa automobilistica regionale, così come previsto dall'art. 1, comma 322, della legge n. 296 del 2006, secondo cui: «Con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, da adottare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono effettuate le regolazioni finanziarie delle maggiori entrate nette derivanti dall'attuazione delle norme del comma 321 e sono definiti i criteri e le modalità per la corrispondente riduzione dei trasferimenti dello Stato alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano».

In tale contesto normativo non può assumere rilievo la clausola di salvaguardia contemplata dall'art. 1, comma 1363, della legge n. 296 del 2006, secondo cui: «Le disposizioni della presente legge sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e delle relative norme d'attuazione». Essa infatti non può operare nelle ipotesi, come quella in esame, in cui una inequivocabile disposizione normativa - nel caso di specie non impugnata nei termini - preveda la sua diretta ed immediata applicabilità agli enti ad autonomia speciale (sentenza n. 241 del 2012).

Alla stregua delle considerazioni che precedono, dalla mancata impugnazione dell'atto legislativo presupposto discende l'inammissibilità del conflitto.



4. - La suddetta inammissibilità impedisce di prendere in esame la questione incidentale di legittimità costituzionale formulata nel ricorso dalla Regione siciliana (sentenza n. 319 del 2011), avente ad oggetto l'art. 1, commi 321 e 322, della legge n. 296 del 2006.

La presente pronuncia assorbe la decisione sull'istanza di sospensione dell'atto impugnato.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione, promosso dalla Regione siciliana nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione al decreto del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato 2 aprile 2012 (Determinazione del maggior gettito della tassa automobilistica da riservare allo Stato, al netto del minor gettito dello stesso tributo da riconoscere alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, per gli anni 2006 e 2007, ai sensi dell'articolo 1, commi 235 e 322, della legge 27 dicembre 2006, n. 296), in riferimento agli articoli 36, primo comma, del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), e 2, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), anche in combinato disposto con gli artt. 17, lettera c), e 20 dello statuto della Regione siciliana.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 giugno 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_130144

N. 145

*Sentenza 17 - 20 giugno 2013*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Miniere e cave - Norme della Provincia di Trento - Autorizzazione all'attività di cava - Possibilità di due proroghe per il completamento dei lavori di coltivazione autorizzati, per un periodo complessivo di massimo tre anni - Ricorso del Governo - Asserita elusione della osservanza della normativa di VIA, lesiva della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Insussistenza - Scelta in sé non censurabile e non incongrua - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione.**

- Legge della Provincia di Trento 20 luglio 2012, n. 14, artt. 4, comma 2, e 13, comma 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, primo comma.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Franco GALLO;

*Giudici* :Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 2, e 13, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento del 20 luglio 2012, n. 14 (Modificazioni della legge provinciale sulle cave e della legge provinciale sulla valutazione d'impatto ambientale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 21-25 settembre 2012, depositato in cancelleria il 25 settembre 2012 ed iscritto al n. 127 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

udito nell'udienza pubblica del 7 maggio 2013 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi l'avvocato dello Stato Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Franco Mastragostino per la Provincia autonoma di Trento.

*Ritenuto in fatto*

1. - Con ricorso notificato il 21-25 settembre 2012 e depositato il successivo 25 settembre, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto in via principale - per violazione dall'articolo 8, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e dell'articolo 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 2, e 13, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 20 luglio 2012, n. 14 (Modificazioni della legge provinciale sulle cave e della legge provinciale sulla valutazione d'impatto ambientale).

Il ricorrente pone in evidenza che il censurato art. 4, comma 2 - modificando la lettera *a*) dell'art. 7, comma 5, della legge provinciale 24 ottobre 2006, n. 7 (Disciplina dell'attività di cava), che, in tema di autorizzazioni alla coltivazione di cave, prevedeva che i Comuni potessero prorogare (per non più di un anno) le autorizzazioni alle condizioni stabilite nell'atto originale, solo per il periodo necessario a completare i lavori di coltivazione autorizzati, compresi quelli di ripristino - dispone ora che la proroga delle autorizzazioni a tal fine possa essere disposta per un massimo di due volte per periodi non superiori a tre anni. E rileva che, a sua volta, l'art. 13, comma 2 - che inserisce il comma 7-*quater* dell'art. 37 della citata legge provinciale sulle cave - prevede che il novellato art. 7, comma 5, si applichi anche alle autorizzazioni rilasciate antecedentemente alla data di entrata in vigore della legge in esame.

Il ricorrente osserva che le citate disposizioni consentono che tutte le autorizzazioni per le quali non vi sia stato il completamento dei lavori di coltivazione possano essere rinnovate senza alcuna condizione, verifica o procedura volta alla tutela ambientale, essendo sufficiente che i titolari presentino una mera istanza al competente ufficio comunale, il quale può disporre la proroga. Ma ciò potrebbe essere ammissibile solo per i progetti che siano già stati sottoposti alla procedura di VIA o alla procedura di verifica di assoggettabilità a VIA entro gli ultimi cinque anni (cioè entro il termine di decadenza stabilito dall'art. 26, comma 6, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale»), e non per quei progetti che in precedenza non siano mai stati sottoposti alle citate procedure (in quanto precedenti all'entrata in vigore della normativa comunitaria); determinandosi altrimenti una palese violazione delle disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale recate dagli articoli da 20 a 28 e dagli Allegati III, lettera *s*), e IV, punto 8, lettera *i*), dello stesso decreto legislativo n. 152 del 2006.



Poiché, secondo il ricorrente, modificare, ovvero prorogare il termine di un'autorizzazione, o comunque rinnovarla assegnandole un nuovo termine, significa modificarne la «sostanza», proprio per questo, alla stregua della direttiva 27 giugno 1985 n. 85/337/CEE (Direttiva del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati), in base alla interpretazione offertane dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, è necessaria una vera e propria nuova autorizzazione, che postula il preventivo espletamento delle procedure in materia di valutazione di impatto ambientale stabilite dalla direttiva medesima, tanto più quando la verifica ovvero la valutazione dell'impatto ambientale non sia stata effettuata in sede di prima autorizzazione anteriormente all'entrata in vigore della normativa di VIA (il ricorrente richiama a sostegno delle sue argomentazioni le sentenze di questa Corte n. 67 e n. 1 del 2010). Né, peraltro, in senso contrario potrebbe valere la considerazione che la Provincia autonoma di Trento, ai sensi dell'art. 8, comma 1, punto 14, dello statuto speciale, gode di potestà legislativa primaria in materia di miniere (comprese le acque minerali e termali), cave e torbiere, giacché, da un lato, il legislatore provinciale è assoggettato, nelle materie di propria competenza, ai vincoli posti dallo stesso art. 8, comma 1 (consistenti, tra l'altro, nella necessità di rispettare gli obblighi internazionali e gli interessi nazionali); e, dall'altro lato, in presenza di norme che afferiscono alla tutela ambientale, la potestà di disciplinare l'ambiente nella sua interezza, come entità organica (che inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto), deve ritenersi affidata in via esclusiva allo Stato ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost., e costituisce (come prescrive anche il diritto comunitario) un limite per la disciplina che le Regioni e le Province autonome sono legittimate ad adottare in materie di loro competenza.

2. - Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Trento, concludendo per la inammissibilità e/o l'infondatezza della questione.

La resistente premette che essa Provincia, nell'esercizio della propria competenza legislativa esclusiva in materia di cave, in presenza di una peculiare contingenza economica, si è limitata a prevedere un termine di più ampio respiro per la conclusione dei progetti, ferme restando tutte le altre condizioni i vincoli e le prescrizioni in tema di tutela ambientale necessarie per l'autorizzazione della proroga. E, analizzata la normativa provinciale in tema di VIA, osserva che - se quanto previsto, in termini generali sulla efficacia della valutazione dell'impatto ambientale, dall'art. 9 della legge provinciale 29 agosto 1988, n. 28 (recante «Disciplina della valutazione dell'impatto ambientale e ulteriori norme di tutela dell'ambiente», che ha rappresentato uno dei primi recepimenti della direttiva 85/337/CEE) non differisce dalla previsione dell'art. 26, comma 6, del decreto legislativo n. 152 del 2006 (avente la medesima *ratio* di garantire, decorso il termine quinquennale dal rilascio della VIA, una verifica sull'eventuale mutamento delle condizioni territoriali ed ambientali) - lo stesso obiettivo è comunque assicurato dal successivo art. 9-*bis* (introdotto dalla legge provinciale 15 dicembre 2004, n. 10, recante «Disposizioni in materia di urbanistica, tutela dell'ambiente, acque pubbliche, trasporti, servizio antincendi, lavori pubblici e caccia», ed applicabile dal 2005) che, in deroga a quanto stabilito nell'art. 9, definisce un particolare regime proprio per i progetti di cave e di miniere (oltre che di discariche), che dura sino alla data di completamento delle attività autorizzate, comprendendo anche la fase di gestione del progetto.

Infatti, la Provincia rileva che anche detta differente regolamentazione è assistita da una serie di prescrizioni, che valgono a salvaguardare l'esigenza che il prolungamento dell'efficacia della accertata compatibilità ambientale, fino al completamento delle attività autorizzate, sia suffragato da un costante monitoraggio sulla permanenza delle date condizioni ambientali e dello sviluppo della attività autorizzata, onde imporre nuove prescrizioni e modificazioni per aggiornare la compatibilità delle condizioni di autorizzazione alle eventuali mutate condizioni territoriali. Ed aggiunge che la modifica introdotta dal censurato art. 4, comma 2, consente di prorogare unicamente la durata del progetto, mantenendo fermi tutti gli elementi ed i vincoli del medesimo e le relative prescrizioni, disponendone una mera posticipazione, e non certo un rinnovo, che non potrebbe essere disposto, anche per la legislazione provinciale, se non previa riedizione del procedimento di VIA. Osserva ancora che, comunque, la proroga, che in base alla nuova modifica può essere concessa dal Comune (titolare del procedimento di rilascio dell'autorizzazione all'attività di cava) per un massimo di tre anni, non inciderebbe (nel senso di escluderli) sugli eventuali provvedimenti rilasciati sulla medesima cava ai sensi della normativa in materia di VIA, dovendo coordinarsi e correlarsi con le norme previste dalla legge provinciale sopra ricordata sulla validità della VIA per i progetti di cava.

Pertanto, la Provincia deduce che il sistema non lascia scoperta alcuna forma di tutela, tant'è che - data l'operatività della norma introdotta a decorrere dal 2005 con il citato art 9-*bis* della legge provinciale n. 28 del 1988 - a tutt'oggi non esistono in Provincia di Trento autorizzazioni di cava che non siano già state sottoposte a procedura di VIA o di screening; e sostiene che, quindi, il paventato pericolo di trovarsi di fronte a progetti sottratti a procedure di verifica di impatto ambientale è meramente astratto e teorico. Contesta, infine, l'erroneità dell'assunto secondo cui, in presenza di autonomia statutaria in materia - che esclude di per sé la automatica integrale trasposizione della normativa statale, sia pure interessante una materia trasversale, nell'ordinamento provinciale autonomo - si verificherebbe un *vulnus* della



competenza esclusiva statale, anche solo per la previsione di un termine diverso, ma non irragionevole né inidoneo allo scopo, da quello stabilito dal legislatore nazionale.

2.1. - In una memoria difensiva, la Provincia di Trento ribadisce le argomentazioni svolte a sostegno delle conclusioni.

### *Considerato in diritto*

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna - per violazione dell'articolo 8, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e dell'articolo 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione - gli articoli 4, comma 2, e 13, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 20 luglio 2012, n. 14 (Modificazioni della legge provinciale sulle cave e della legge provinciale sulla valutazione d'impatto ambientale).

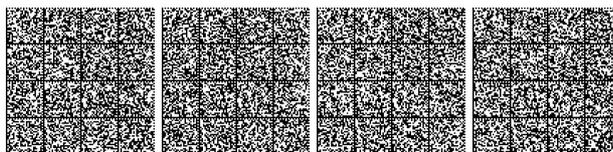
L'art. 4, comma 2, modificando la lettera *a*) dell'art. 7, comma 5, della legge provinciale 24 ottobre 2006, n. 7, recante la «Disciplina dell'attività di cava» (che, in tema di autorizzazioni alla coltivazione di cave, prevedeva che i Comuni potessero prorogare, per non più di un anno, le autorizzazioni alle condizioni stabilite nell'atto originale, solo per il periodo necessario a completare i lavori di coltivazione autorizzati, compresi quelli di ripristino), prevede ora che la proroga delle autorizzazioni al tal fine possa «essere disposta per un massimo di due volte per periodi non superiori a tre anni». A sua volta, l'art. 13, comma 2 - inserendo il comma *7-quater* dell'art. 37 della citata legge provinciale sulle cave - dispone che il novellato art. 7, comma 5, si applichi anche alle autorizzazioni rilasciate antecedentemente alla data di entrata in vigore della legge in esame.

Il ricorrente denuncia la violazione: *a*) dell'art. 8, primo comma, punto 14, dello statuto speciale, poiché la potestà legislativa primaria in materia di miniere, comprese le acque minerali e termali, cave e torbiere, della Provincia di Trento (oltre ad essere assoggettata ai vincoli posti dallo stesso art. 8, comma 1), trova un limite (sancito - secondo il ricorrente - anche dal diritto comunitario) nella potestà di disciplinare l'ambiente affidata in via esclusiva allo Stato ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera *s*), Cost.; *b*) dello stesso art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto le norme impugnate violerebbero le disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale recate dagli articoli da 20 a 28 e dagli Allegati III, lettera *s*), e IV, punto 8, lettera *i*), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

1.1. - La difesa dello Stato muove dall'assunto che le disposizioni impugnate consentirebbero che tutte le autorizzazioni per le quali non vi sia stato il completamento dei lavori di coltivazione possano essere rinnovate senza alcuna condizione, verifica o procedura volta alla tutela ambientale, mentre ciò potrebbe essere ammissibile solo per i progetti che siano già stati sottoposti alla procedura di VIA o alla procedura di verifica di assoggettabilità a VIA entro gli ultimi cinque anni - cioè entro il termine di decadenza stabilito dall'art. 26, comma 6, del decreto legislativo n. 152 del 2006 - e non per quei progetti che in precedenza non siano mai stati sottoposti alle citate procedure, in quanto precedenti all'entrata in vigore della normativa comunitaria. Ed a sostegno delle censure di incostituzionalità richiama, tra l'altro, la sentenza n. 67 del 2010, con la quale questa Corte (a fronte della previsione di proroghe automatiche delle attività estrattive in assenza di procedure di VIA) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme di una delibera legislativa siciliana e di una legge della Regione Campania; nonché la sentenza n. 1 del 2010 (in tema di valutazioni di impatto ambientale che debbano precedere il rilascio dei titoli legittimanti la ricerca e la coltivazione delle acque minerali naturali, delle acque termali, delle acque di sorgente e delle piccole utilizzazioni locali), che ha affermato la incostituzionalità di altra normativa sempre della Regione Campania che, nel prevedere un termine cinquantennale di proroga delle concessioni a carattere perpetuo, aveva operato una dilatazione eccessiva del termine di durata già trentennale, in contrasto con la necessità, in sede di rinnovo della concessione, di procedere alla valutazione di impatto ambientale.

2. - La questione non è fondata, nei sensi di seguito precisati.

2.1. - Va innanzi tutto rilevato come non sia in discussione che la potestà legislativa primaria in materia di miniere, comprese le acque minerali e termali, cave e torbiere (attribuita alla Provincia autonoma di Trento dall'art. 8, primo comma, punto 14 dello statuto speciale), trovi un limite nella competenza affidata in via esclusiva allo Stato, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera *s*), Cost., di disciplinare l'ambiente nella sua interezza, in quanto entità organica, che inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto; e che, pertanto, ad essa Provincia sia consentito, in tale assetto di attribuzioni, soltanto di eventualmente incrementare i livelli della tutela ambientale, allorché «essa costituisce esercizio di una competenza legislativa della Regione e non compromette un punto di



equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato» (sentenze n. 58 del 2013, n. 66 del 2012, n. 225 del 2009).

Ciò premesso, va altresì sottolineato che la disciplina della Provincia autonoma di Trento in materia di valutazione di impatto ambientale, e di verifica dell'assoggettabilità, ha trovato compiuta regolamentazione già nella legge provinciale 29 agosto 1988, n. 28, recante la «Disciplina della valutazione dell'impatto ambientale e ulteriori norme di tutela dell'ambiente» (che ha rappresentato uno dei primi recepimenti della Direttiva 27 giugno 1985 n. 85/337/CEE «Direttiva del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati») e nel relativo Regolamento di esecuzione, approvato con il decreto del Presidente della Giunta provinciale 22 novembre 1989, n. 13-11 Leg. (Regolamento di esecuzione della legge provinciale 29 agosto 1988, n. 28 «Disciplina della valutazione dell'impatto ambientale e ulteriori norme di tutela dell'ambiente»), aggiornato con decreto del Presidente della Giunta provinciale 13 marzo 2001, n. 5-56 Leg. (Modifiche al D.P.G.P. 22 novembre 1989, n. 13-11/Leg «Regolamento di esecuzione della legge provinciale 29 agosto 1988, n. 28 «Disciplina della valutazione dell'impatto ambientale e ulteriori norme di tutela dell'ambiente»»), che si è a sua volta conformato alla sopravvenuta direttiva 3 marzo 1997, n. 97/11/CE (Direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 85/337/CEE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati).

Nella Provincia medesima, poi, alla normativa in materia di valutazione di impatto ambientale si aggiunge e si correla la regolamentazione specifica della attività di cava, contenuta nella legge provinciale n. 7 del 2006, come appunto modificata dalle disposizioni della legge provinciale n. 14 del 2012, tra le quali anche le norme oggetto della presente impugnazione governativa.

2.2. - A torto viene richiamata dal ricorrente a sostegno della illegittimità delle norme impugnate la sentenza n. 67 del 2010 (insieme alla n. 1 del 2010), che si fonda sulla riscontrata illegittimità di normative regionali, le quali, nella materia *de qua*, avevano introdotto eccezionali ed automatiche «proroghe di diritto» per autorizzazioni all'esercizio di cave, rilasciate in assenza di procedure di VIA (o, comunque, eventualmente, in assenza di VIA), e per di più già soggette a «rinnovi», in una situazione dunque di sicuro contrasto con l'effetto utile della direttiva 85/337/CEE, perché mantiene «inalterato lo status quo, sostanzialmente sine die, superando qualsiasi esigenza di «rimodulare» i provvedimenti autorizzatori in funzione delle modifiche subite, nel tempo, dal territorio e dall'ambiente». Al contrario, le norme de quibus risultano immuni dai dedotti profili di incostituzionalità.

Esse infatti vanno inquadrare, e doverosamente lette in senso costituzionalmente conforme, nel contesto indubbiamente «virtuoso» (teso a dare sollecita ed effettiva attuazione alla direttiva 85/337/CEE) delle richiamate normative provinciali in tema di regolamentazione della disciplina della valutazione di impatto ambientale e della attività di cava.

In particolare, l'art. 9-bis della legge provinciale n. 28 del 1988 - pur «in deroga a quanto stabilito dall'art. 9», che fissa il principio della efficacia limitata nel tempo della valutazione di impatto ambientale in relazione alle caratteristiche del progetto (comma 1), disponendo che, scaduto detto termine senza che il progetto sia stato realizzato, la VIA decada di diritto con necessità di integrale rinnovazione della procedura (comma 2) - stabilisce, con specifico riguardo alle cave e miniere, non solo che la valutazione positiva di impatto ambientale abbia efficacia, in relazione alle caratteristiche del progetto, fino alla data di completamento delle attività autorizzate (comma 1), ma anche che la perdurante «attualità» di siffatta valutazione, rispetto alle mutevoli condizioni dei luoghi in cui si svolge l'attività e dell'ambiente circostante, sia garantita nel tempo (esigenza questa sentita e tutelata anche dai commi 1 e 1-bis dell'art. 28 del decreto legislativo n. 152 del 2006), con un costante monitoraggio da parte della Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente (APPA), attuato attraverso «specifici rapporti sullo stato di avanzamento delle attività autorizzate con i contenuti e secondo la periodicità stabiliti dalla deliberazione della Giunta provinciale che approva la valutazione dell'impatto ambientale» (comma 2); e che, a seguito di ciò, la Giunta provinciale, sentito il comitato provinciale per l'ambiente, possa «disporre, in esito all'esame del rapporto di cui al comma 2 e alle correlate verifiche istruttorie dell'agenzia, prescrizioni e modifiche al progetto autorizzato, cui è subordinata l'ulteriore prosecuzione dell'attività» (comma 3).

Da parte sua, l'art. 7, comma 5, della legge provinciale n. 7 del 2006 (in tema di autorizzazione alla coltivazione di cave in aree di proprietà privata, la cui domanda, ai sensi del successivo art. 8, comma 1, ove l'intervento sia soggetto alle procedure di verifica o di valutazione d'impatto ambientale, deve essere presentata con le modalità stabilite dalla legge provinciale n. 28 del 1988 e dal relativo regolamento di esecuzione) prevedeva, nel testo originario antecedente la censurata novellazione, che il Comune - data la regola per cui «La durata dell'autorizzazione è determinata sulla base del progetto di coltivazione allegato alla domanda e non può superare la scadenza del programma di attuazione comunale»; e per cui, «Se il comune non approva il programma di attuazione, le autorizzazioni rilasciate ai sensi di questo articolo non possono avere durata superiore a diciotto anni fatto salvo quanto previsto nel comma 5» (art. 7, comma 4) - potesse «prorogare l'autorizzazione, su motivata richiesta dell'interessato presentata entro i termini di scadenza dell'autorizzazione stessa, alle condizioni stabilite nell'atto originale, solo per il periodo necessario a: a)



completare i lavori di coltivazione autorizzati, compresi quelli di ripristino; in tal caso la proroga può essere disposta per un periodo non superiore a un anno; b) adottare il provvedimento di rinnovo dell'autorizzazione».

2.3. - La impugnata previsione dell'art. 4, comma 2, della legge provinciale n. 14 del 2012, rispetto al testo pre-vigente dell'art. 7, comma 5, della legge provinciale n. 7 del 2006, modifica esclusivamente il numero delle proroghe consentite per il completamento dei lavori di coltivazione autorizzati (portate da una a due) e la lunghezza complessiva del periodo totale di proroga (elevato da uno ad un massimo di tre anni).

Rilevato che le censure svolte dal Governo ricorrente si riferiscono esclusivamente a tali contestate modificazioni normative, che riguardano propriamente il termine di completamento delle attività autorizzate e non già i presupposti di concessione della autorizzazione (ivi compresa la valutazione positiva di impatto ambientale, come regolamentata dalla legge provinciale n. 28 del 1988), va ritenuto, allora, che non risulta, in primo luogo, in sé censurabile la scelta del legislatore provinciale (in un ambito, come detto, di competenza primaria) di disporre una mera posticipazione della durata dell'autorizzazione all'attività di cava, per un tempo che deve ritenersi non incongruo ove commisurato alle contingenti reali esigenze degli operatori del settore, «considerato anche l'attuale periodo di contrazione del mercato» (come evidenziato nei lavori preparatori della legge). D'altro canto, tale posticipazione neppure risulta incoerente con quanto disposto dall'art. 26, comma 6, del decreto legislativo n. 152 del 2006, che - nel porre la regola della efficacia limitata nel tempo del provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale dei progetti sottoposti alla fase di valutazione - tiene, pur sempre, conto delle caratteristiche del progetto, consentendo espressamente che possa stabilirsi un periodo più lungo, prevedendo contestualmente che, solo trascorso detto periodo, salvo proroga concessa (su istanza del proponente) dall'autorità che ha emanato il provvedimento, la procedura di valutazione dell'impatto ambientale debba essere reiterata.

Nella specie, quindi, non si tratta né di una proroga automatica, atta ad eludere l'osservanza nell'esercizio della attività di cava della normativa di VIA (come nel caso delle richiamate sentenze n. 67 del 2010 e n. 1 del 2010), né di un rinnovo, che non potrebbe essere disposto, anche in virtù di quanto previsto dalla legislazione provinciale vigente, se non previa riedizione del procedimento di VIA (sentenza n. 114 del 2012), ma di un mero allungamento dei termini per il completamento delle attività autorizzate. Il quale, peraltro (sulla base di una doverosa ricostruzione sistematica, e costituzionalmente orientata, dei due plessi normativi riguardanti la valutazione dell'impatto ambientale e il regime autorizzatorio delle attività di cava, anche in assenza di disposizioni di coordinamento tra di essi) deve comunque ritenersi soggetto alle cautele previste dall'art. 9-bis della legge provinciale n. 28 del 1988, e quindi, nello specifico, al monitoraggio finalizzato a garantire la perdurante attualità della valutazione positiva di impatto ambientale dell'opera, accertata all'atto della domanda di autorizzazione. La qual cosa sostanzialmente, appunto, un assetto normativo perfettamente coerente ai livelli (anche comunitari) di tutela ambientale, divenuti obbligatori per tutti i progetti successivi alla data «spartiacque» del 3 luglio 1988, di scadenza del termine di attuazione della direttiva 85/337/CEE (sentenze di questa Corte n. 209 del 2011 e n. 120 del 2010).

2.4. - Né, sotto altro aspetto, può convenirsi con l'ulteriore argomentazione svolta a sostegno della impugnazione dal ricorrente, secondo cui - dato che «la proroga potrebbe essere ammissibile per tutti i progetti che siano già stati sottoposti alla procedura di VIA o alla procedura di verifica di assoggettabilità a VIA entro gli ultimi cinque anni, cioè entro il termine di decadenza stabilito dal citato art. 26, comma 6, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152» - «risulta, invece, sicuramente illegittima per quei progetti che in precedenza non siano mai stati sottoposti alle citate procedure di VIA o di verifica di assoggettabilità a VIA (in quanto precedenti all'entrata in vigore della normativa comunitaria)».

Rilevato, infatti che (per espressa previsione contenuta nella stessa norma) i termini di cui al richiamato comma 6 dell'art. 26 si applicano solo ai procedimenti avviati successivamente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale), va sottolineato che - oltre alla tempestiva introduzione della normativa provinciale in tema di valutazione di impatto ambientale di cui al più volte citato art. 9 della legge provinciale n. 28 del 1988 - il comma 4 del successivo art. 9-bis (aggiunto dall'art. 12 della legge provinciale 15 dicembre 2004, n. 10, recante «Disposizioni in materia di urbanistica, tutela dell'ambiente, acque pubbliche, trasporti, servizio antincendi, lavori pubblici e caccia», con decorrenza, ai sensi dell'art. 28 della stessa legge provinciale, dal gennaio 2005) pone, proprio per le attività di cava, una esplicita disciplina transitoria in base alla quale: «L'esercizio delle attività considerate dai progetti o dai programmi di cui al comma 1, che abbiano acquisito la valutazione positiva di impatto ambientale precedentemente alla data di entrata in vigore di quest'articolo, può essere proseguito anche dopo la scadenza di efficacia della valutazione dell'impatto ambientale, qualora ricorrano le seguenti condizioni: a) prima della scadenza di efficacia della predetta valutazione sia stata presentata domanda di proroga dell'efficacia medesima ovvero sia stato depositato un nuovo progetto o programma alla valutazione dell'impatto ambientale; b) la prosecuzione dell'attività avvenga nel



rispetto delle modalità e delle previsioni, anche volumetriche, del progetto o programma precedentemente autorizzato; c) la prosecuzione dell'attività sia autorizzata ai sensi delle norme di settore».

Orbene, tenuto conto che (come detto) i primi tre commi dello stesso art. 9-*bis* prevedono a regime un costante monitoraggio della perdurante positività della valutazione di impatto ambientale, dinamicamente inteso ad eventualmente disporre prescrizioni o modifiche in corso d'opera, subordinandone l'ulteriore prosecuzione (comma 3), appare del tutto apodittica ed errata (oltre che categoricamente smentita dalla Provincia resistente) l'affermazione del ricorrente, che paventa la possibile applicazione del nuovo regime di proroga anche «a progetti che in precedenza non siano mai stati sottoposti alle citate procedure di VIA o di verifica di assoggettabilità a VIA (in quanto precedenti all'entrata in vigore della normativa comunitaria)».

2.5. - Per le medesime ragioni deve ritenersi non fondata la questione riguardante l'art. 13, comma 2, della legge provinciale n. 14 del 2012, che, aggiungendo il comma 7-*quater* all'art. 37 della legge provinciale n. 7 del 2006, dispone che «L'articolo 7, comma 5 [nel testo modificato dall'art. 4, comma 2, legge prov. n. 14 del 2012], si applica anche alle autorizzazioni rilasciate antecedentemente alla data di entrata in vigore di questa legge». Alle considerazioni svolte a sostegno della non fondatezza della questione riferita all'art. 4, comma 2 (che novella la disposizione la cui applicazione è richiamata dall'art. 13, comma 2), sembra potersi aggiungere che (come rilevato dalla Provincia) la norma censurata ha come fine anche quello di garantire parità di condizioni e di trattamento e ad evitare discriminazioni ingiustificate, e di ricomprendere sotto la stessa disciplina tutti i rapporti suscettibili di essere considerati come non esauriti, ovviamente sempre nel rispetto delle richieste procedure di valutazione di impatto ambientale.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 2, e 13, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 20 luglio 2012, n. 14 (Modificazioni della legge provinciale sulle cave e della legge provinciale sulla valutazione d'impatto ambientale), promosse - in riferimento all'art. 8, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) ed all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione - dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 giugno 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



## N. 146

*Sentenza 17 - 20 giugno 2013*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Personale della scuola non di ruolo supplente, docente e non docente - Mancato riconoscimento del diritto alla maturazione degli aumenti economici biennali riconosciuto al personale non di ruolo a tempo indeterminato - Erronea rappresentazione del quadro normativo - Mancanza del *tertium comparationis* individuato dal giudice *a quo* - Inammissibilità della questione.**

- Legge 11 luglio 1980, n. 312, art. 53, terzo comma.
- Costituzione, artt. 3, 36 e 11, 117, in relazione alla clausola 4 dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE.

**Impiego pubblico - Supplenti con incarico a tempo determinato - Aumenti economici biennali - Diverso trattamento tra docenti di religione e docenti di materie diverse - Asserita disparità di trattamento - Insussistenza - Inidoneità della categoria dei docenti di religione, per la peculiarità del rapporto di lavoro, a fungere da idoneo *tertium comparationis* - Non fondatezza della questione.**

- Legge 11 luglio 1980, n. 312, art. 53, terzo comma.
- Costituzione, artt. 3, 36 e 11, 117, in relazione alla clausola 4 dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici :* Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

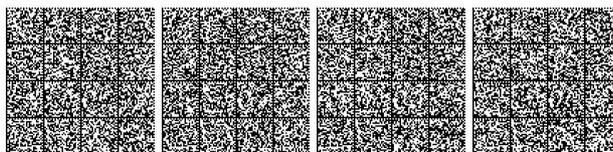
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 53, terzo comma, della legge 11 luglio 1980 n. 312 (Nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato), promosso dalla Corte d'appello di Firenze nel procedimento vertente tra il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e F.P. ed altra con ordinanza del 13 marzo 2012 iscritta al n. 267 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2012.

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

udito nella camera di consiglio dell'8 maggio 2013 il Giudice relatore Sergio Mattarella.

*Ritenuto in fatto*

1.- Due lavoratrici della scuola hanno promosso, nei confronti del Ministero della pubblica istruzione, una controversia nella quale, adducendo di aver lavorato per molti anni, in qualità di supplenti con contratti a tempo determinato, presso vari istituti scolastici, hanno chiesto al Tribunale di Pisa, in funzione di giudice del lavoro, che venisse loro



riconosciuto il diritto a percepire gli scatti biennali di stipendio previsti dall'art. 53, terzo comma, della legge 11 luglio 1980, n. 312 (Nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato).

Il Tribunale ha accolto la domanda.

2.- Nel corso del giudizio di appello, proposto da parte del Ministero della pubblica istruzione, la Corte d'appello di Firenze, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato - in riferimento agli articoli 3, 36, 11 e 117 della Costituzione, questi ultimi due parametri in relazione alla clausola 4 dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE del Consiglio - questione di legittimità costituzionale del menzionato art. 53, terzo comma, della legge n. 312 del 1980, nella parte in cui «esclude il personale della scuola non di ruolo supplente (sia docente che non docente) dal diritto alla maturazione degli aumenti economici biennali riconosciuti al personale non di ruolo a tempo indeterminato», nonché «nella parte in cui, con riferimento all'ultimo comma dello stesso articolo, prevede un diverso trattamento tra docenti di religione e docenti di materie diverse, anche nel caso in cui entrambi rendano, come supplenti, una prestazione a tempo determinato».

2.1.- Osserva il giudice *a quo*, sotto il profilo della rilevanza, che la censurata disposizione, nel menzionare il personale non di ruolo nominato dal provveditore agli studi quale beneficiario degli scatti biennali, si riferisce alla categoria dei cosiddetti docenti incaricati, ossia docenti non di ruolo a tempo indeterminato; tale figura, ancorché soppressa dal decreto-legge 6 giugno 1981, n. 281 (Proroga degli incarichi del personale docente, educativo e non docente delle scuole materne, elementari, secondarie, artistiche e delle istituzioni educative nonché delle istituzioni scolastiche e culturali italiane all'estero), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 1981, n. 392, è tuttavia sopravvissuta attraverso il richiamo ad essa contenuto nei contratti collettivi del comparto scuola (art. 142 del CCNL per il periodo 2002-2005 e art. 146 del CCNL per il periodo 2006-2009). Tuttavia, la previsione dell'impugnato art. 53, terzo comma, secondo cui i supplenti sono esclusi in ogni caso da ogni aumento biennale di stipendio, «costituisce un ostacolo diretto ed insuperabile al riconoscimento del diritto alla maturazione degli scatti di anzianità in favore del personale non di ruolo assunto a tempo determinato», categoria alla quale appartengono entrambe le ricorrenti, l'una in qualità di docente e l'altra di collaboratore scolastico; esse, infatti, hanno lavorato con contratti annuali per un periodo complessivo di circa nove anni.

La Corte d'appello, perciò, evidenzia che, se l'espressione «escluse in ogni caso le supplenze» venisse rimossa dal testo della norma impugnata, le lavoratrici ricorrenti avrebbero diritto al riconoscimento degli scatti di anzianità in discussione; e, d'altra parte, il testo di legge è tale da non poter essere superato in via interpretativa, come risulta anche dalla giurisprudenza della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato, i quali hanno negato che gli scatti biennali possano spettare ai supplenti.

2.2.- Ciò posto, il giudice *a quo* rileva, in punto di non manifesta infondatezza, che la norma impugnata crea due disparità di trattamento, l'una tra il personale docente e amministrativo a tempo determinato rispetto a quello non di ruolo a tempo indeterminato, e l'altra tra i primi e i docenti di religione.

Sotto il primo profilo, la giurisprudenza comunitaria ha evidenziato in più di una occasione (Corte di giustizia, sentenza 13 settembre 2007, Del Cerro Alonso, nonché sentenza 15 aprile 2008, Impact) che la citata clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato - che stabilisce il principio di non discriminazione a favore del personale assunto a tempo determinato - è incondizionata e sufficientemente precisa, sicché può essere invocata dinanzi ad un giudice nazionale; e, in base a detta clausola, «a parità di qualità e quantità della prestazione lavorativa, non si giustifica un trattamento economico differenziato a scapito del personale temporaneo».

Sotto il secondo profilo, l'art. 53, terzo comma, della legge n. 312 del 1980 crea una discriminazione in favore degli insegnanti di religione, ai quali l'ultimo comma del medesimo art. 53 garantisce una progressione economica di carriera anche se si tratta di docenti assunti con contratti annuali. Simile disparità, secondo la Corte d'appello, poteva trovare giustificazione in origine, in quanto i docenti di religione non potevano mai diventare di ruolo, sicché era ragionevole riconoscere, in loro favore, almeno il diritto ad una progressione stipendiale. Ma nel sistema attuale - venutosi a creare a seguito dell'entrata in vigore della legge 18 luglio 2003, n. 186 (Norme sullo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado), la quale ha consentito l'ingresso in ruolo anche di tali docenti, con apposito concorso - le ragioni della diversità di trattamento sono venute meno.

Ne consegue che la censurata disposizione appare in contrasto col principio di uguaglianza e con quello della parità di trattamento economico di cui agli artt. 3 e 36 Cost.; ciò in quanto non vi sarebbe ragione per la quale, «a parità di anzianità lavorativa e di opportunità di progressione in carriera, l'insegnante di materie non religiose debba percepire, dopo il primo quadriennio, una retribuzione inferiore a quella percepita dall'altro», tanto più che l'insegnante di religione mantiene il beneficio anche dopo l'ingresso in ruolo, siccome conservato ad personam ai sensi dell'art. 1-ter del decreto-legge 5 dicembre 2005, n. 250 (Misure urgenti in materia di scuola, università, beni culturali ed in favore di soggetti affetti da gravi patologie, nonché in tema di rinegoziazione di mutui, di professioni e di sanità), inserito



dalla legge di conversione 3 febbraio 2006, n. 27, mentre il docente di altre materie viene immesso in ruolo con il solo stipendio base.

La Corte fiorentina, in conclusione, aggiunge di dover sollevare d'ufficio la presente questione di legittimità costituzionale, non potendo comunque procedere alla diretta disapplicazione della norma nazionale, anche perché rimarrebbe il problema di decidere quale disciplina di progressione economica dovrebbe essere in concreto applicabile.

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

3.1.- Rileva la parte intervenuta che l'art. 53, terzo comma, della legge n. 312 del 1980 prevede l'attribuzione degli scatti biennali di stipendio nei confronti di una particolare categoria di personale scolastico non di ruolo, cioè i docenti incaricati a tempo determinato, i quali costituivano una categoria ben diversa da quella dei supplenti. Con la sopravvenuta contrattualizzazione del pubblico impiego, lo status giuridico ed economico dei docenti è ormai regolato dal contratto collettivo, per cui gli aumenti biennali di stipendio sono stati eliminati per tutto il personale scolastico; il CCNL per il periodo 1994-1997, infatti, ha previsto il sistema dei cosiddetti gradoni per i passaggi stipendiali. Ora, le norme dei contratti collettivi richiamate dall'ordinanza di rimessione dimostrano che il sistema degli scatti biennali è rimasto in vigore per i soli docenti di religione (art. 66, comma 7, del CCNL citato, nonché art. 142 del CCNL per il periodo 2002-2005). Il beneficio in questione, quindi, è «scomparso da anni dal sistema di adeguamento della retribuzione del personale scolastico», il che dovrebbe determinare l'inammissibilità della questione.

3.2.- Nel merito, la questione sarebbe infondata.

Osserva al riguardo l'Avvocatura dello Stato che la norma censurata è stata da sempre ritenuta applicabile soltanto al personale a tempo indeterminato nonché al personale incaricato; quest'ultimo, titolare di un rapporto di durata illimitata destinato a trasformarsi in un rapporto di ruolo non appena un posto si fosse reso disponibile, aveva comunque una posizione giuridica diversa da quella dei supplenti. Nel sistema attuale, regolato dalla legge 3 maggio 1999, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico), le supplenze si articolano in annuali, sino al termine delle attività didattiche, e temporanee, tutte comunque caratterizzate dalla temporaneità dell'incarico; e una conferma in tal senso si trae anche dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 134 (Disposizioni urgenti per garantire la continuità del servizio scolastico ed educativo per l'anno 2009-2010), convertito, con modifiche, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 novembre 2009, n. 167, in base al quale i contratti a tempo determinato stipulati per il conferimento delle supplenze possono trasformarsi in rapporti di lavoro a tempo indeterminato solo nel caso di immissione in ruolo.

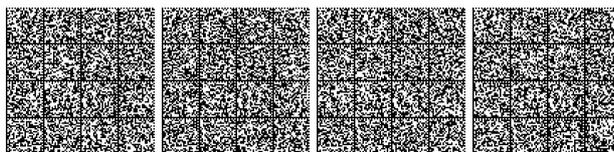
Alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, poi, la normativa nazionale in tema di supplenze non sarebbe in contrasto con quella europea.

Come la Corte di giustizia ha ribadito in numerose pronunce, infatti, la direttiva 1999/70 CE lascia agli Stati membri un ampio margine di discrezionalità nell'attuazione delle relative previsioni.

Il reclutamento del personale scolastico è regolato da una disciplina particolare. Nel caso dei docenti, il rapporto di lavoro temporaneo trova giustificazione nella necessità di garantire, comunque, il servizio pubblico dell'istruzione allo scopo di tutelare, in favore di tutti i cittadini, il diritto universale all'istruzione di cui agli artt. 33 e 34 Cost., organizzando «un apparato che permetta di assicurare sempre e comunque una continuità nell'erogazione delle prestazioni che costituiscono il cardine fondamentale del servizio stesso». Il ricorso alla nomina dei supplenti, pertanto, ha natura «residuale obbligatoria», nel senso che non dipende da una scelta discrezionale della pubblica amministrazione, bensì da esigenze obiettive, il che «induce a ritenere che l'istituto trovi la sua giustificazione in una legittima finalità di politica sociale», la quale integra una di quelle «ragioni obiettive» che giustificano, in base al menzionato accordo quadro, il rinnovo dei successivi contratti a tempo determinato.

D'altra parte, l'assunzione di personale con contratto a tempo indeterminato sull'intero numero di posti del cosiddetto organico di diritto non sarebbe un'ipotesi praticabile, non potendosi sapere con certezza che la popolazione scolastica manterrà in futuro sempre la medesima consistenza. Simile sistema, poi, potrebbe dare luogo ad un indiscriminato aumento delle piante organiche, tanto più grave in un momento come quello attuale nel quale sussistono innegabili e gravi necessità di risparmio di denaro pubblico.

L'Avvocatura dello Stato, poi, richiama la sentenza 20 giugno 2012, n. 10127, con la quale la Corte di cassazione ha affermato che la specifica disciplina del reclutamento del personale scolastico cosiddetto precario è conforme alla clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, in quanto la copertura dei posti di insegnamento vacanti mediante il conferimento di contratti a tempo determinato è conseguente alla particolare attività dell'insegnamento nella scuola, il che esclude il presunto contrasto.



La Corte di giustizia dell'Unione europea, a sua volta, nella sentenza 26 gennaio 2012 (in causa C-586/10, Kucuk), ha chiarito che il mero fatto che un datore di lavoro supplisca all'esigenza di personale sostitutivo attraverso la conclusione di contratti a tempo determinato non comporta - anche se tali esigenze siano permanenti - un abuso del datore ai sensi della citata clausola 5 dell'accordo quadro.

3.3.- Quanto, infine, alla presunta violazione del principio di uguaglianza conseguente al differenziato trattamento previsto per i docenti di materie diverse dalla religione, l'Avvocatura dello Stato ritiene opportuna una ricostruzione storica della normativa di settore.

La legge 28 luglio 1961, n. 831 (Provvidenze a favore del personale direttivo ed insegnante delle scuole elementari, secondarie ed artistiche, dei provveditori agli studi e degli ispettori centrali e del personale ausiliario delle scuole e degli istituti di istruzione secondaria ed artistica), prevedeva l'attribuzione di aumenti biennali per tutti i docenti non di ruolo incaricati, ivi compresi quelli della religione cattolica. Successivamente, la legge 20 maggio 1982, n. 270 (Revisione della disciplina del reclutamento del personale docente della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica, ristrutturazione degli organici, adozione di misure idonee ad evitare la formazione di precariato e sistemazione del personale precario esistente), ha soppresso la figura dei docenti incaricati, residuando tale figura solo per i docenti di religione, per i quali non esisteva un ruolo specifico, né la possibilità di ingresso in ruolo.

In quel sistema, perciò, la previsione dell'art. 53, sesto comma, della legge n. 312 del 1980 ha consentito ai docenti di religione di conseguire uno sviluppo professionale che li tenesse agganciati allo status dei docenti di ruolo. Tuttavia, l'attribuzione degli aumenti biennali era riservata soltanto a coloro i quali avessero almeno quattro anni di anzianità e accettassero una cattedra con orario completo.

La legge n. 186 del 2003, richiamata dalla Corte d'appello remittente, non ha stabilito, in realtà, la possibilità di ingresso in ruolo dei docenti di religione sull'intero numero dei posti disponibili, bensì solo sul 70 per cento di questi; pertanto il restante 30 per cento dei predetti docenti è rimasto nella precedente condizione di docente incaricato annuale; in relazione a costoro, pertanto, si giustifica la permanenza degli aumenti biennali, perché essi, altrimenti, «sarebbero esclusi da qualsiasi possibilità di sviluppo professionale». Ne consegue che la prospettata questione sarebbe priva di fondamento.

#### *Considerato in diritto*

1.- La Corte d'appello di Firenze, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale - in riferimento agli articoli 3, 36, 11 e 117 della Costituzione, questi ultimi due parametri in relazione alla clausola 4 dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE del Consiglio - dell'art. 53, terzo comma, della legge 11 luglio 1980, n. 312 (Nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato), nella parte in cui «esclude il personale della scuola non di ruolo supplente (sia docente che non docente) dal diritto alla maturazione degli aumenti economici biennali riconosciuti al personale non di ruolo a tempo indeterminato», nonché «nella parte in cui, con riferimento all'ultimo comma dello stesso articolo, prevede un diverso trattamento tra docenti di religione e docenti di materie diverse, anche nel caso in cui entrambi rendano, come supplenti, una prestazione a tempo determinato».

2.- Occorre innanzitutto rilevare che l'odierna questione è stata posta dalla Corte d'appello di Firenze non in termini generali - ossia con riguardo alle differenze retributive esistenti tra i docenti ed il personale amministrativo, tecnico e ausiliario (A.T.A.) con rapporto di lavoro a tempo determinato ed il corrispondente personale di ruolo - bensì con riferimento a due diverse situazioni che il rimettente assume come *tertium comparationis*: da un lato i docenti non di ruolo a tempo indeterminato e, dall'altro, i docenti di religione a tempo determinato. L'ordinanza di rimessione, infatti, impugna espressamente il solo terzo comma dell'art. 53 della legge n. 312 del 1980, in base al quale al personale non di ruolo con nomina del provveditore agli studi, «escluse in ogni caso le supplenze», sono attribuiti aumenti periodici di stipendio per ogni biennio di servizio prestato.

Rimane pertanto estranea al presente giudizio ogni questione relativa alla disparità di trattamento tra personale di ruolo e non di ruolo, come risulta senza possibilità di dubbio dal tenore complessivo dell'ordinanza di rimessione e dal fatto che la medesima non ha proposto alcuna questione di legittimità costituzionale relativa al primo comma del medesimo art. 53; sicché l'oggetto del presente scrutinio di legittimità costituzionale deve essere limitato all'ambito sopra delineato.

3.- Così chiariti i termini dell'odierna questione, va rilevato che il primo *tertium comparationis* non è stato individuato dal giudice *a quo* in modo corretto.



La Corte d'appello di Firenze pone a confronto il trattamento economico dei lavoratori ricorrenti - che, come si è visto, sono supplenti con contratto a tempo determinato reiterato nel corso di più anni successivi - con quello dei docenti non di ruolo a tempo indeterminato.

3.1.- La categoria dei docenti incaricati risale ad un'epoca del tutto diversa rispetto a quella odierna, nella quale l'innalzamento dell'obbligo scolastico e la crescita della popolazione avevano creato una situazione di continua necessità di assunzione di nuovi docenti. Si trova menzione di tale figura già nella legge 19 marzo 1955, n. 160 (Norme sullo stato giuridico del personale insegnante non di ruolo delle scuole e degli istituti di istruzione media, classica, scientifica, magistrale e tecnica), il cui art. 3 prevedeva la possibilità di conferire incarichi annuali di insegnamento, da parte dei vari provveditori agli studi, in relazione alle cattedre ivi indicate, stabilendo che l'incarico annuale potesse essere confermato a domanda. La legge 28 luglio 1961, n. 831 (Provvidenze a favore del personale direttivo ed insegnante delle scuole elementari, secondarie ed artistiche, dei provveditori agli studi e degli ispettori centrali e del personale ausiliario delle scuole e degli istituti di istruzione secondaria ed artistica), ampliò gli spazi degli incarichi, stabilendo che gli stessi divenissero triennali (art. 6), con annesso riconoscimento degli incrementi stipendiali (art. 7) e del conseguente trattamento di quiescenza per gli incaricati forniti di abilitazione all'insegnamento (art. 8).

La legge 13 giugno 1969, n. 282 (Conferimento degli incarichi e delle supplenze negli istituti di istruzione secondaria), dispose (art. 1) che alla copertura delle cattedre cui non era assegnato personale docente di ruolo si provvedesse «con personale docente non di ruolo, che viene assunto con incarico a tempo indeterminato», in tal modo istituendo la figura del docente incaricato a tempo indeterminato, mentre l'art. 2 del decreto-legge 19 giugno 1970, n. 366 (Istituzione delle cattedre, non licenziabilità degli insegnanti non di ruolo, riserve dei posti e sospensione degli esami di abilitazione all'insegnamento, nelle scuole ed istituti di istruzione secondaria ed artistica), convertito, con modifiche, dalla legge 26 luglio 1970, n. 571, dispose la non licenziabilità degli insegnanti abilitati con nomina a tempo indeterminato.

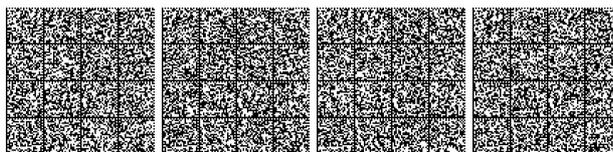
Tuttavia già l'art. 1 della legge 9 agosto 1978, n. 463 (Modifica dei criteri di determinazione degli organici e delle procedure per il conferimento degli incarichi del personale docente e non docente; misure per l'immissione in ruolo del personale precario nelle scuole materne, elementari, secondarie ed artistiche, nonché nuove norme relative al reclutamento del personale docente ed educativo delle scuole di ogni ordine e grado), abrogando sia l'art. 1 della legge n. 282 del 1969 che l'art. 2 del d. l. n. 366 del 1970, sancì la fine degli incarichi a tempo indeterminato, poi soppressi definitivamente dall'art. 3 del decreto-legge 6 giugno 1981, n. 281 (Proroga degli incarichi del personale docente, educativo e non docente delle scuole materne, elementari, secondarie, artistiche e delle istituzioni educative nonché delle istituzioni scolastiche e culturali italiane all'estero), convertito, con modifiche, dalla legge 24 luglio 1981, n. 392, la cui previsione trova conferma nel successivo art. 15, quarto comma, della legge 20 maggio 1982, n. 270 (Revisione della disciplina del reclutamento del personale docente della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica, ristrutturazione degli organici, adozione di misure idonee ad evitare la formazione di precariato e sistemazione del personale precario esistente).

3.2.- Della complessità di tale *iter* normativo, qui sommariamente tratteggiato, il giudice *a quo* si dimostra consapevole, ma ritiene che la figura dei docenti non di ruolo a tempo indeterminato continui ad essere operante attraverso il richiamo ad essa contenuto in alcune disposizioni dei contratti collettivi del settore scuola; in particolare, la Corte d'appello di Firenze cita l'art. 142 del Contratto collettivo per il quadriennio 2002-2005 e l'art. 146 del Contratto collettivo per il quadriennio 2006-2009.

Questa Corte rileva che, in realtà, già l'art. 66, comma 7, del Contratto collettivo del comparto scuola per il periodo 1994-1997 disponeva che per gli insegnanti di religione rimanessero in vigore le norme di cui all'art. 53 della legge n. 312 del 1980. L'art. 142, comma 1, lettera *f*), numero 5), del contratto collettivo per il quadriennio 2002-2005, si limita a specificare che continua ad applicarsi il menzionato art. 53 unitamente all'art. 3, commi 6 e 7, del d.P.R. 23 agosto 1988, n. 399 (Norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo per il triennio 1988-1990 del 9 giugno 1988 relativo al personale del comparto scuola); e poiché queste ultime disposizioni si riferiscono ai soli insegnanti di religione - non a caso indicati, in parentesi, a conclusione della previsione citata di cui all'art. 142 del contratto collettivo - appare evidente che il richiamo contenuto nella disposizione del contratto collettivo si riferisce ai soli insegnanti di religione, attesa l'indubbia particolarità della loro situazione. Né a diversa conclusione può pervenirsi in riferimento all'art. 146, comma 1, lettera *g*), numero 5), del contratto collettivo del settore scuola per il periodo 2006-2009, altra norma citata nell'ordinanza di rimessione.

Le norme della contrattazione collettiva ora considerate, quindi, non hanno in alcun modo ricondotto in vita la figura dei docenti non di ruolo a tempo indeterminato.

Ne consegue che, essendo stata eliminata la figura dei docenti non di ruolo a tempo indeterminato, la questione di legittimità costituzionale deve essere dichiarata, sotto questo profilo, inammissibile per mancanza del *tertium comparationis* individuato dal giudice *a quo*, che si traduce in un'erronea rappresentazione del quadro normativo.



4.- La questione posta dalla Corte d'appello di Firenze è, invece, ammissibile in riferimento al secondo *tertium comparationis* individuato, costituito dai docenti di religione; per tale categoria, la previsione dell'ultimo comma del censurato art. 53 trova ancora applicazione, determinando il beneficio degli aumenti periodici del trattamento economico, che non è previsto per i lavoratori di cui al giudizio *a quo*, supplenti con incarico a tempo determinato.

4.1.- Occorre innanzitutto rilevare che - come correttamente argomenta il giudice remittente - lo status giuridico e la carriera dei docenti di religione hanno subito un profondo mutamento a seguito dell'entrata in vigore della legge 18 luglio 2003, n. 186 (Norme sullo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado). Quest'ultima, superando il vecchio assetto delineato dalla legge 5 giugno 1930, n. 824 (Insegnamento religioso negli istituti medi d'istruzione classica, scientifica, magistrale, tecnica ed artistica), ha istituito un ruolo dei docenti di religione cattolica, con previsione di una determinata dotazione organica e con la creazione di un accesso al ruolo tramite concorso per titoli ed esami, alla luce dei criteri fissati nell'intesa tra lo Stato italiano e la Conferenza episcopale italiana, resa esecutiva con d.P.R. 16 dicembre 1985, n. 751 (Esecuzione dell'intesa tra l'autorità scolastica italiana e la Conferenza episcopale italiana per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche).

L'art. 2 della legge n. 186 del 2003, nell'istituire, come si è detto, la dotazione organica dei posti per l'insegnamento della religione cattolica, ha stabilito che essa venga determinata «nella misura del 70 per cento dei posti d'insegnamento complessivamente funzionanti»; il che significa che la stabilizzazione del rapporto di lavoro di tali insegnanti è, comunque, limitata da un punto di vista numerico, perché il rimanente 30 per cento degli stessi continua a rimanere privo di stabilità. Ne consegue che il richiamo compiuto dalla Corte d'appello di Firenze alle profonde modifiche del rapporto di lavoro dei docenti di religione - le quali farebbero venire meno ogni ragionevole giustificazione della diversità di trattamento economico - si scontra con il dato ora evidenziato, e cioè che la stabilità del rapporto di lavoro non vale per l'intera categoria di docenti, in quanto per una parte minore, ma pur sempre significativa, di costoro la perdurante applicazione dell'art. 53, ultimo comma, della legge n. 312 del 1980 costituisce l'unico temperamento rispetto alla mancata stabilizzazione del rapporto di lavoro.

D'altra parte è innegabile che, nonostante la riforma di cui alla citata legge n. 186 del 2003, lo status degli insegnanti di religione mantenga alcune sue indubbe peculiarità, quali la permanente possibilità di risoluzione del contratto per revoca dell'idoneità da parte dell'ordinario diocesano (art. 3, comma 9, della legge n. 186 del 2003) e l'assenza di un sistema paragonabile a quello delle graduatorie permanenti - ora graduatorie ad esaurimento - previste per altri docenti, le quali consentono l'ingresso in ruolo in ragione del cinquanta per cento dei posti disponibili (art. 399 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 recante: «Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado»). Inoltre questa Corte ha sottolineato la peculiarità del rapporto di lavoro degli insegnanti di religione (sentenza n. 343 del 1999) e ha ricordato che tale categoria di docenti ha operato tradizionalmente con un rapporto di servizio nel quale assume un ruolo centrale l'Intesa tra l'autorità scolastica italiana e la Conferenza episcopale italiana (sentenza n. 297 del 2006).

Da tanto consegue che la prospettata questione di legittimità costituzionale è, *in parte qua*, priva di fondamento in riferimento all'art. 3 Cost., attesa l'inidoneità della categoria dei docenti di religione a fungere da idoneo *tertium comparationis*.

4.2.- La diversità della condizione dei suddetti docenti - la quale costituisce una naturale conseguenza dell'intrinseca diversità del loro rapporto di lavoro - rende, di conseguenza, priva di fondamento la prospettata questione di legittimità costituzionale in riferimento anche all'art. 36 Cost. nonché alla normativa europea richiamata attraverso gli artt. 11 e 117 Cost., poiché il principio di non discriminazione di cui alla clausola 4 dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE del Consiglio, presuppone comunque la comparabilità tra le due categorie di lavoratori a tempo determinato e a tempo indeterminato.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, terzo comma, della legge 11 luglio 1980, n. 312 (Nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato), sollevata - in riferimento agli articoli 3, 36, 11 e 117 della Costituzione, questi ultimi due parametri in relazione alla clausola 4 dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE del



Consiglio - dalla Corte d'appello di Firenze, in funzione di giudice del lavoro, con riguardo al tertium comparationis costituito dai docenti non di ruolo a tempo indeterminato, con l'ordinanza di cui in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 53, terzo comma, della legge n. 312 del 1980 sollevata, in riferimento ai medesimi parametri costituzionali, dalla Corte d'appello di Firenze, in funzione di giudice del lavoro, con riguardo al tertium comparationis costituito dai docenti di religione, con l'ordinanza di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Sergio MATTARELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 giugno 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_130146

N. 147

*Ordinanza 17 - 20 giugno 2013*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Sardegna - Allestimenti mobili in strutture turistico-ricettive all'aria aperta - Esclusa rilevanza ai fini edilizi, urbanistici e paesaggistici - Asserito contrasto con la normativa statale di settore - Motivazione sulla rilevanza della questione insufficiente, perplessa, parziale - Manifesta inammissibilità.**

- Legge della Regione Sardegna 21 novembre 2011, n. 21, art. 20.
- Costituzione, artt. 3, 25, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera l); statuto della Regione Sardegna, art. 3, primo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici :* Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 20 della legge della Regione autonoma Sardegna 21 novembre 2011, n. 21 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 4 del 2009, alla legge regionale n. 19 del 2011, alla legge regionale n. 28 del 1998 e alla legge regionale n. 22 del 1984, ed altre norme di carattere urbanistico), promosso dal Tribunale ordinario di Oristano nel procedimento penale a carico di B. F. Q. A. con ordinanza dell'8 febbraio 2012, iscritta al n. 205 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visto l'atto di intervento della Regione autonoma Sardegna;

udito nella camera di consiglio dell'8 maggio 2013 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Oristano nel procedimento penale a carico di B. F. Q. A. con ordinanza dell'8 febbraio 2012 ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 20 della legge della Regione autonoma Sardegna 21 novembre 2011, n. 21 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 4 del 2009, alla legge regionale n. 19 del 2011, alla legge regionale n. 28 del 1998 e alla legge regionale n. 22 del 1984, ed altre norme di carattere urbanistico), in riferimento agli articoli 3, 25, secondo comma, 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione e 3, primo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna);

che il rimettente premette di dover giudicare in ordine: *a*) alla contravvenzione di cui agli artt. 44, lettera *c*), in relazione all'art. 30, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo *A*), e all'art. 17 della legge della Regione autonoma Sardegna 11 ottobre 1985, n. 23 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, di risanamento urbanistico e di sanatoria di insediamenti ed opere abusive, di snellimento ed accelerazione delle procedure espropriative); *b*) alla contravvenzione di cui all'art. 44, lettera *c*), del d.P.R. n. 380 del 2001, in relazione all'art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna n. 23 del 1985 e successive modificazioni; *c*) della contravvenzione di cui all'art. 734 del codice penale;

che la condotta che ha dato origine alla contestazione riguarda la trasformazione urbanistica ed edilizia di un terreno, realizzata mediante la collocazione di un chiosco prefabbricato e 26 unità abitative prefabbricate, aventi dimensioni variabili da mt. 6,90 a mt. 8,58 di lunghezza, da mt. 2,60 a mt. 2,95 di larghezza e da mt. 2,20 a mt. 2,55 di altezza, alcune dotate di veranda in struttura tubolare e tutte collegate a opere di urbanizzazione primaria, consistenti nelle reti idrica, elettrica e fognaria;

che la norma censurata rubricata «Modifiche alle norme sulla classificazione delle aziende ricettive» stabilisce che: «Alla legge regionale 14 maggio 1984, n. 22 (Norme per la classificazione delle aziende ricettive), il comma 4-*bis* dell'articolo 6, introdotto dalla legge regionale 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale) è sostituito dal seguente: 4-*bis*. Fatto salvo quanto previsto nel presente articolo, nelle aziende ricettive all'area aperta regolarmente autorizzate e nei limiti della ricettività autorizzata, gli allestimenti mobili di pernottamento, quali tende, roulotte, caravan, mobil-home, maxicaravan o case mobili e pertinenze ed accessori funzionali all'esercizio dell'attività, sono diretti a soddisfare esigenze di carattere turistico meramente temporanee e, anche se collocati in via continuativa, non costituiscono attività rilevante a fini urbanistici, edilizi e paesaggistici. A tal fine tali allestimenti devono: *a*) conservare i meccanismi di rotazione in funzione; *b*) non possedere alcun collegamento di natura permanente al terreno e gli allacciamenti alle reti tecnologiche, gli accessori e le pertinenze devono essere rimovibili in ogni momento»;

che il rimettente evidenzia che, secondo il costante orientamento giurisprudenziale, per stabilire se un manufatto sia precario, con la facoltà di erigerlo senza alcun titolo abilitativo, assume rilievo decisivo la circostanza che la costruzione presenti oggettivamente caratteristiche tali da potersi desumere che essa sia stata eseguita per assicurare esigenze cronologicamente circoscritte o, al contrario, destinate a permanere nel tempo, anche in modo non continuativo ma ricorrente (e in tale ultimo caso si parla di opere stagionali per le quali vige, comunque, l'obbligo di munirsi di titolo abilitativo);

che è questa la ragione in base alla quale qualsiasi trasformazione permanente del territorio è subordinata al conseguimento del prescritto titolo edilizio anche qualora l'opera da realizzare, pur se non saldamente infissa al suolo e prontamente rimovibile, debba essere destinata a un'utilizzazione non temporanea, come fra l'altro dispone l'art. 3, comma 1, lettera *e*), numero 5, del d.P.R. n. 380 del 2001 per specifiche tipologie d'installazioni;

che, in altri giudizi, il medesimo Tribunale di Oristano, nel vigore della disposizione precedente la modifica, aveva stabilito che tra gli allestimenti mobili di pernottamento previsti dal citato art. 6, comma 4-*bis*, della legge della Regione autonoma Sardegna 14 maggio 1984, n. 22 (Norme per la classificazione delle aziende ricettive), non potessero farsi rientrare le cosiddette case mobili, perché la caratteristica precipua del mezzo mobile di pernottamento è da rinvenirsi nella sua naturale destinazione ad offrire all'utilizzatore la possibilità di abbinare la facilità di spostamento - di solito,



ma non necessariamente con finalità turistiche - con la costante disponibilità di un alloggio nel quale pernottare, mentre le case mobili devono essere assimilate piuttosto a strutture di pernottamento, quali ad esempio i bungalows, a nulla rilevando che le stesse siano fornite di ruote;

che le ruote, infatti, sono un elemento secondario nella struttura complessiva funzionalmente destinato non all'abitabile, seppur astratta, mobilità quanto piuttosto a rendere più agevole l'amovibilità di ciascun bene e che, dunque, le case mobili sono prive di funzionali meccanismi di rotazione, in quanto i suddetti meccanismi dovrebbero essere quelli che rendono il bene idoneo ad una agevole e naturale destinazione alla mobilità e alla circolazione e non semplicemente quelli che ne facilitino l'eventuale rimozione o amovibilità;

che, secondo il rimettente, l'interpretazione del concetto di case mobili effettuata in precedenza oggi non potrebbe essere riproposta alla luce dell'ultima modifica legislativa intervenuta che oltre le tende, le roulotte, i caravan e i maxi-caravan, indica specificamente anche le case mobili;

che in realtà le case mobili hanno meccanismi che non consentono in alcun modo il traino su strada: pertanto il loro trasporto può avvenire solo sopra un veicolo idoneo a portarli a destinazione e che, una volta appoggiate al suolo, le strutture di cui si tratta sono destinate a non essere più rimosse, se non in casi eccezionali, e in nulla differiscono da una normale casa prefabbricata;

che, dopo aver svolto queste considerazioni, il rimettente afferma che il profilo d'illegittimità costituzionale più evidente consisterebbe nella violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che ha espressamente attribuito, fra l'altro, la materia dell'ordinamento penale alla legislazione esclusiva dello Stato;

che, secondo il rimettente, il divieto per le Regioni di emanare norme che incidono sull'ordinamento penale abbraccia due distinti aspetti: è innanzitutto inibito a tali enti territoriali di introdurre nuove fattispecie di reato corredate delle relative sanzioni, evenienza questa peraltro raramente avvenuta; in secondo luogo, le regioni non possono intervenire, con proprie leggi, su condotte penalmente previste dal legislatore statale, modificando, eliminando o introducendo presupposti, elementi normativi, cause di giustificazione o di estinzione dei reati, in modo da ampliare o ridurre l'ambito applicativo degli illeciti disciplinati da norme statali;

che, nel caso in esame, il legislatore regionale, con la norma censurata ha introdotto una deroga all'art. 3, comma 1, lettera e), numero 5, del d.P.R. n. 380 del 2001 che qualifica intervento di nuova costruzione la collocazione dei manufatti e delle strutture ivi indicati, qualora gli stessi non siano destinati a soddisfare esigenze di carattere temporaneo, di fatto escludendo che l'apposizione sul suolo dei medesimi manufatti sia rilevante ai fini edilizi e urbanistici (oltre che paesaggistici), se eseguita, alla presenza dei presupposti già considerati, in strutture turistico-ricettive all'aria aperta, e, di conseguenza, sottraendo tali fattispecie dal novero degli interventi di nuova costruzione subordinati, ai sensi dell'art. 10, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001, al permesso di costruire;

che l'intervento di nuova costruzione, in mancanza del titolo abilitativo oppure eseguito in difformità rispetto ad esso, determina una responsabilità penale o amministrativa, ai sensi degli artt. 31 e 44 del d.P.R. n. 380 del 2001;

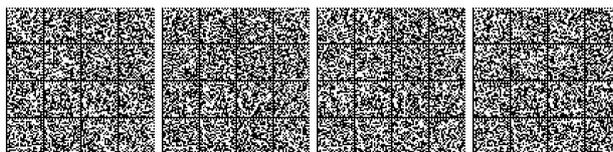
che, in conclusione, la norma censurata sottrarrebbe a ogni conseguenza di carattere penale o amministrativo l'installazione delle strutture di cui si tratta, alla presenza dei presupposti in essa stabiliti, e, in particolare, non consentirebbe di contestare la contravvenzione prevista dall'art. 44, lettera a), del d.P.R. n. 380 del 2001, nell'ipotesi in cui l'installazione avvenga in contrasto con le norme, le prescrizioni e le modalità esecutive previste dai regolamenti edilizi e dagli strumenti urbanistici;

che, nel caso in esame, è contestato il reato di lottizzazione abusiva per avere l'imputato installato, all'interno di un campeggio regolarmente autorizzato, unità abitative prefabbricate del genere case mobili, tutte collegate a opere di urbanizzazione primaria, consistenti nelle reti idrica, elettrica e fognaria, in assenza della prescritta concessione edilizia e in zona sottoposta a vincolo paesaggistico;

che in applicazione della norma regionale sospettata d'incostituzionalità, anche a fronte dell'installazione duratura, all'interno di strutture turistico-ricettive all'aria aperta, di numerose strutture (roulotte, camper, maxicaravan, case mobili) e del conseguente fabbisogno di opere d'urbanizzazione primaria in un'area non urbanizzata o parzialmente urbanizzata, in assenza dell'autorizzazione comunale, non è ravvisabile la contravvenzione di lottizzazione abusiva;

che la norma censurata, restringendo l'ambito di applicazione della contravvenzione di lottizzazione abusiva, sembrerebbe determinare una non consentita invasione, da parte del legislatore della Regione autonoma Sardegna, della competenza nella materia dell'ordinamento penale, riservata in via esclusiva al legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.;

che, inoltre, risulterebbe leso anche l'art. 3 dello statuto speciale di autonomia, in quanto le disposizioni di rango legislativo contenute nel d.P.R. n. 380 del 2001 che individuano gli interventi di trasformazione urbanistica del territorio subordinandoli al conseguimento di un titolo edilizio (si tratti del permesso di costruire, della denuncia d'inizio attività e, ora, della SCIA, segnalazione certificata d'inizio attività) e il connesso sistema sanzionatorio, anche amministrativo, costituiscono, per le regioni a statuto speciale, anche con competenza esclusiva in materia, norme fondamentali di riforma economico-sociale;



che, secondo il rimettente, la norma in esame violerebbe anche l'art. 3 Cost. poiché in Sardegna nessun trattamento sanzionatorio, penale o amministrativo, è previsto, in caso d'installazione dei manufatti e delle strutture previsti dalla disposizione se collocati nelle aziende di cui si è detto, a differenza di quanto avviene, non solo nella stessa Regione al di fuori delle aziende in questione, ma anche nel resto del territorio nazionale;

che il rimettente precisa, quanto alla rilevanza della questione, che i reati contestati all'imputato nel giudizio *a quo* sono stati commessi prima dell'entrata in vigore della norma regionale in oggetto e che non si è in presenza di un fenomeno di successione di leggi penali nel tempo, riconducibile all'art. 2, secondo comma, cod. pen., in quanto la disposizione regionale non avrebbe natura penale;

che, tuttavia, il reato di lottizzazione abusiva, nell'ipotesi di condanna e, comunque, in tutti i casi in cui il fatto sia accertato, prevede la confisca dei terreni abusivamente lottizzati e delle opere su di essi costruite e tale confisca non potrebbe essere disposta in presenza di una legge, anche regionale, che rende legittima un'attività integrante gli estremi di una lottizzazione abusiva;

che la rilevanza della questione sarebbe ancor più evidente qualora si volesse ritenere che la disposizione di cui si tratta ha determinato un fenomeno di successione di leggi penali nel tempo riconducibile all'art. 2, secondo comma, cod. pen., per la sua incidenza sul piano del giudizio di colpevolezza;

che, in data 30 ottobre 2012, si è costituita la Regione autonoma Sardegna concludendo nel senso dell'inammissibilità o dell'infondatezza della questione sollevata dal Tribunale di Oristano;

che, in via pregiudiziale, osserva la resistente che osta allo scrutinio del merito delle questioni, in primo luogo, la totale assenza di un'autentica motivazione in punto di non manifesta infondatezza avendo il rimettente motivato solo per relationem;

che altra ragione di manifesta inammissibilità consisterebbe nel difetto di descrizione dei fatti di causa in quanto il rimettente, per motivare la rilevanza della questione, fa riferimento ad un'istanza di cui non vi è alcuna traccia nella descrizione del fatto;

che la questione sarebbe ulteriormente manifestamente inammissibile anche perché meramente ipotetica ed eventuale e prospettata in forma ancipite e perplessa, con riferimento alla valutazione circa sia l'esistenza del reato, sia la natura penale della norma impugnata, non essendovi certezza sull'interpretazione che il Tribunale di Oristano dà della vicenda normativa;

che vi sarebbe anche un'intrinseca contraddittorietà nella motivazione dell'ordinanza, in quanto il rimettente dapprima afferma che la norma censurata viola la competenza statale nella materia dell'ordinamento penale e poi, nel prosieguo, afferma che la medesima norma «non ha natura penale, limitandosi solo indirettamente a incidere sull'ambito applicativo dei reati di cui si è detto»;

che il rimettente, pur ritenendo che la rilevanza della questione sarebbe ancor più significativa ove alla norma censurata dovesse riconoscersi natura penale, non sviluppa alcuna argomentazione per dimostrare come e perché, a fronte di una consolidata giurisprudenza di segno contrario, potrebbe formularsi, al Giudice costituzionale, la richiesta di una pronuncia in *malam partem*;

che, infine, la Regione eccepisce anche che il rimettente ha sollevato una questione di mero fatto, in quanto è chiamato a giudicare se i manufatti oggetto della contestazione hanno un collegamento permanente con il terreno e possano o meno rientrare nella previsione astratta della norma censurata;

che, nel merito, la questione sarebbe comunque infondata, in quanto la norma censurata rientrerebbe senz'altro nell'ambito della competenza legislativa esclusiva della Regione autonoma Sardegna nelle materie «urbanistica ed edilizia» e «turismo e industria alberghiera» di cui all'art. 3, comma 1, rispettivamente lettere *f*) e *p*), dello statuto speciale;

che questo tipo di normativa sarebbe di competenza regionale trattandosi di disciplina di dettaglio avente ad oggetto specifiche tipologie di interventi edilizi realizzati in contesti ben definiti e circoscritti (viene citata la sentenza n. 278 del 2010);

che la disposizione censurata non invaderebbe gli ambiti riservati allo Stato nella materia «ordinamento penale», come afferma il rimettente, e non vi sarebbe nessuna ingerenza nella definizione del contenuto dell'ordinamento penale riservata allo Stato;

che la resistente richiama anche la giurisprudenza costituzionale secondo cui non basta che una legge regionale determini indirette conseguenze in materia penale perché si possa concludere che essa ha invaso il campo riservato alla legislazione statale (sentenza n. 487 del 1989);

che altrettanto infondata sarebbe la censura relativa alla violazione del principio d'eguaglianza, in quanto l'art. 20 della legge reg. n. 21 del 2011 contiene norme generali e astratte, che non implicano alcuna discriminazione né garantiscono alcun privilegio singolare;

che, in particolare, non vi sarebbe violazione del principio di ragionevolezza, in quanto la norma si limita a disciplinare «gli allestimenti mobili di pernottamento», imponendo l'assenza di collegamenti permanenti al terreno e



realizzando un coerente bilanciamento tra l'interesse alla promozione del turismo e quello alla tutela paesaggistica del territorio;

che, con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione ribadisce le proprie argomentazioni circa l'inammissibilità e l'infondatezza delle questioni sollevate dal Tribunale ordinario di Oristano;

che, in particolare, la parte resistente, ad ulteriore conferma dell'inammissibilità della questione per irrilevanza, rileva che la Corte di Cassazione ha scrutinato un caso di abuso edilizio identico a quello in esame e ha ritenuto che in tali casi la disposizione censurata non possa trovare applicazione (Cassazione penale, sentenza n. 4129 del 2013).

Considerato che il Tribunale ordinario di Oristano, nel procedimento penale a carico di B. F. Q. A., con ordinanza dell'8 febbraio 2012 ha sollevato questione di legittimità - in riferimento agli articoli 3, 25, secondo comma, 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione e 3, primo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) - dell'articolo 20 della legge della Regione autonoma Sardegna 21 novembre 2011, n. 21 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 4 del 2009, alla legge regionale n. 19 del 2011, alla legge regionale n. 28 del 1998 e alla legge regionale n. 22 del 1984, ed altre norme di carattere urbanistico), nella parte in cui dispone che: «Fatto salvo quanto previsto nel presente articolo, nelle aziende ricettive all'area aperta regolarmente autorizzate e nei limiti della ricettività autorizzata, gli allestimenti mobili di pernottamento, quali tende, roulotte, caravan, mobil-home, maxicaravan o case mobili e pertinenze ed accessori funzionali all'esercizio dell'attività, sono diretti a soddisfare esigenze di carattere turistico meramente temporanee e, anche se collocati in via continuativa, non costituiscono attività rilevante a fini urbanistici, edilizi e paesaggistici. A tal fine tali allestimenti devono: *a*) conservare i meccanismi di rotazione in funzione; *b*) non possedere alcun collegamento di natura permanente al terreno e gli allacciamenti alle reti tecnologiche, gli accessori e le pertinenze devono essere rimovibili in ogni momento»;

che una prima censura ha ad oggetto la violazione degli artt. 25, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., non essendo consentito al legislatore regionale dettare norme in materia penale;

che, in particolare, l'art. 20 della legge reg. n. 21 del 2011, nell'escludere la rilevanza ai fini edilizi, urbanistici e paesaggistici dell'allestimento in strutture turistico-ricettive all'aria aperta dei manufatti ivi indicati, e in particolare delle case mobili, introdurrebbe una deroga all'art. 3, comma 1, lettera *e*), numero 5, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo *A*), che qualifica intervento di nuova costruzione la collocazione dei manufatti e delle strutture ivi indicati qualora gli stessi non siano destinati a soddisfare esigenze di carattere temporaneo, e così sottrarrebbe tali fattispecie dal novero degli interventi di nuova costruzione, subordinati, ai sensi dell'art. 10, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001, al permesso di costruire;

che, inoltre, risulterebbe violato anche l'art. 3 dello statuto speciale di autonomia, in quanto le disposizioni di rango legislativo contenute nel d.P.R. n. 380 del 2001 che individuano gli interventi di trasformazione urbanistica del territorio subordinandoli al conseguimento di un titolo edilizio (si tratti del permesso di costruire, della denuncia d'inizio attività e, ora, della SCIA, segnalazione certificata d'inizio attività) e il connesso sistema sanzionatorio, anche amministrativo, costituiscono, per le regioni a statuto speciale, anche con competenza esclusiva in materia, norme fondamentali di riforma economico-sociale;

che, infine, il rimettente lamenta anche la violazione dell'art. 3 Cost. per la disparità di trattamento che la norma prevedrebbe sotto il profilo sanzionatorio, penale o amministrativo, in caso d'installazione dei manufatti e delle strutture nelle aziende turistico ricettive, a differenza di quanto avviene, non solo nella stessa Regione al di fuori delle aziende in questione, ma anche nel resto del territorio nazionale;

che la Regione Sardegna, costituitasi nel giudizio, ha eccepito plurimi motivi di inammissibilità;

che, in particolare, secondo la parte resistente la questione sarebbe manifestamente inammissibile perché meramente ipotetica ed eventuale e prospettata in forma ancipite e perplessa con riferimento alla valutazione circa sia l'esistenza del reato, sia la natura penale della norma impugnata, non essendovi certezza sull'interpretazione che il Tribunale ordinario di Oristano dà della vicenda normativa;

che vi sarebbe anche un'intrinseca contraddittorietà nella motivazione dell'ordinanza, in quanto il rimettente dapprima afferma che la norma censurata viola la competenza statale nella materia dell'ordinamento penale e poi, nel prosieguo, afferma che la medesima norma «non ha natura penale, limitandosi solo indirettamente a incidere sull'ambito applicativo dei reati di cui si è detto»;

che il rimettente, pur ritenendo che la rilevanza della questione sarebbe ancor più significativa ove alla norma censurata dovesse riconoscersi natura penale, non motiva in ordine alle ragioni che consentirebbero di formulare la richiesta di una pronuncia in *malam partem*;

che, infine, la Regione eccepisce anche che il rimettente ha sollevato una questione di mero fatto in quanto è chiamato a giudicare se i manufatti oggetto della contestazione abbiano un collegamento permanente con il terreno e possano rientrare nella previsione astratta della norma censurata;

che le eccezioni di manifesta inammissibilità sollevate dalla Regione Sardegna sono fondate;



che, in primo luogo, il rimettente, non spiega perché la norma censurata dovrebbe trovare applicazione nel caso sottoposto al suo esame nonostante egli stesso affermi che le case mobili oggetto dell'imputazione: *a)* hanno meccanismi che non consentono in alcun modo il traino su strada; *b)* possono essere trasportate solo sopra un veicolo idoneo a portarle a destinazione; *c)* una volta appoggiate al suolo, sono destinate a non essere più rimosse, se non in casi eccezionali, in nulla differenziandosi da una normale casa prefabbricata; *d)* sono tutte collegate mediante opere di urbanizzazione primaria alle reti idrica, elettrica e fognaria;

che il rimettente mostra di conoscere il consolidato orientamento della Corte di Cassazione secondo il quale nei casi come quello al suo esame si è in presenza di interventi di nuova costruzione che necessitano del titolo abilitativo (da ultimo Cassazione penale, sentenza n. 4129 del 2013, che conferma la precedente giurisprudenza);

che, dunque, vi è una intrinseca contraddizione nel percorso argomentativo del rimettente, che si traduce in insufficiente motivazione in ordine alla rilevanza della questione sollevata;

che il rimettente incorre in una ulteriore contraddizione allorquando, da un lato, censura la norma per violazione degli artt. 25, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., perché il legislatore regionale non può dettare norme in materia penale, e, dall'altro, nel motivare circa la rilevanza, afferma che la norma non ha natura penale e, quindi, non è soggetta al principio della retroattività della norma penale più favorevole, tanto che la questione sarebbe rilevante solo in relazione alla possibilità di procedere alla confisca dei terreni;

che il giudice del Tribunale ordinario di Oristano, esaminando anche la possibilità che invece trovi applicazione il principio della retroattività della norma penale più favorevole, affermando che in tal caso la questione sarebbe ancor più rilevante perché gli imputati dovrebbero essere assolti in applicazione della norma censurata, non scioglie il dubbio circa l'applicabilità del principio della *lex mitior* alla norma regionale e, nell'ipotesi della sua applicabilità, non si pone alcun problema di ammissibilità del sindacato costituzionale sulle norme penali che introducono una disciplina più favorevole, sicché, pure sotto questo aspetto, la motivazione sulla rilevanza risulta evidentemente perplessa, parziale e inadeguata (per un caso analogo, ordinanza n. 314 del 2012).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 20 della legge della Regione autonoma Sardegna 21 novembre 2011, n. 21 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 4 del 2009, alla legge regionale n. 19 del 2011, alla legge regionale n. 28 del 1998 e alla legge regionale n. 22 del 1984, ed altre norme di carattere urbanistico), sollevata, in riferimento agli articoli 3, 25, secondo comma, 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione e 3, primo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dal Tribunale ordinario di Oristano con l'ordinanza di cui in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Paolo Maria NAPOLITANO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 giugno 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



N. 148

*Ordinanza 17 - 20 giugno 2013*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Circostanze del reato - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza della circostanza attenuante del fatto di lieve entità di cui al comma 5 dell'art. 73 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope) sull'aggravante della recidiva reiterata - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata - Questione divenuta priva di oggetto - Manifesta inammissibilità.**

- Codice penale, art. 69, quarto comma, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, artt. 3, 25 e 27.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici :* Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

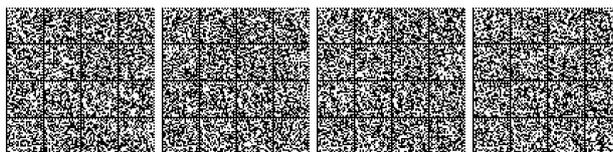
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 69, quarto comma, del codice penale, come sostituito dall'articolo 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), promosso dal Tribunale di Torino nel procedimento penale a carico di A.G. con ordinanza del 7 marzo 2012, iscritta al n. 250 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Udito nella camera di consiglio dell'8 maggio 2013 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto che, con ordinanza del 7 marzo 2012 (r.o. n. 250 del 2012), il Tribunale di Torino ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 25 e 27 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 69, quarto comma, del codice penale, come sostituito dall'articolo 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), nella parte in cui esclude che la circostanza attenuante di cui all'articolo 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza) possa essere dichiarata prevalente sulla recidiva reiterata;

che il giudice rimettente procede, in sede di giudizio abbreviato successivo all'instaurazione del giudizio direttissimo, nei confronti di una persona accusata del reato di cui all'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 (capi 1 e 2) e di resistenza a un pubblico ufficiale, e la difesa dell'imputato ha eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., per violazione degli artt. 3, 25 e 27 Cost., nella parte in cui esclude che la circostanza attenuante di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 possa essere dichiarata prevalente sulla recidiva reiterata;

che, secondo il giudice rimettente, la materiale consistenza dei fatti di detenzione illecita di sostanze stupefacenti imporrebbe il riconoscimento della circostanza attenuante di cui al quinto comma del citato art. 73, trattandosi di un banale episodio di "spaccio di strada", concernente quantitativi modesti di stupefacente qualitativamente scadente, venduti a un prezzo irrisorio, a un maggiorenne e con modalità certamente non indicative di particolare scaltrezza;



che all'imputato, che ha immediatamente ammesso l'addebito principale, è contestata la recidiva reiterata, specifica e infraquinquennale, avendo subito quattro condanne, tra l'altro per fatti di cessione illecita di sostanze stupefacenti commessi dal maggio del 2004 all'aprile del 2008;

che il giudice rimettente richiama, per un verso, le modifiche apportate agli artt. 69, quarto comma, e 81, quarto comma, cod. pen. dalla legge n. 251 del 2005 e, per altro verso, la giurisprudenza costituzionale (in particolare, la sentenza n. 192 del 2007), che ha prospettato un'interpretazione della nuova disciplina della recidiva, in base alla quale l'unica ipotesi di recidiva obbligatoria è quella delineata dal quinto comma dell'art. 99 cod. pen., laddove in ogni altro caso di recidiva il giudice conserva il potere discrezionale di escluderla, ovvero di riconoscerla, qualora, in rapporto alla natura e al tempo di commissione dei precedenti, il nuovo episodio delittuoso appaia concretamente indicativo della più accentuata colpevolezza e della maggiore pericolosità del reo;

che l'orientamento prospettato dalla Corte costituzionale non sarebbe sufficiente a risolvere il problema in questione, in quanto il riconoscimento o l'esclusione della recidiva reiterata facoltativa sarebbe un'operazione valutativa radicalmente diversa dalla comparazione tra la stessa recidiva e le circostanze attenuanti, sicché, fondandosi su presupposti diversi, le due valutazioni non sarebbero destinate necessariamente a coincidere;

che, ripercorsa l'evoluzione normativa e giurisprudenziale dell'istituto di cui all'art. 99 cod. pen., il rimettente sottolinea come il giudizio sulla sussistenza in concreto della pericolosità qualificata, relativo alla recidiva - e, quindi, sulla sussistenza della relativa circostanza aggravante - sia distinto e logicamente antecedente rispetto al giudizio di comparazione tra circostanze aggravanti e circostanze attenuanti, sicché esisterebbero situazioni, come quella in esame nel giudizio *a quo*, in cui una corretta valutazione degli elementi fattuali non consentirebbe di escludere la recidiva reiterata, ma - ove ciò non fosse precluso dalla norma censurata - condurrebbe a ritenere la recidiva stessa soccombente nei confronti della circostanza attenuante di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990;

che il Tribunale di Torino rimarca quindi la peculiarità della disciplina prevista in materia di stupefacenti, una disciplina articolata sulla distinzione tra la condotta del "trafficante di droga" (art. 73, commi 1 e 1-bis, del d.P.R. n. 309 del 1990) e quella del "piccolo spacciatore" (art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990): il legislatore avrebbe tenuto conto della «enorme differenza di tali difformi situazioni», prevedendo, per la seconda, una pena decisamente più mite di quella stabilita per la prima;

che, con riguardo alle modifiche introdotte per i recidivi reiterati dalla legge n. 251 del 2005, l'aspetto problematico della disciplina degli stupefacenti consisterebbe nel fatto che, in questa materia, l'ipotesi meno grave non è l'ipotesi base (così come accade, ad esempio, in materia di furto, di rapina e di estorsione), ma solo una circostanza attenuante speciale comportante un minimo sanzionatorio pari ad un sesto dell'ipotesi base, sicché, qualora non si possa escludere la recidiva reiterata, l'impossibilità di valutare come prevalenti le circostanze attenuanti e, in particolare, quella di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990, condurrebbe all'applicazione, in un caso di modesta gravità oggettiva e semplicemente in ragione del "tipo di autore", di una pena pari a quella che sarebbe irrogata per un'ipotesi concreta decisamente più grave e, dunque, sproporzionata alla gravità del fatto;

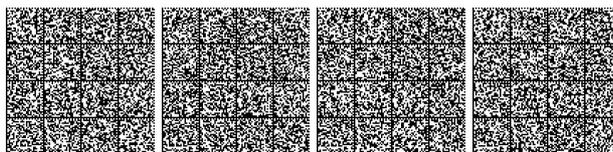
che, per meglio mettere in luce «gli effetti devastanti della recidiva reiterata nel caso concreto ed in situazioni analoghe», osserva ancora il rimettente che nel caso di specie risulterebbe applicabile anche la nuova disciplina in materia di reato continuato, sicché l'aumento per la continuazione non potrebbe essere inferiore a un terzo della pena base, ossia - partendo dal minimo edittale stabilito dal primo comma dell'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 - a due anni di reclusione;

che per rendere evidenti gli effetti della disciplina in questione, il giudice *a quo* osserva che per un modesto fatto di "spaccio su strada", con successiva, altrettanto lieve, resistenza a pubblico ufficiale - come quello che ricorre nel giudizio principale - la pena detentiva minima applicabile, all'esito del giudizio abbreviato, all'imputato recidivo reiterato sarebbe pari - potendo le circostanze attenuanti risultare solo equivalenti alla recidiva - a cinque anni e quattro mesi di reclusione;

che, in un'ipotesi del tutto identica, ma relativa ad un soggetto non recidivo reiterato e con il riconoscimento della prevalenza della circostanza di cui al quinto comma dell'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 e delle circostanze attenuanti generiche (concedibili in considerazione della confessione resa e delle misere condizioni di vita), la pena detentiva potrebbe arrivare a cinque mesi e venti giorni di reclusione;

che, pertanto, a causa del divieto di prevalenza sulla recidiva reiterata delle circostanze attenuanti ad effetto speciale (e, nello specifico, di quella di cui al quinto comma dell'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990) e dell'aumento minimo obbligatorio per la continuazione, la normativa in discussione può portare a sanzionare con una pena fino a dieci volte superiore un fatto identico;

che, tutto ciò considerato, il Tribunale di Torino dubita, in riferimento agli artt. 3, 25 e 27 Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., che, almeno nei casi in cui sussista una circostanza attenuante ad effetto speciale - quale, nel caso di specie, quella prevista dall'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 - imporrebbe di applicare pene identiche a situazioni ontologicamente diverse, così «comportando per fatti-reato sovrapponibili un trattamento fino a dieci volte superiore in funzione unicamente del "tipo di autore"», e impedirebbe al giudice di dare



rilievo al “fatto commesso” e al principio di offensività, nonché di rispettare il principio di proporzionalità della pena, funzionale a garantire che le pene non consistano in trattamenti contrari al senso di umanità e tendano alla rieducazione del condannato.

Considerato che il Tribunale di Torino ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 25 e 27 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell’articolo 69, quarto comma, del codice penale, come sostituito dall’articolo 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), nella parte in cui esclude che la circostanza attenuante di cui all’articolo 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza) possa essere dichiarata prevalente sulla recidiva reiterata;

che solo la parte finale della motivazione dell’ordinanza di remissione mette genericamente in questione il divieto di prevalenza, rispetto alla recidiva reiterata, di «qualunque circostanza attenuante, ivi comprese quelle ad effetto speciale e, segnatamente, quella di cui all’art. 73 quinto comma» del d.P.R. n. 309 del 1990, laddove tutti gli argomenti svolti in precedenza riguardano specificamente quest’ultima circostanza;

che, pertanto, il tenore complessivo dell’ordinanza di remissione e l’univoca indicazione offerta dal dispositivo impongono di individuare i termini della questione come relativi esclusivamente al divieto di prevalenza, rispetto alla recidiva reiterata, della circostanza attenuante di cui all’art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990;

che, così individuato l’oggetto della questione, deve rilevarsi che con la sentenza n. 251 del 2012, successiva all’ordinanza di remissione, questa Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 69, quarto comma, cod. pen., come sostituito dall’art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all’art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 sulla recidiva di cui all’art. 99, quarto comma, cod. pen.;

che, pertanto, a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 251 del 2012, la questione sollevata deve essere dichiarata manifestamente inammissibile, in quanto è diventata priva di oggetto (*ex plurimis*, ordinanza n. 315 del 2012).

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

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell’articolo 69, quarto comma, del codice penale, come sostituito dall’articolo 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), sollevata, in riferimento agli articoli 3, 25 e 27 della Costituzione, dal Tribunale di Torino con l’ordinanza di cui in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 giugno 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



N. 149

Ordinanza 17 - 20 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Procedimento civile - Corte di cassazione - Sentenza di cassazione con rinvio - Obbligo del giudice del rinvio di uniformarsi al principio di diritto e comunque a quanto statuito dalla Corte, e di decidere la causa nel merito qualora non siano necessari ulteriori accertamenti di fatto - Asserito contenuto di automatismo della norma censurata - Censura che si risolve nella rivendicazione di un sindacato del giudice del rinvio su (presunti) *errores in iudicando* e *in procedendo* della Corte di cassazione - Manifesta infondatezza della questione.**

- Codice di procedura civile, art. 384, secondo comma.
- Costituzione, artt. 23, 24 e 53.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Franco GALLO;

*Giudici* :Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 384, secondo comma, del codice di procedura civile, promossi dalla Commissione tributaria regionale delle Marche con ordinanze del 9 luglio 2010, del 27 maggio 2011 e del 9 luglio 2010, rispettivamente iscritte al n. 228, al n. 255 e al n. 258 del registro ordinanze 2012 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42 e n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2012.

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

udito nella camera di consiglio dell'8 maggio 2013 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

Ritenuto che, con tre distinte ordinanze di analogo tenore (iscritte al r.o. n. 228, n. 255 e n. 258 del 2012), la Commissione tributaria regionale delle Marche ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 384, secondo comma, del codice di procedura civile, denunciando, in riferimento agli articoli 23, 24 e 53 della Costituzione, «l'automatismo contenuto nel rinvio» ivi contemplato;

che, in tutti i processi pendenti davanti al giudice *a quo*, questi è chiamato a decidere, come giudice del rinvio a seguito di cassazione di precedente pronuncia di appello, una controversia tributaria nella quale viene in rilievo la questione della presunzione di distribuzione di utili societari, eccepita dall'erario nei confronti di un contribuente destinatario di avviso di accertamento emesso a rettifica del reddito dichiarato ai fini IRPEF, quale maggiore reddito imponibile della quota di reddito di capitale a titolo di partecipazione in una società di capitali;

che, a tal riguardo, la Corte di cassazione ha chiesto al giudice di rinvio di applicare il principio - che esso giudice del merito dichiara di non condividere - secondo il quale, in forza della previsione della lettera *d*) del primo comma dell'articolo 39 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), «è legittima la presunzione di attribuzione degli utili ai singoli soci definitivamente accertati in capo ad una società di capitali allorquando ci si trovi al cospetto di una società a ristretta base sociale»;



che il rimettente muove, infatti, dal presupposto (su cui si diffonde ad argomentare) che l'anzidetto principio di diritto «contiene un evidente errore costituito dalla omissione della mancata valutazione dei tre requisiti contemporaneamente richiesti dal legislatore per la validità della presunzione [gravità, precisione e concordanza], tale da cagionare (...) un danno giudiziario al contribuente poi non rimediabile»;

che il giudice *a quo* osserva, quindi, che, malgrado egli ritenga errato il principio enunciato dalla Corte di legittimità, si trova costretto ad applicarlo nelle controversie rimesse alla sua cognizione, e ciò in ragione appunto dell'«automatismo della previsione» di cui al secondo comma dell'art. 384 cod. proc. civ., il quale stabilisce che «La Corte, quando accoglie il ricorso, cassa la sentenza rinviando la causa ad altro giudice, il quale deve uniformarsi al principio di diritto e comunque a quanto statuito dalla Corte, ovvero decide la causa nel merito qualora non siano necessari ulteriori accertamenti di fatto»;

che, pertanto, ad avviso della Commissione tributaria regionale rimettente, la norma denunciata contrasterebbe, anzitutto, con i principi di cui al primo, secondo e quarto comma dell'art. 24 della Costituzione, «in quanto, in una situazione come quella rappresentata, la tutela dei diritti e degli interessi legittimi del contribuente potrebbe essere solo apparente o nominale, ma non effettiva al pari del diritto della difesa che non potrebbe invece interloquire nel corso di un giudizio di merito su errori eventualmente commessi dalla Suprema Corte al fine di farli rimuovere», né potrebbe (quella difesa) porvi rimedio;

che sussisterebbe, inoltre, la lesione dell'art. 23 Cost., giacché «nel caso evidenziato [...] la prestazione patrimoniale verrebbe imposta in base ad un (erroneo) principio della Cassazione» (là dove, peraltro, secondo l'ordinanza iscritta al r.o. n. 255 del 2012, la dedotta lesione dell'art. 23 Cost. sarebbe ancor più rilevante, in quanto il principio enunciato dalla Cassazione confliggerebbe anche con l'art. 293 del Trattato istitutivo della Comunità europea in materia di divieto di doppia imposizione);

che verrebbe, infine, vulnerato anche l'art. 53 Cost., posto che «nel caso in cui la Corte di Cassazione abbia errato la formulazione del principio di diritto, il contribuente andrà irrimediabilmente incontro ad un prelievo costituzionalmente non dovuto e ciò sarebbe ancora più grave ove l'eventuale errore sia stato rilevato prima della definitività del giudizio»;

che, nei giudizi di cui alle ordinanze n. 228 e n. 255 del 2012, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione venga dichiarata inammissibile o manifestamente infondata;

che la difesa erariale osserva che il dubbio sollevato dal rimettente, oltre a non risultare pertinente rispetto all'evoluzione dei parametri di cui agli artt. 23 e 53 Cost., è, comunque, analogo a quello già affrontato e risolto da questa Corte, con la sentenza n. 224 del 1996, nel senso della non fondatezza, sul rilievo della connaturalità al sistema delle impugnazioni di una pronuncia terminale, identificabile in quella della Corte di cassazione, che fornisca certezza ai rapporti giuridici, quale valore costituzionalmente protetto in funzione della tutela giurisdizionale.

Considerato che la Commissione tributaria regionale delle Marche dubita, in riferimento agli articoli 23, 24, primo, secondo e quarto comma, e 53 della Costituzione (per i profili innanzi evidenziati), della legittimità costituzionale dell'articolo 384, secondo comma, del codice di procedura civile, il quale, in guisa di «automatismo», stabilisce: «La Corte, quando accoglie il ricorso, cassa la sentenza rinviando la causa ad altro giudice, il quale deve uniformarsi al principio di diritto e comunque a quanto statuito dalla Corte, ovvero decide la causa nel merito qualora non siano necessari ulteriori accertamenti di fatto»;

che la questione, posta da tutte le ordinanze di remissione negli stessi termini, è manifestamente infondata in riferimento a tutti i parametri evocati;

che, in primo luogo, si palesano insussistenti i denunciati profili di contrasto dell'art. 384 cod. proc. civ. con gli articoli 23 e 53 Cost., in quanto il dubbio di costituzionalità, che fa leva sulla paventata lesione, per ingiustificata imposizione, dei diritti dei contribuenti, non è direttamente riferito in astratto alla previsione della disposizione censurata, bensì è ipotizzato come solo indirettamente conseguente, sul piano fattuale, alla esegesi, eventualmente errata, che, nel caso specifico, la Corte di cassazione abbia in concreto dato alla disposizione tributaria che la Commissione rimettente è chiamata, in sede di rinvio, ad applicare (e che la stessa rimettente, comunque, non coinvolge nei presenti giudizi incidentali agli effetti di una verifica di costituzionalità della norma risultante da quella sua interpretazione, quale scelta rimessa alla valutazione del giudice del rinvio e che non risulta affatto ostacolata dal vincolo del principio di diritto, come questa Corte ha più volte affermato: *ex plurimis* e tra le più recenti, sentenza n. 214 del 2012);

che, del pari, risulta priva di consistenza la asserita lesione dell'art. 24 Cost., sotto ognuno dei dedotti profili di censura;



che, difatti, questa Corte, già in precedenti occasioni (sentenze n. 50 del 1970, n. 21 del 1982, n. 294 del 1995, n. 224 del 1996; ordinanze n. 11 del 1999 e n. 501 del 2000), ha messo in evidenza come censure analoghe a quelle proposte dall'attuale rimettente si risolvano, in pratica, «nella rivendicazione di un sindacato del giudice del rinvio su (presunti) errores in iudicando e in procedendo della Corte di cassazione: sindacato da ritenere peraltro incompatibile con il sistema delle impugnazioni, anche nel suo “volto costituzionale”»;

che l'art. 384, secondo comma, cod. proc. civ., nell'ambito del giudizio civile, risponde all'esigenza, propria del principio di definitività delle sentenze di cassazione, di far sì che il processo pervenga ad una soluzione finale e che questa assuma «valore definitivo, così da impedire la perpetuazione dei giudizi»;

che è, difatti, connaturale «al sistema delle impugnazioni ordinarie che vi sia una pronuncia terminale - identificabile positivamente in quella della Cassazione “per il ruolo di supremo giudice di legittimità ad essa affidato dalla stessa Costituzione” (...) - la quale definisca, nei limiti del giudicato, ogni questione dedotta o deducibile al fine di dare certezza alle situazioni giuridiche controverse e che, quindi, non sia suscettibile di ulteriore sindacato ad opera di un giudice diverso» (sentenza n. 21 del 1982);

che una siffatta esigenza di definitività e certezza rappresenta un valore costituzionalmente protetto, «in quanto ricollegabile sia al diritto alla tutela giurisdizionale (art. 24 della Costituzione), la cui effettività risulterebbe gravemente compromessa se fosse sempre possibile discutere sulla legittimità delle pronunce di cassazione (sentenza n. 224 del 1996), sia al principio della ragionevole durata del processo, ora assunto a rango di precetto costituzionale alla luce del secondo comma dell'art. 111 della Costituzione, come modificato dall'art. 1 della legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2»;

che, peraltro, l'impianto, già saldo, dei richiamati principi è altresì corroborato dal rilievo che assume, nell'ambito del sistema processuale e secondo una direttrice che è alimentata dal valore della certezza del diritto, la funzione nomofilattica assegnata dall'ordinamento alla Cassazione - di recente ulteriormente valorizzata dal legislatore a seguito delle riforme processuali del 2006 e del 2009 - della quale è sicuramente partecipe il vincolo del “principio di diritto”, le cui fondamenta poggiano anche sul principio costituzionale di eguaglianza (art. 3 Cost.), in forza del quale casi analoghi devono essere giudicati, per quanto possibile, in modo analogo;

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

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

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 384, secondo comma, del codice di procedura civile, sollevata, in riferimento agli articoli 23, 24 e 53 della Costituzione, dalla Commissione tributaria regionale delle Marche con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 giugno 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



N. 150

Ordinanza 17 - 20 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Delitto di sottrazione e trattenimento di minore all'estero - Sospensione di diritto, a seguito di condanna, della potestà genitoriale - Asserita lesione dei diritti inviolabili del fanciullo - Omessa descrizione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo* - Difetto di motivazione sulla rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.**

- Codice penale, art. 574-*bis*.
- Costituzione, artt. 2, 3, 30 e 31; convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, artt. 3, 7 e 8, in relazione all'art. 10 della Costituzione.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Franco GALLO;

*Giudici*: Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 574-*bis* del codice penale promosso dal Tribunale ordinario di Firenze nel procedimento penale a carico di F.M. con ordinanza del 17 aprile 2012, iscritta al n. 216 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2012.

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

udito nella camera di consiglio del 22 maggio 2013 il Giudice relatore Paolo Grossi.

Ritenuto che, con ordinanza del 17 aprile 2012, il Tribunale ordinario di Firenze ha sollevato - in riferimento agli articoli 2, 3, 30 e 31 della Costituzione, nonché - in relazione all'articolo 10 Cost. - alla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176 (Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989), (e, in particolare, agli artt. 3, 7 e 8) - questione di legittimità costituzionale dell'art. 574-*bis* del codice penale, «nella parte in cui stabilisce che, in caso di condanna pronunciata contro il genitore per il delitto di sottrazione e trattenimento di minore all'estero, consegna di diritto la sospensione della potestà genitoriale, così precludendo al giudice ogni possibilità di valutazione dell'interesse del minore nel caso concreto»;

che, sull'eccezione di illegittimità costituzionale proposta dalla difesa di una persona imputata, il giudice *a quo* ha ritenuto la questione rilevante - sul presupposto che in caso di condanna lo stesso giudice «si troverebbe necessariamente ad applicare all'imputata anche la sanzione accessoria della sospensione della potestà genitoriale» - e non manifestamente infondata in rapporto a vari parametri, peraltro enunciati solo in parte motiva;



che la norma violerebbe l'art. 2 Cost., dal momento che tra i diritti inviolabili del fanciullo dovrebbe necessariamente intendersi annoverato anche quello di crescere con i genitori e di essere educato da questi, salvo che ciò comporti grave pregiudizio;

che ciò discenderebbe anche dagli artt. 30 e 31 Cost. e dall'art. 147 del codice civile nonché, in relazione all'art. 10 Cost., da alcune norme di diritto internazionale, contenute nella Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989 (e, in particolare, nell'art. 7, che attribuisce al bambino il diritto di conoscere i genitori e di essere allevato da essi; nell'art. 8, che obbliga gli Stati a preservare le relazioni familiari del fanciullo, fermo restando il suo superiore interesse - di cui all'art. 3 - a tutela del quale possono essere adottate misure di allontanamento);

che, pertanto, gli eventuali provvedimenti di sospensione o di decadenza dalla potestà genitoriale dovrebbero essere adottati valutando le concrete fattispecie, al fine di stabilire se quei provvedimenti soddisfino il preminente interesse del minore;

che ciò, quindi, escluderebbe che la sospensione della potestà genitoriale possa essere adottata in via automatica a seguito di condanna per un reato (sottrazione e trattenimento del minore all'estero) che, a differenza di quello di cui all'art. 609-bis cod. pen. (violenza sessuale), non sarebbe di per sé sintomatico di una generalizzata pericolosità del genitore;

che dovrebbe, dunque, procedersi ad una verifica caso per caso della migliore soluzione in concreto per il minore, «ben potendo risultare irragionevole e, quindi, in contrasto con l'art. 3 Cost., l'applicazione automatica della pena accessoria della decadenza dalla potestà genitoriale a seguito di condotte (in ipotesi) ispirate proprio da una finalità di tutela del figlio, a causa di comportamenti pregiudizievoli posti in essere dall'altro genitore»;

che, in tema di automatismi, il giudice *a quo* richiama la sentenza n. 253 del 2003 di questa Corte, con la quale venne censurato l'art. 222 cod. pen. - che imponeva l'applicazione della misura di sicurezza del ricovero in manicomio giudiziario in caso di proscioglimento per infermità psichica - proprio perché non consentiva di bilanciare le esigenze di cura con quelle derivanti dalla pericolosità sociale;

che, d'altra parte, l'adozione delle misure di sospensione o di decadenza dalla potestà dei genitori, da parte del Tribunale per i minorenni, a norma degli artt. 330 e 333 cod. civ., postula una approfondita analisi della situazione e il riconoscimento della sussistenza di un pregiudizio cagionato dai genitori nei confronti dei figli, derivante dalla inosservanza dei doveri nascenti dalla titolarità della potestà;

che, a giudizio del rimettente, «non può che condividersi» il principio - affermato da questa Corte nella sentenza n. 31 del 2012 in relazione alla declaratoria di illegittimità costituzionale della pena accessoria prevista dall'art. 569 cod. pen. - secondo il quale, «quando si decide in tema di potestà dei genitori, si incide anche sull'interesse del minore oggetto di tale potestà»;

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

che la questione sarebbe inammissibile per non avere il giudice *a quo* enunciato i parametri costituzionali di riferimento nel dispositivo dell'ordinanza, senza che possano valere quelli indicati dalla difesa, i quali non sarebbero peraltro corrispondenti con quelli menzionati nella motivazione dell'ordinanza medesima;

che, nel merito, la norma censurata non prevedrebbe la sospensione della potestà genitoriale, ma solo quella dal relativo esercizio;

che la titolarità di questa potestà verrebbe meno, o si affievolirebbe, solo in presenza di specifiche pronunce che dichiarassero la decadenza o la parziale ablazione della potestà medesima e d'altra parte essa non sempre coinciderebbe con il relativo esercizio, come nei casi in cui il genitore non sia convivente;

che la condanna del genitore per il delitto di cui all'art. 574-bis cod. pen. determinerebbe, dunque, soltanto una temporanea privazione dell'esercizio della potestà genitoriale e non della titolarità della stessa, con tutti i connessi diritti e doveri (mantenimento, cura, istruzione ed educazione del minore);

che ciò differenzerebbe il caso di specie rispetto a quello scrutinato da questa Corte nella sentenza n. 31 del 2012, riguardando quest'ultimo la perdita - e non la sospensione - della potestà genitoriale;



che le doglianze proposte non sarebbero, pertanto, fondate, risultando frutto di una erronea sovrapposizione «del contenuto tecnico-giuridico della potestà genitoriale con l'esercizio della stessa»;

che, quanto al profilo dell'automatismo della pena accessoria, la natura temporanea della stessa e le circostanze appena richiamate renderebbero la previsione «ragionevolmente proporzionata» e, perciò, in linea con i principi espressi dalla giurisprudenza costituzionale in tema di previsioni sanzionatorie rigide.

Considerato che il Tribunale ordinario di Firenze ha sollevato - in riferimento agli articoli 2, 3, 30 e 31 della Costituzione, nonché - in relazione all'articolo 10 Cost. - alla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176 (Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989), (in particolare, artt. 3, 7 e 8) - questione di legittimità costituzionale dell'art. 574-bis del codice penale, «nella parte in cui stabilisce che, in caso di condanna pronunciata contro il genitore per il delitto di sottrazione e trattenimento di minore all'estero, consegua di diritto la sospensione della potestà genitoriale, così precludendo al giudice ogni possibilità di valutazione dell'interesse del minore nel caso concreto»;

che, a parere del giudice *a quo*, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con gli articoli 2, 30 e 31 Cost., in quanto tra i diritti inviolabili del fanciullo vi sarebbe quello di crescere con i genitori e di essere educato da questi, salvo che ciò comporti un grave pregiudizio;

che vulnerato risulterebbe pure l'art. 3 Cost., giacché, contrariamente all'automatismo che caratterizza l'applicazione della pena accessoria, dovrebbe procedersi ad una verifica caso per caso di quale sia in concreto la migliore tutela per il minore, «ben potendo risultare irragionevole e, quindi, in contrasto con l'art. 3 Cost., l'applicazione automatica della pena accessoria della decadenza dalla potestà genitoriale a seguito di condotte (in ipotesi) ispirate proprio da una finalità di tutela del figlio, a causa di comportamenti pregiudizievoli posti in essere dall'altro genitore»;

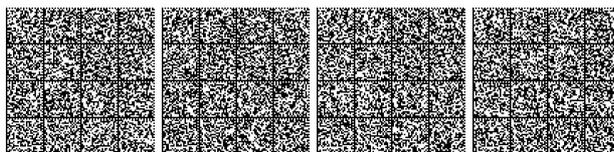
che si deduce, inoltre, la violazione degli artt. 3, 7 e 8 della predetta Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, in riferimento all'art. 10 Cost., dal momento che l'art. 7 di detta Convenzione attribuisce al bambino il diritto di conoscere i genitori e di essere allevato da essi, mentre l'art. 8 obbliga gli Stati a preservare le relazioni familiari del fanciullo, fermo restando il suo interesse superiore (art. 3), a tutela del quale possono essere adottate misure di allontanamento: principi, questi, che verrebbero compromessi dal denunciato automatismo della pena accessoria, prescindendo esso da qualsiasi valutazione del caso concreto, ai fini del soddisfacimento del preminente interesse del minore;

che l'assenza, nella ordinanza di remissione, di qualsiasi anche minimo accenno ai fatti di causa impedisce a questa Corte di procedere al doveroso scrutinio anche in punto di rilevanza della questione proposta, essendosi il giudice rimettente limitato ad enunciare che «il giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale» e a rilevare soltanto che «in caso di condanna si troverebbe necessariamente ad applicare all'imputata anche la sanzione accessoria della sospensione della potestà genitoriale»;

che tale omissione appare, peraltro, tanto più significativa in quanto viene sollecitata una pronuncia attraverso la quale possa essere consentito al giudice proprio di effettuare una valutazione in concreto dell'incompatibilità del previsto automatismo rispetto alle esigenze effettive di tutela del minore nella vicenda specifica sottoposta al suo giudizio;

che la giurisprudenza di questa Corte ha costantemente affermato che la omessa descrizione, da parte del giudice rimettente, della fattispecie concreta sottoposta a giudizio si traduce in un difetto di motivazione sulla rilevanza della questione, che conduce alla declaratoria di inammissibilità della stessa (*ex plurimis*, sentenze n. 301 e n. 272 del 2012).

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



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 574-bis del codice penale, sollevata, in riferimento agli articoli 2, 3, 30 e 31 della Costituzione, nonché - in relazione all'articolo 10 della Costituzione - agli articoli 3, 7 e 8 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176 (Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989), dal Tribunale ordinario di Firenze con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*Paolo GROSSI, *Redattore*Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 giugno 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_130150

N. 151

*Ordinanza 17 - 20 giugno 2013*

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico di un deputato per il reato di diffamazione nel corso di un comizio - Deliberazione di insindacabilità delle opinioni del parlamentare adottata dalla Camera dei deputati - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso Giudice di pace di Viterbo - Sussistenza dei requisiti soggettivo ed oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Ammissibilità del ricorso - Comunicazione e notificazione conseguenti.**

- Deliberazione della Camera dei deputati del 22 settembre 2010 (atti Camera, doc. IV-ter, n. 17/A).
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici :* Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione della Camera dei deputati del 22 settembre 2010 relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dall'onorevole Silvio Berlusconi nei confronti del dott. Antonio Di Pietro, promosso dal Giudice di pace di Viterbo con ricorso depositato in cancelleria il 7 febbraio 2013 ed iscritto al n. 3 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2013, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 22 maggio 2013 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò.

Ritenuto che, con ordinanza-ricorso del 9 gennaio 2013, depositata il successivo 7 febbraio, il Giudice di pace di Viterbo ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in ordine alla deliberazione del 22 settembre 2010 (atti Camera, doc. IV-ter, n. 17/A), con cui la Camera dei deputati ha affermato che le dichiarazioni in relazione alle quali è in corso davanti a detto Giudice procedimento penale nei confronti del (l'allora) deputato Silvio Berlusconi per il reato di diffamazione (art. 595, commi primo e secondo, codice penale), rese dal predetto sul conto di Antonio Di Pietro, nel corso di un comizio tenuto presso il palazzetto dello sport di Viterbo il 26 marzo 2008, concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e sono pertanto insindacabili ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione;

che, secondo quanto riferito dal medesimo giudice: *a)* Antonio Di Pietro, in data 21 giugno 2008, sporgeva querela nei confronti di Silvio Berlusconi, in relazione alle suindicate dichiarazioni e le frasi che sarebbero state pronunciate, «come riportate nel capo d'imputazione, sono del seguente tenore: “ Di Pietro si è laureato grazie ai Servizi, perché non è possibile che l'abbia preso uno che parla così l'italiano [...] a Montenero di Bisaccia nessuno sapeva che si stava laureando, nemmeno i suoi genitori [...]. Mi fa orrore non tanto perché ha problemi con i congiuntivi, ma perché non rispetta gli altri, ha mandato in galera italiani senza prove [...]. Ho orrore di Di Pietro, rappresenta il peggio del peggio. Mi fa orrore perché non rispetta le persone, ha mandato in galera italiani senza avere alcuna prova”»; *b)* il Pubblico ministero citava in giudizio Silvio Berlusconi per il reato di cui all'art. 595, primo e secondo comma, c.p. e, disposta dal Giudice di pace di Viterbo la trasmissione degli atti alla Camera dei deputati, ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), il Presidente di quest'ultima comunicava che l'Assemblea, con atto del 22 settembre 2010, aveva deliberato che i fatti per i quali era in corso il processo penale concernevano opinioni espresse da un membro del Parlamento, nell'esercizio delle proprie funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.; *c)* il Giudice di pace, con sentenza del 5 ottobre 2010, dichiarava Silvio Berlusconi non punibile per il reato di diffamazione in danno di Antonio Di Pietro, per aver agito nell'esercizio della funzione parlamentare; *d)* avverso detta pronuncia proponeva ricorso in cassazione il P.M. e la Corte di cassazione, con sentenza del 10 maggio 2012, n. 17700, annullava la pronuncia impugnata, con rinvio al Giudice di pace di Viterbo, affermando che questi aveva negato l'esistenza dei presupposti per sollevare conflitto di attribuzione, limitandosi ad osservare che le dichiarazioni in questione, in quanto rese nel corso di un comizio elettorale, erano, per ciò solo, espressione dell'esercizio della funzione parlamentare, senza svolgere approfondimenti e senza considerare «che l'attività extra moenia del parlamentare, quale quella in questione, per essere coperta dall'esimente» deve riprodurre quella svolta in sede istituzionale;

che il Giudice di pace, posta questa premessa, ritiene che la suindicata delibera della Camera dei deputati «ecceda la sfera di attribuzioni» di quest'ultima ed abbia comportato «una compressione della sfera di attribuzioni della magistratura regolata dagli artt. 102 e ss. Cost.», in quanto l'insindacabilità delle opinioni espresse da un membro del Parlamento extra moenia sussiste soltanto qualora queste costituiscano la riproduzione sostanziale, ancorché non letterale, di atti tipici nei quali si estrinsecano le diverse funzioni parlamentari, ovvero siano sostanzialmente riproduttive di un'opinione espressa in sede parlamentare;

che, a suo avviso, non sussisterebbe nella specie un nesso funzionale tra l'attività del deputato Silvio Berlusconi e le frasi ritenute diffamatorie, poiché esse «non possono essere considerate manifestazione di un'opinione avente carattere politico o di rilievo parlamentare, in quanto hanno ad oggetto fatti riguardanti la professione di magistrato svolta da Di Pietro, prima di intraprendere la carriera politica, da quest'ultimo ritenuti falsi e quindi lesivi della sua reputazione» e, vertendo su fatti concreti, non sarebbe applicabile l'art. 68, primo comma, Cost.»;

che, secondo il Giudice di pace, anche tenendo conto della valenza politica delle dichiarazioni, in quanto, come sostenuto nella delibera della Giunta per le autorizzazioni, rappresenterebbero «il punto di partenza dell'argomento sviluppato successivamente», concernente la separazione delle carriere di giudice e P.M., oggetto del programma della formazione politica del deputato Silvio Berlusconi, più volte oggetto di interventi nella pregressa attività politico-



parlamentare, le stesse non sarebbero scriminate dall'art. 68, primo comma, Cost., il quale garantisce l'insindacabilità delle sole opinioni e, benché la separazione delle carriere dei magistrati costituisse un tema dibattuto, l'intervento in esame «non risulta correlato ad iniziative parlamentari tipiche recenti, né riproduttivo di opinioni espresse sempre di recente in sede parlamentare, in modo da manifestare una finalità divulgativa delle esternazioni rispetto ad uno specifico intervento parlamentare»;

che, infine, a suo avviso, i richiami contenuti nella deliberazione della Giunta per le autorizzazioni alla situazione di conflitto e di contrapposizione politica esistente tra le parti sarebbero inconferenti, poiché quest'ultima non sarebbe inerente all'attività parlamentare e, quindi, sarebbe palese lo sconfinamento della deliberazione dalla sfera di attribuzioni riservata alla Camera dei deputati, la quale avrebbe proceduto a valutare la fondatezza nel merito dell'accusa, che spetta invece alla magistratura;

che il ricorrente conclude, infine, chiedendo l'annullamento della impugnata delibera di insindacabilità.

Considerato che, in questa fase del giudizio, la Corte è chiamata, a norma dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, a deliberare, senza contraddittorio, se il ricorso sia ammissibile in quanto vi sia la «materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza», sussistendone i requisiti soggettivo ed oggettivo e restando impregiudicata ogni ulteriore questione, anche in punto di ammissibilità;

che la forma dell'ordinanza rivestita dall'atto introduttivo può ritenersi idonea ad instaurare il giudizio ove sussistano, come nella specie, gli estremi sostanziali di un valido ricorso (da ultimo, ordinanza n. 229 del 2012);

che, sotto il profilo del requisito soggettivo, va riconosciuta la legittimazione del ricorrente Giudice di pace di Viterbo a sollevare conflitto, in quanto organo giurisdizionale, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene nell'esercizio delle funzioni attribuitegli;

che, parimenti, deve essere riconosciuta la legittimazione della Camera dei deputati - cui apparteneva, all'epoca dei fatti, Silvio Berlusconi (tra le molte, sentenza n. 39 del 2012) - ad essere parte del presente conflitto, quale organo competente a dichiarare in modo definitivo la propria volontà in ordine all'applicabilità dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

che, per quanto attiene al profilo oggettivo, il giudice ricorrente lamenta la lesione della propria sfera di attribuzione, costituzionalmente garantita, in conseguenza di un esercizio ritenuto illegittimo, per inesistenza dei relativi presupposti, del potere spettante alla Camera dei deputati di dichiarare l'insindacabilità delle opinioni espresse dai membri di quel ramo del Parlamento ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.;

che, dunque, esiste la materia di un conflitto la cui risoluzione spetta alla competenza di questa Corte.

PER QUESTI MOTIVI

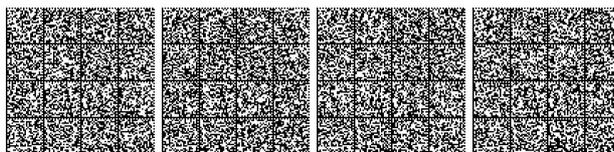
## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Giudice di pace di Viterbo nei confronti della Camera dei deputati con l'ordinanza indicata in epigrafe;*

*dispone:*

*a) che la cancelleria della Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza al ricorrente Giudice di pace di Viterbo;*

*b) che il ricorso e la presente ordinanza siano notificati, a cura del ricorrente, alla Camera dei deputati, in persona del suo Presidente, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto a), per essere succes-*



sivamente depositati, con la prova dell'avvenuta notifica, nella cancelleria di questa Corte entro il termine di trenta giorni previsto dall'art. 24, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Giuseppe TESAURO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 giugno 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_130151

N. 152

*Sentenza 17 - 21 giugno 2013*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Servizio sanitario regionale - Nuova disciplina per la nomina dei direttori generali delle ASL e degli Istituti del servizio sanitario regionale, da adottarsi con disciplinare deliberato della Giunta regionale - Previsione che i direttori generali nominati in attesa dell'adozione del disciplinare decadono dopo sessanta giorni dalla pubblicazione dello stesso - Tipologia di figura dirigenziale che esercita funzioni di carattere gestionale e non è legata all'organo politico da un rapporto diretto - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale parziale - Assorbimento di ulteriori profili di censura.**

- Legge della Regione Campania 3 novembre 1994, n. 32, art. 18-*bis*, comma 5, inserito dall'art. 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione Campania 6 luglio 2012, n. 18.
- Costituzione, art. 97 (art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici :* Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 18-*bis*, comma 5, della legge della Regione Campania 3 novembre 1994, n. 32 (Decreto legislativo 20 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni, riordino del servizio sanitario regionale), inserito dall'articolo 1, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Campania 6 luglio 2012, n. 18 (Criteri di nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere e istituti di ricovero e cura a carattere scientifico), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 7-11 settembre 2012, depositato in cancelleria il 17 settembre 2012 ed iscritto al n. 123 del registro ricorsi 2012.

Udito nell'udienza pubblica del 7 maggio 2013 il Giudice relatore Sabino Cassese;

udito l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (ricorso n. 123 del 2012) ha impugnato l'articolo 1, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Campania 6 luglio 2012, n. 18 (Criteri di nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere e istituti di ricovero e cura a carattere scientifico), per violazione degli articoli 97 e 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma, della Costituzione.

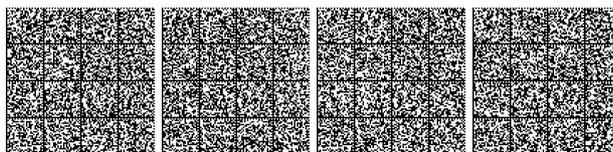
2. - L'articolo 1, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Campania n. 18 del 2012 modifica la legge regionale 3 novembre 1994, n. 32 (Decreto legislativo 20 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni, riordino del servizio sanitario regionale), inserendo l'art. 18-*bis*.

2.1. - Quest'ultima disposizione detta una nuova disciplina in materia di nomina dei direttori generali delle ASL e degli Istituti del servizio sanitario regionale, prevedendo che «entro il sessantesimo giorno antecedente la data di scadenza dell'incarico di direttore generale, ovvero della gestione commissariale delle aziende sanitarie, delle aziende ospedaliere e degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, la Regione emette appositi avvisi, per la presentazione di manifestazioni di interesse, cui possono partecipare esclusivamente le persone che sono in possesso dell'iscrizione nell'Elenco unico regionale degli idonei istituito con la Delib.G.R. 2 agosto 2010, n. 575, di seguito denominato "Elenco"» (art. 18-*bis*, comma 1).

Si prevede, poi (art. 18-*bis*, comma 2), che l'elenco sia aggiornato tramite un avviso pubblico periodico, volto all'inserimento nell'elenco stesso dei candidati «in possesso dei requisiti professionali di cui all'articolo 3-*bis*, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502» e che tale iscrizione avvenga «all'esito della valutazione della idoneità alla nomina di direttore generale effettuata» da parte di un'apposita commissione. La Commissione tecnica incaricata di valutare i titoli e i requisiti posseduti dagli idonei che hanno presentato manifestazione di interesse è composta da: «*a*) un dirigente dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS); *b*) un dirigente appartenente all'avvocatura regionale; *c*) tre componenti scelti con sorteggio pubblico tra i docenti ordinari di diritto ed economia (diritto pubblico, diritto amministrativo, economia politica, politica economica ed economia aziendale) delle università della Campania» (art. 18-*bis*, comma 4). Infine, la Giunta regionale nomina i direttori generali tra gli aspiranti indicati dalla Commissione tecnica (art. 18-*bis*, comma 3).

2.2. - L'art. 18-*bis*, comma 5, in particolare, detta la disciplina censurata dal Presidente del Consiglio dei ministri. Tale disposizione prevede che «Con deliberazione della Giunta regionale è adottato un disciplinare, da sottoporre all'approvazione della maggioranza qualificata del Consiglio regionale, con le modalità di espletamento della procedura di cui al presente articolo, compreso le modalità di nomina della commissione di cui al comma 4, fermo restando, per le aziende ospedaliere indicate nell'articolo 2 del decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517 (Disciplina dei rapporti fra Servizio Sanitario nazionale ed università), quanto previsto dall'art. 1, comma 1, e dall'art. 4, comma 2 del medesimo decreto, nel rispetto del principio di leale collaborazione. Fino all'approvazione del disciplinare la nomina dei direttori generali è comunque disposta tra le persone iscritte nell'Elenco di cui al comma 1 che decadono dopo sessanta giorni dalla pubblicazione del disciplinare».

3. - Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 18-*bis*, comma 5, della legge regionale n. 32 de 1994, introdotto con legge della Regione Campania n. 18 del 2012, nel prevedere - seppur all'interno di una disciplina transitoria - un'ipotesi di decadenza automatica dei direttori generali delle ASL e degli Istituti del servizio sanitario regionale, violerebbe l'art. 97 Cost., nonché i principi fondamentali in materia di tutela della salute, stabiliti ai sensi dell'art. 117,



terzo comma, e l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., perché inciderebbe sulla competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile.

3.1. - La disposizione regionale, prevedendo che i direttori generali delle ASL e degli Istituti del servizio sanitario regionale, che siano stati nominati nelle more dell'approvazione del disciplinare destinato a dettare le modalità ordinarie di espletamento della procedura di nomina, decadano dopo sessanta giorni dalla pubblicazione dello stesso, introduce una fattispecie di cessazione anticipata dell'incarico, in contrasto con la disciplina nazionale vigente: secondo quanto previsto dall'art. 3-*bis*, comma 8, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), il rapporto di lavoro del direttore generale è regolato da contratto di diritto privato ed è di durata non inferiore a tre e non superiore a cinque anni, e le ipotesi di decadenza, regolate dai commi 3 e 7 del medesimo articolo, sono limitate ai casi in cui «ricorrono gravi motivi o la gestione presenti una situazione di grave disavanzo o in caso di violazione di leggi o del principio di buon andamento e di imparzialità della amministrazione».

Innanzitutto, il Presidente del Consiglio dei ministri rileva che anche i direttori generali delle ASL e degli Istituti della Regione Campania sono da qualificare come «figure dirigenziali non apicali», perché «anche nell'ordinamento regionale campano, infatti, i rapporti fra il direttore generale della ASL e l'organo politico risultano “mediat[i] da strutture dipendenti dalla Giunta” (sentenza n. 104 del 2007). Oltre agli uffici di diretta collaborazione, assume a tale riguardo uno specifico rilievo il coordinatore di area (art. 12 della legge regionale n. 11 del 1991) che assolve a funzioni di indirizzo e coordinamento delle Aziende Sanitarie Regionali e cura la gestione dei rapporti con gli Organi Istituzionali delle stesse e, in base al nuovo ordinamento della Giunta varato con regolamento regionale 15 dicembre 2011 n. 12, la figura del Capo Dipartimento (art. 7) che svolge compiti di vigilanza e controllo degli enti e degli organismi di riferimento dipendenti dalla Regione».

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, il carattere automatico della decadenza «dall'incarico di direttore generale di Aziende e Istituti del Servizio Sanitario Regionale per effetto della pubblicazione di un atto approvato dall'organo politico», previsto dalla disposizione censurata, violerebbe l'art. 97 Cost. sotto diversi profili: innanzitutto, lederebbe «il principio del giusto procedimento, perché esclude il diritto del funzionario di intervenire nel corso del procedimento che conduce alla sua rimozione e di conoscere la motivazione di tale decisione»; poi, pregiudicherebbe «i principi di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, in base ai quali le decisioni relative alla rimozione dei funzionari incaricati della gestione amministrativa, così come quelle relative alla loro nomina, debbono essere fondate sulla valutazione oggettiva delle qualità e capacità professionali da essi dimostrate»; infine, pregiudicherebbe «la continuità dell'azione amministrativa, che viene interrotta dalla decadenza dell'incarico».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, poi, il regime di decadenza automatica dovrebbe ritenersi «logicamente applicabile, in via transitoria, ad incarichi già in corso al momento nel quale l'art. 18-*bis* entra in vigore»: di conseguenza, la normativa impugnata produrrebbe «automaticamente la cessazione di un incarico che è stato conferito senza la previsione di quel termine», violando altresì il legittimo affidamento (art. 3 Cost.).

3.2. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, inoltre, sostiene che la normativa regionale censurata violerebbe i principi fondamentali in materia di tutela della salute di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., in ragione del contrasto con il d. lgs. n. 502 del 1992, le cui disposizioni, secondo quanto espressamente chiarito dall'art. 19, comma 1, del decreto stesso, costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 Cost.

3.3. - Infine, la disposizione censurata, introducendo una fattispecie di decadenza che incide «su rapporti di lavoro precedentemente instauratisi il cui termine è stabilito contrattualmente», violerebbe altresì la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

4. - La Regione Campania non si è costituita in giudizio.

#### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'articolo 1, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Campania 6 luglio 2012, n. 18 (Criteri di nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere e istituti di ricovero e cura a carattere scientifico), per violazione degli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma, della Costituzione.

2.- La disposizione impugnata modifica la legge regionale 3 novembre 1994, n. 32 (Decreto legislativo 20 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni, riordino del servizio sanitario regionale), inserendo l'art. 18-*bis*. I primi quattro commi di questo articolo, non censurati, dettano una nuova disciplina per la nomina dei direttori



generali delle ASL e degli Istituti del servizio sanitario regionale. Il quinto comma dell'art. 18-*bis* prevede che le modalità di espletamento della nuova procedura di nomina siano regolate da un disciplinare, adottato con deliberazione della Giunta regionale, e che «[f]ino all'approvazione del disciplinare la nomina dei direttori generali è comunque disposta tra le persone iscritte nell'Elenco di cui al comma 1 che decadono dopo sessanta giorni dalla pubblicazione del disciplinare».

3.- Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione censurata, prevedendo che i direttori generali delle ASL e degli Istituti del servizio sanitario regionale decadano dopo sessanta giorni dalla pubblicazione del disciplinare, violerebbe l'art. 97 Cost.

4.- La questione è fondata.

4.1.- Come già rilevato da questa Corte, i direttori generali delle ASL costituiscono «una figura tecnico-professionale che ha il compito di perseguire, nell'adempimento di un'obbligazione di risultato (oggetto di un contratto di lavoro autonomo), gli obiettivi gestionali e operativi definiti dal piano sanitario regionale (a sua volta elaborato in armonia con il piano sanitario nazionale), dagli indirizzi della Giunta, dal provvedimento di nomina e dal contratto di lavoro con l'amministrazione regionale» (sentenza n. 104 del 2007). Le funzioni svolte dai direttori sono di carattere tecnico-gestionale, come confermato anche dai requisiti che la legge richiede per la loro nomina ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e dell'art. 18, comma 3-*bis*, della legge della Regione Campania n. 32 del 1994 (sentenza n. 34 del 2010).

Sotto il profilo organizzativo, tra l'organo politico e i predetti direttori generali «non vi è un rapporto istituzionale diretto e immediato», ma «vi è una molteplicità di livelli intermedi lungo la linea di collegamento che unisce l'organo politico ai direttori generali delle Asl» (sentenza n. 104 del 2007 e sentenza n. 34 del 2010). Nella Regione Campania i rapporti tra direttori sanitari e organi politici sono mediati da strutture dipendenti dalla Giunta, e, in particolare, dal Capo Dipartimento, che svolge «funzioni di vigilanza e controllo degli enti e degli organismi di riferimento dipendenti dalla Regione» (art. 7 del regolamento regionale 15 dicembre 2011, n. 12).

4.2.- La disposizione impugnata, trovando applicazione nei confronti della tipologia di figure dirigenziali appena descritta - che esercita funzioni di carattere gestionale e non è legata all'organo politico da un rapporto diretto -, viola l'art. 97 Cost. sotto più profili.

Innanzitutto, essa è in contrasto con il principio di buon andamento, perché il meccanismo di decadenza automatica incide sulla continuità dell'azione amministrativa (sentenze n. 228 del 2011; n. 304 e n. 224 del 2010). Come questa Corte ha statuito nella sentenza n. 124 del 2011, infatti, «[I]l rapporto di lavoro instaurato con l'amministrazione che attribuisce l'incarico deve essere [...] connotato da specifiche garanzie, le quali presuppongono che esso sia regolato in modo da assicurare la tendenziale continuità dell'azione amministrativa».

In secondo luogo, il carattere automatico della decadenza dall'incarico del direttore, previsto dalla disposizione impugnata, viola i principi di efficienza e di efficacia dell'azione amministrativa, perché esclude una valutazione oggettiva dell'operato del funzionario (sentenze n. 34 e n. 224 del 2010).

In terzo luogo, la disposizione impugnata viola il principio di imparzialità dell'azione amministrativa, perché introduce un'ipotesi di cessazione anticipata e automatica dall'incarico del direttore generale dipendente da un atto dell'organo politico (sentenze n. 228 del 2011 e n. 224 del 2010).

Infine, la disposizione impugnata viola il principio del giusto procedimento, perché non prevede «il diritto del funzionario di intervenire nel corso del procedimento che conduce alla sua rimozione e di conoscere la motivazione di tale decisione» (sentenze n. 34 del 2010 e n. 390 del 2008).

5.- Rimangono assorbiti gli ulteriori profili di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18-bis, comma 5, della legge della Regione Campania 3 novembre 1994, n. 32 (Decreto legislativo 20 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni, riordino del servizio sanitario regionale), inserito dall'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione Campania 6 luglio 2012,*



n. 18 (Criteri di nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere e istituti di ricovero e cura a carattere scientifico), limitatamente alle parole «che decadono dopo sessanta giorni dalla pubblicazione del disciplinare».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Sabino CASSESE, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 giugno 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_130152

N. 153

*Sentenza 17 - 21 giugno 2013*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Imposte e tasse - Norme della Regione Toscana - Misure per favorire, sostenere e valorizzare la cultura e il paesaggio - Introduzione di un credito di imposta IRAP a favore dei finanziamenti effettuati a decorrere dall'anno 2013 - Ricorso del Governo - Asserita integrazione della disciplina di un tributo dello Stato, in assenza di una specifica autorizzazione contenuta in una legge statale, lesiva della competenza esclusiva statale in materia di tributi - Insussistenza - Esistenza di norma statale che consente alle Regioni ordinarie di ridurre le aliquote e di disporre riduzioni della base imponibile, nel rispetto dei principi stabiliti - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Toscana 31 luglio 2012, n. 45.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici :* Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Toscana 31 luglio 2012, n. 45 (Agevolazioni fiscali per favorire, sostenere e valorizzare la cultura ed il paesaggio in Toscana), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-8 ottobre 2012, depositato in cancelleria l'11 ottobre 2012 ed iscritto al n. 142 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 21 maggio 2013 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

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

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso presentato per la notifica il 4 ottobre 2012, pervenuto all'ente destinatario l'8 ottobre 2012 e depositato nella Cancelleria di questa Corte l'11 ottobre 2012, ha promosso nei confronti della Regione Toscana questione di legittimità costituzionale della legge regionale 31 luglio 2012, n. 45 (Agevolazioni fiscali per favorire, sostenere e valorizzare la cultura ed il paesaggio in Toscana), pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Toscana n. 43 dell'8 agosto 2012.

Il ricorrente osserva che detta legge, dopo avere stabilito, con gli articoli 1, 2 e 3, agevolazioni fiscali a vantaggio di persone giuridiche private che effettuino erogazioni liberali in favore di soggetti pubblici o privati impegnati in progetti di valorizzazione del patrimonio paesaggistico e culturale, con l'art. 4 ha disposto che detta agevolazione fiscale consista in un credito d'imposta sull'IRAP (Imposta Regionale sulle Attività Produttive), pari al 20 per cento delle erogazioni liberali destinate in favore dei soggetti beneficiari dei finanziamenti.

Tali disposizioni, nonché l'art. 5 (riguardante il regolamento attuativo e la convenzione con l'Agenzia delle entrate) e gli artt. 6 e 7 (relativi alla norma finanziaria e alla relazione riguardante l'attuazione della legge), esulerebbero dalla competenza legislativa regionale, in quanto attinenti ad un tributo istituito e disciplinato con legge statale, ancorché il gettito sia attribuito alle Regioni. Pertanto, a queste ultime sarebbe inibito qualunque intervento normativo. Infatti la relativa disciplina, afferente al sistema tributario e contabile dello Stato, sarebbe riservata alla legislazione statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

In particolare, il ricorrente deduce che questa Corte - con la sentenza n. 123 del 2010 - avrebbe posto in evidenza che un intervento normativo regionale esulerebbe dalle competenze dell'ente territoriale, in quanto «allo stato attuale della normativa regionale, non risultano sussistere tributi regionali "propri" (nel senso di tributi istituiti e disciplinati dalla Regione Campania), che possano essere considerati ai fini dell'agevolazione in questione».

Pertanto, tale agevolazione - prosegue il ricorrente citando la medesima sentenza - «si riferisce a tributi erariali, compresi i tributi regionali cosiddetti derivati, cioè istituiti e disciplinati con legge statale, il cui gettito sia attribuito alle Regioni», come appunto l'IRAP.

Da tale considerazione, essendo innegabile che la previsione di una agevolazione tributaria nella forma del credito d'imposta applicabile a tributi erariali costituisca un'integrazione di questi ultimi, discenderebbe l'illegittimità costituzionale della normativa in scrutinio, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., «dato che, in assenza di specifica autorizzazione contenuta in una legge statale, detta normativa viene a violare la competenza accentrata in materia di sistema tributario dello Stato».

2.- La Regione Toscana si è costituita in giudizio con atto depositato l'8 novembre 2012, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata non fondata.

Dopo avere riassunto le disposizioni contenute nella legge impugnata, la Regione osserva che sarebbe certa la propria competenza concorrente in materia di «valorizzazione dei beni culturali ed ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali», materia contemplata dall'art. 117, terzo comma, Cost., così come sarebbe evidente che le misure previste dalla legge regionale n. 45 del 2012 siano incentivanti e strumentali proprio alle citate attività di promozione e valorizzazione dei beni paesaggistici e culturali del territorio toscano.

Non si potrebbe ritenere preclusa alla Regione la previsione per tali fini di agevolazioni fiscali sull'IRAP; e, quanto alla giurisprudenza citata nel ricorso, andrebbe rilevato che proprio la normativa statale, attuativa dell'art. 119 Cost. in materia di federalismo fiscale, di cui al combinato disposto della legge delega 5 maggio 2009, n. 42 (Delega



al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione) e del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), avrebbe stabilito che per i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle Regioni (come l'IRAP), queste ultime, con propria legge, possono modificare le aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni, nei limiti e secondo i criteri fissati dalla legislazione statale e nel rispetto della normativa comunitaria (art. 7, comma 1, lettere b, n. 1, e c). Inoltre, ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 68 del 2011, «A decorrere dall'anno 2013 ciascuna regione a statuto ordinario, con propria legge, può ridurre le aliquote dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) fino ad azzerarle e disporre deduzioni dalla base imponibile, nel rispetto della normativa dell'Unione europea e degli orientamenti giurisprudenziali della Corte di giustizia dell'Unione europea. Resta in ogni caso fermo il potere di variazione dell'aliquota di cui all'art. 16, comma 3, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446».

La Regione Toscana, con la legge censurata, nel prevedere un credito d'imposta sull'IRAP pari al 20 per cento delle erogazioni liberali di cui si tratta, sarebbe intervenuta (in via indiretta) sull'aliquota del tributo, in modo conforme alla citata disciplina statale, che addirittura consente alle regioni di azzerare detta aliquota. Inoltre, con la stessa legge, il legislatore regionale avrebbe disposto il differimento delle agevolazioni a far tempo dal 2013, così legittimamente esercitando la facoltà contemplata dalla norma statale.

La tesi esposta troverebbe puntuale conferma nella sentenza di questa Corte n. 50 del 2012 che, con riferimento ad una norma della Regione Umbria simile a quella della Regione Toscana, ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale soltanto perché «L'art. 5 della legge impugnata [...] introduce una ipotesi di deduzione dalla base imponibile IRAP che non è prevista dalla legislazione statale e che, in quanto riferita agli anni 2011 e 2012, è in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in materia di sistema tributario e contabile dello Stato».

Pertanto, la legge regionale n. 45 del 2012, prevedendo che l'agevolazione fiscale sull'IRAP operi a decorrere dal 2013, costituirebbe un intervento consentito dalla normativa statale in materia di federalismo fiscale e, quindi, sarebbe conforme al riparto di competenze definito dall'art. 117 Cost.

Ad avviso della Regione Toscana, dunque, la questione sarebbe non fondata.

3.- In prossimità dell'udienza di discussione, la resistente ha depositato una memoria, con la quale ha ribadito le argomentazioni difensive svolte nell'atto di costituzione.

#### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con il ricorso indicato in epigrafe, ha promosso, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale della intera legge della Regione Toscana 31 luglio 2012, n. 45 (Agevolazioni fiscali per favorire, sostenere e valorizzare la cultura e il paesaggio in Toscana).

La legge censurata con l'art. 1 spiega le finalità di promozione culturale e organizzativa perseguite, nonché le agevolazioni fiscali a favore dei finanziamenti effettuati a decorrere dall'anno 2013; l'art. 2 indica i soggetti destinatari di dette agevolazioni (in particolare, le persone giuridiche private con sede legale e con una stabile organizzazione in Toscana), prevedendo anche talune esclusioni; l'art. 3 individua i progetti di intervento finanziabili e i soggetti beneficiari dei finanziamenti; l'art. 4 determina la tipologia e la misura delle agevolazioni, stabilendo che ai soggetti di cui all'art. 2 è riconosciuto un credito d'imposta sull'IRAP, pari al 20 per cento delle erogazioni liberali destinate a favore dei soggetti di cui all'art. 3, e disciplina le condizioni e i limiti delle agevolazioni stesse, rinviando per le modalità applicative ad un apposito regolamento, che è previsto dall'art. 5; l'art. 6 reca una norma finanziaria diretta a regolare le minori entrate derivanti dall'applicazione dell'art. 4; l'art. 7 detta una clausola valutativa sulle modalità di attuazione della legge; infine, l'art. 8 stabilisce l'efficacia differita per l'entrata in vigore della legge stessa, a far tempo dal 1° gennaio 2013.

Ad avviso del ricorrente, tale normativa violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., perché, introducendo un credito d'imposta IRAP (tributo proprio derivato, istituito e regolato da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle Regioni), avrebbero posto in essere un'integrazione della disciplina di un tributo dello Stato, in assenza di una specifica autorizzazione contenuta in una legge statale.

2.- La questione non è fondata.

Invero, l'art. 5, comma 1, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard



nel settore sanitario), emanato a seguito della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione), stabilisce che «A decorrere dall'anno 2013 ciascuna regione a statuto ordinario, con propria legge, può ridurre le aliquote dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) fino ad azzerarle, e disporre deduzioni dalla base imponibile, nel rispetto della normativa dell'Unione europea e degli orientamenti giurisprudenziali della Corte di giustizia dell'Unione europea. Resta in ogni caso fermo il potere di variazione dell'aliquota di cui all'articolo 16, comma 3, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446».

Pertanto, non è esatto affermare che le disposizioni censurate abbiano dato luogo ad un'integrazione di un tributo statale (IRAP), in assenza di una specifica autorizzazione contenuta in una legge dello Stato. Proprio l'art. 5, comma 1, dianzi citato, con riferimento all'IRAP dimostra il contrario, consentendo alle Regioni a statuto ordinario di ridurre le aliquote del suddetto tributo e di disporre riduzioni della base imponibile, nel rispetto dei principi nella norma stessa richiamati.

Anche il limite temporale risulta osservato, perché l'art. 8 della legge regionale stabilisce che le disposizioni di essa si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2013 - hanno cioè la decorrenza fissata nella menzionata norma statale - salvo quanto previsto dall'art. 5 della norma regionale stessa, concernente il regolamento attuativo e la convenzione con l'Agenzia delle entrate, cioè attività di tipo preparatorio.

Infine, non si potrebbe sostenere che il credito d'imposta non trova specifica previsione nell'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011. In realtà la detta norma statale va oltre tale previsione e senz'altro la comprende, riconoscendo alle Regioni la potestà di ridurre le aliquote dell'IRAP fino ad azzerarle.

Alla stregua delle considerazioni che precedono, la questione promossa con il ricorso indicato in epigrafe deve essere dichiarata non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Toscana 31 luglio 2012, n. 45 (Agevolazioni fiscali per favorire, sostenere e valorizzare la cultura ed il paesaggio in Toscana), promossa, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Alessandro CRISCUOLO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 giugno 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



## N. 154

*Sentenza 17 - 21 giugno 2013*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Enti locali - Gestione commissariale del debito pregresso del Comune di Roma - Disciplina normativa derogatoria rispetto alla normativa generale sul dissesto degli enti locali, contenente divieto di azioni esecutive individuali e imputazione alla gestione straordinaria del Comune di Roma delle obbligazioni nascenti da atti o fatti precedenti al 28 aprile 2008, anche se accertate con sentenze diventate definitive successivamente a tale data - Asserita irragionevolezza dell'intera procedura commissariale per la ritenuta indeterminatazza temporale e per la violazione dell'effettività della tutela giurisdizionale dei crediti - Insussistenza - Ragionevolezza di una doppia gestione (ordinaria e commissariale) volta a mantenere indenni dal peso di debiti pregressi le risorse destinate all'attività ordinaria del Comune di Roma Capitale, in considerazione del rilievo del tutto peculiare di quest'ultimo, sia in campo nazionale che internazionale - Non fondatezza delle questioni.**

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 78, comma 6, primo periodo; decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2 (convertito nella legge 26 marzo 2010, n. 42), art. 4, comma 8-*bis*.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 25, secondo comma, 41, primo comma, 42, secondo e terzo comma, 97, primo comma, 101, 102, 104, 108, secondo comma, 114, 117, primo comma (in relazione agli artt. 6, primo comma, e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva in Italia dalla legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché in relazione all'art. 1 del primo Protocollo addizionale alla medesima Convenzione, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), 118 e 119.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici* :Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 78, comma 6, primo periodo, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, e dell'articolo 4, comma 8-*bis*, ultimo periodo, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2 (Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 marzo 2010, n. 42, promossi dal Consiglio di Stato con ordinanza del 6 ottobre 2011 e dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con ordinanza del 26 luglio 2012, iscritte, rispettivamente, al n. 265 del registro ordinanze 2011 ed al n. 252 del registro ordinanze 2012 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 53, prima serie speciale, dell'anno 2011 e n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visti gli atti di costituzione della Società Consorcasa Regione Lazio coop a r.l. ed altri, di Roma Capitale (già Comune di Roma), della Società Bindi Pratopronto s.a.s. di Michele Bindi & C., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;



udito nell'udienza pubblica del 4 giugno 2013 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;  
uditi gli avvocati Andrea Scafa per la Società Bindi Pratopronto s.a.s. di Michele Bindi & C., Andrea Magnanelli e Domenico Rossi per Roma Capitale (già Comune di Roma) e l'avvocato dello Stato Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 6 ottobre 2011, il Consiglio di Stato ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 78, comma 6, primo periodo, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, nella parte in cui prevede l'applicazione dell'art. 248 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) alle obbligazioni rientranti nella gestione commissariale del Comune di Roma, e dell'art. 4, comma 8-bis, ultimo periodo, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2 (Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 marzo 2010, n. 42, nella parte in cui prevede, «ai fini di una corretta imputazione del piano di rientro», che il primo periodo del comma 3 dell'articolo 78 del d.l. n. 112 del 2008 «si interpreta nel senso che la gestione commissariale del comune assume, con bilancio separato rispetto a quello della gestione ordinaria, tutte le obbligazioni derivanti da fatti o atti posti in essere fino alla data del 28 aprile 2008, anche qualora le stesse siano accertate e i relativi crediti liquidati con sentenze pubblicate successivamente alla medesima data».

Le questioni sono sollevate in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 41, primo comma, 42, terzo comma, 97, primo comma, 101, 102, 103, 104, 108, secondo comma, 113, 114, 117, primo comma (in relazione all'art. 6, comma 1, e all'art. 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva in Italia dalla legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché in relazione all'art. 1 del primo Protocollo addizionale alla medesima Convenzione, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), 118 e 119 della Costituzione.

1.1.- Riferisce il rimettente che il procedimento principale è stato introdotto con ricorso proposto dalla società Consorcasa Regione Lazio coop. a r.l. ed altri avverso la sentenza del TAR Lazio 5 novembre 2010, n. 33208, e nei confronti di Roma Capitale.

La pronuncia appellata ha accolto, «nei limiti e nei termini di cui in motivazione», il ricorso in ottemperanza avente ad oggetto l'esecuzione del giudicato formatosi sulla sentenza della Corte d'appello di Roma 10 novembre 2008, n. 4565, che ha determinato l'indennità spettante ai ricorrenti per un'espropriazione avvenuta molti anni addietro.

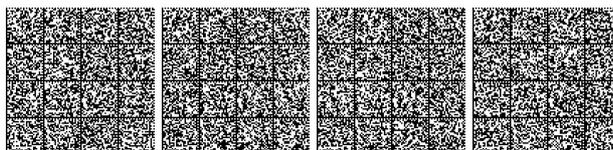
In particolare, il giudice di primo grado ha ordinato al Comune di Roma di dare esecuzione alle statuizioni contenute nella sentenza di condanna, pagando la somma corrispondente al credito ivi accertato, comprensivo delle spese legali, previa verifica della disponibilità, nel bilancio dell'Ente, delle risorse necessarie, ovvero, in caso di esito negativo della verifica indicata, procedendo all'inserimento dell'importo dovuto a titolo di capitale, accessori e spese nella massa passiva della gestione commissariale.

1.2.- Gli appellanti hanno chiesto al Consiglio di Stato di disporre concretamente l'ottemperanza della sentenza della Corte d'appello di Roma, imponendo all'Ente debitore di pagare le somme ivi liquidate entro un termine prefissato, e provvedendo, da subito, alla nomina di un commissario ad acta.

In subordine, per l'ipotesi di ritenuta applicabilità dell'art. 78 del d.l. n. 112 del 2008, «come modificato ed integrato» dall'art. 4, comma 8-bis, del d.l. n. 2 del 2010, gli stessi appellanti hanno eccepito l'illegittimità costituzionale delle indicate disposizioni, per contrasto con gli artt. 2, 3, 24, 41, 100, 101, 102, 103, 104, 108 e 113 Cost.

Nel giudizio principale, si è costituita Roma Capitale (già Comune di Roma) ed ha chiesto che l'appello sia dichiarato inammissibile, atteso «il venir meno della titolarità di una posizione debitoria di Roma Capitale con riferimento al credito per cui si procede», e nel merito ha concluso per il rigetto dell'appello.

1.3.- Il giudice *a quo* dà atto di avere parzialmente deliberato, in accoglimento dell'appello (sentenza 10 agosto 2011, n. 4772), facendo applicazione dei principi enunciati dalla sentenza n. 8363 del 2010 del Consiglio di Stato, secondo cui, in sede di ottemperanza, ed a fronte di una disciplina che richiama quella degli enti locali in dissesto, il giudice deve innanzitutto accertare il momento in cui è sorta l'obbligazione, al fine di attribuire la qualifica di debitore all'ente o alla gestione commissariale. In questa seconda ipotesi, lo stesso giudice «non può emettere pronuncia che obblighi la gestione commissariale, o tanto meno l'ente locale, ad eseguire la sentenza né può, di conseguenza, procedere alla nomina di un commissario ad acta».



Nel caso di specie, osserva il rimettente, a fronte di un giudicato che ha determinato l'indennità di espropriazione spettante agli appellanti, il giudice di primo grado non avrebbe dovuto procedere, come invece ha fatto, all'accoglimento del ricorso, imponendo all'Amministrazione condannata un obbligo di fare non soddisfacente della posizione giuridica dei ricorrenti.

Lo stesso rimettente precisa di avere riconosciuto, nella sentenza parziale, sia il diritto degli appellanti ad ottenere lo svincolo delle somme relative all'indennità provvisoria di espropriazione, giacenti presso il Ministero dell'economia e delle finanze - costituendo tali somme «un debito già assolto», anche se antecedente al 28 aprile 2008, e dunque «estraneo alla tematica del riparto tra Comune e gestione commissariale» -, sia il diritto ad ottenere da Roma Capitale le somme liquidate a titolo di spese legali dalla sentenza oggetto di ottemperanza, trattandosi di obbligazione sorta al momento del deposito della sentenza, e quindi in epoca successiva al 28 aprile 2008.

Il Consiglio di Stato ha ritenuto di non poter pervenire alle medesime conclusioni, cioè alla condanna di Roma Capitale all'ottemperanza, con riguardo alla statuizione principale contenuta nella sentenza della Corte d'appello di Roma, di liquidazione della somma dovuta a titolo di indennità di espropriazione, con i relativi interessi legali, sul rilievo che «in questo caso, appare del tutto evidente che il diritto di credito (e la corrispondente obbligazione di Roma Capitale) è sorto ben prima del 28 aprile 2008, assumendo - a fronte di ciò - la sentenza esclusivamente valore accertativo della sussistenza ed entità del diritto di credito (già esistente), con conseguente condanna dell'amministrazione al pagamento della somma accertata». L'obbligazione corrispondente al credito così accertato, in applicazione degli artt. 78 del d.l. n. 112 del 2008 e 4, comma 8-bis, del d.l. n. 2 del 2010, rientrerebbe nella gestione commissariale, con la conseguenza che il giudizio di ottemperanza, *in parte qua*, dovrebbe essere dichiarato improponibile.

Tuttavia, il Consiglio di Stato dubita della compatibilità costituzionale delle disposizioni indicate e solleva le relative questioni, evidenziando che il giudizio principale potrebbe concludersi con pronuncia di merito soltanto ove le norme censurate fossero dichiarate costituzionalmente illegittime.

1.4.- Le questioni, prospettate in riferimento a numerosi parametri, possono essere sintetizzate per nuclei tematici.

1.4.1.- Il primo blocco di censure muove dalla ricognizione della giurisprudenza costituzionale in tema di norme interpretative, e fa riferimento all'art. 4, comma 8-bis, del d.l. n. 2 del 2010, che è intervenuto sulla disciplina configurata dall'art. 78 del d.l. n. 112 del 2008.

Dopo avere premesso che, «indipendentemente dalla natura innovativa con efficacia retroattiva (come sostenuto dagli appellanti) ovvero di interpretazione autentica, del citato art. 4, comma 8-bis», il problema da affrontare riguarda i limiti che la portata retroattiva della disposizione incontra alla luce del principio di ragionevolezza, il rimettente segnala le pronunce della Corte costituzionale a proposito della qualificazione delle norme come interpretative (sentenze n. 155 del 1990 e n. 233 del 1988). È esaminata in particolare la sentenza n. 291 del 2003, nella quale la Corte costituzionale ha precisato che «il legislatore può porre norme che retroattivamente precisino il significato di altre norme preesistenti, ovvero impongano una delle possibili varianti di senso del testo originario, purché compatibile con il tenore letterale di esso (sentenze n. 421 del 1995, n. 376 del 1995, n. 15 del 1995, n. 397 del 1994)». In tali casi, aggiunge il rimettente, il problema da affrontare riguarda non tanto la natura della legge, quanto piuttosto i limiti che la sua portata retroattiva incontra, alla luce del principio di ragionevolezza (sono richiamate le sentenze n. 525 del 2000 e n. 299 del 1999).

Su questa premessa, il rimettente censura le disposizioni contenute nell'art. 78, comma 6, primo periodo, del d.l. n. 112 del 2008 e nell'art. 4, comma 8-bis, ultimo periodo, del d.l. n. 2 del 2010, in riferimento agli artt. 3, 97, primo comma, 114, 118 e 119 Cost., rilevando come, per effetto di tali previsioni, sia impedita la «puntuale e temporalmente definita ricognizione dello stato debitorio propriamente inteso, da assegnare alla gestione commissariale».

In particolare, la disposizione contenuta nell'art. 4, comma 8-bis, del d.l. n. 2 del 2010, anziché introdurre un criterio per la definizione della massa debitoria, agirebbe esclusivamente *ex post*, attribuendo alla gestione commissariale le obbligazioni sorte prima del 28 aprile 2008, «ma nel momento in cui sopravviene l'accertamento con sentenza». Si tratterebbe, dunque, non di un criterio di ricognizione attuale del debito, bensì di un criterio successivo di imputazione dello stesso, oltretutto in deroga alla disciplina sul dissesto degli enti locali contenuta nell'art. 254 del d.lgs. n. 267 del 2000, che prevede la pubblicazione di un avviso ai creditori, ai fini della insinuazione dei crediti e, quindi, della ricognizione della massa passiva.

Tale criterio non consentirebbe di raggiungere la certezza del presupposto (l'indebitamento) che ha determinato l'introduzione della disciplina eccezionale, donde l'irragionevolezza della norma censurata ed il contrasto della stessa con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

L'incertezza sulla consistenza dell'indebitamento si rifletterebbe sulla «indeterminatezza temporale della gestione commissariale», così evidenziandosi un ulteriore profilo di irragionevolezza della normativa censurata, che avrebbe prodotto «una non giustificabile deroga e compressione (temporalmente non definite) all'autonomia dell'ente locale, come precisata a garanzia dagli artt. 114, 118 e 119 Cost.».



1.4.2.- Con un secondo gruppo di censure, è prospettato il contrasto tra le norme oggetto e gli artt. 2, 3, 24, 103, 113 e 117, primo comma, Cost., con l'interposizione, in riferimento a quest'ultimo parametro, degli artt. 6, comma 1, e 13 della Convenzione EDU.

Il legislatore, disponendo che i diritti di credito accertati in sede giurisdizionale, «ma riferiti a fatti o atti anteriori al 28 aprile 2008», sono ricompresi tra quelli per i quali non sono consentite azioni esecutive, avrebbe inciso «retroattivamente, senza alcuna ragionevolezza», su diritti riconosciuti con sentenze passate in giudicato prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 2 del 2010, come avvenuto nel caso oggetto del giudizio principale.

Il rimettente richiama la sentenza n. 155 del 1990 della Corte costituzionale, secondo cui una norma interpretativa «non viola di per sé gli artt. 101, 102 e 104 Cost. [...], a meno che essa non leda il giudicato già formatosi o non sia intenzionalmente diretta ad incidere sui giudizi in corso», ritenendo che si dovrebbe pervenire alla medesima conclusione anche nel caso in cui una norma interpretativa, pur non disconoscendo il diritto accertato dal giudice, né incidendo sul suo contenuto, agisca sul diverso piano della effettività della tutela giurisdizionale, in sede esecutiva.

Per queste ragioni, le disposizioni censurate contrasterebbero con l'art. 3 Cost., per la manifesta irragionevolezza «in relazione al principio di eguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge», nonché con gli artt. 2, 24, 103 e 113 Cost., che garantiscono il diritto inviolabile alla tutela giurisdizionale.

Il Consiglio di Stato ritiene altresì violato l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6, comma 1, e 13 della Convenzione EDU, i quali sanciscono, rispettivamente, il diritto ad un equo processo, da celebrare in tempi ragionevoli, dinanzi ad un tribunale indipendente ed imparziale costituito per legge, per la determinazione dei diritti e dei doveri di carattere civile, ed il diritto di poter esperire «un ricorso effettivo davanti ad una istanza nazionale», nel caso di violazione delle libertà e dei diritti riconosciuti dalla stessa Convenzione.

Le norme convenzionali citate ed i principi da esse desumibili, che costituiscono, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., altrettanti limiti alla potestà legislativa, risulterebbero violati in quanto le norme censurate, mediante il richiamo all'art. 248, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000, negano la possibilità di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti dell'ente locale «per i debiti che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione».

1.4.3.- Con il terzo gruppo di censure, il giudice *a quo* prospetta un contrasto tra le norme oggetto del giudizio e gli artt. 101, 102, 104 e 108, secondo comma, Cost.

Si assume, in particolare, che l'intervento legislativo avrebbe compresso ex post l'autonomia e l'indipendenza dell'autorità giudiziaria, incidendo sulla effettività delle pronunce da essa rese.

È richiamata in proposito la sentenza n. 364 del 2007 della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7-*quater* del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7 (Disposizioni urgenti per l'università e la ricerca, per i beni e le attività culturali, per il completamento delle grandi opere strategiche, per la mobilità dei pubblici dipendenti e per semplificare gli adempimenti relativi a imposte di bollo e tasse di concessione, nonché altre misure urgenti), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 31 marzo 2005, n. 43.

La citata disposizione, prosegue il rimettente, stabiliva «l'inefficacia nei confronti di un ente succeduto ad un altro - anche nei rapporti pendenti, con istituzione di una gestione commissariale per i debiti del secondo - dei decreti ingiuntivi e delle sentenze emesse nei confronti del primo ente per debiti relativi al secondo e l'estinzione d'ufficio dei giudizi di ottemperanza pendenti in base al medesimo titolo».

La Corte costituzionale ha ritenuto che tale disposto violasse le attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria, cui spetta la tutela dei diritti, non essendo dubitabile che l'emissione di provvedimenti idonei ad acquistare autorità di giudicato costituisca uno dei principali strumenti per realizzare il suddetto compito. La stessa Corte ha altresì rilevato la lesione degli artt. 3 e 24 Cost., in quanto le previsioni contenute nella disposizione sottoposta a scrutinio vanificavano i risultati dell'attività difensiva svolta, sulla cui definitività i creditori potevano fare ragionevole affidamento.

Il Consiglio di Stato sottolinea il passaggio motivazionale in cui la Corte costituzionale, dopo aver ribadito che «in materia non penale la legittimità di leggi retroattive è condizionata dal rispetto di altri principi costituzionali e, in particolare, di quello della tutela del ragionevole, e quindi legittimo, affidamento (*ex plurimis*, sentenze n. 446 del 2002 e n. 234 del 2007)», ha affermato che «anche se le disposizioni in scrutinio non possono essere definite retroattive in senso tecnico, tuttavia esse, travolgendo provvedimenti giurisdizionali definitivi ed incidendo sui regolamenti dei rapporti in essi consacrati, finiscono per avere la stessa efficacia di norme retroattive e per incontrare i medesimi limiti costituzionali per queste enunciati».

1.4.4.- Ulteriori censure sono prospettate in riferimento agli artt. 3, 24 e 41, primo comma, Cost., sul rilievo che l'applicazione delle disposizioni censurate pregiudichi il legittimo affidamento che i creditori del Comune di Roma



hanno riposto nel positivo svolgimento dell'attività difensiva, finalizzata a tutelare in giudizio i propri interessi, «in tal modo incidendo sulla libertà di impresa, riconosciuta e garantita dall'art. 41 Cost.».

Le disposizioni censurate violerebbero, infine, gli artt. 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del primo Protocollo addizionale alla Convenzione EDU.

Ad avviso del rimettente, «per il tramite di un rinvio ad un termine "incertus quando", senza alcuna distinzione in ordine alla natura del credito insorto in momento anteriore al 28 febbraio 2011 [*recte*: 28 aprile 2008]», sarebbe leso il diritto costituzionalmente garantito ad una effettiva corresponsione dell'indennità di esproprio, quale indispensabile presupposto dell'esercizio della potestà ablatoria.

E del resto, nemmeno potrebbe parlarsi di indennità di esproprio nell'accezione di "serio ristoro" per la perdita della proprietà, enucleata dalla giurisprudenza costituzionale (a partire dalla sentenza n. 5 del 1980, fino alle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007), nel caso in cui la corrispondente somma non possa essere «materialmente e celermente conseguita».

In questa prospettiva, risulterebbe violato anche il parametro convenzionale, che tutela la proprietà privata.

2.- Con atto depositato il 27 dicembre 2011, si sono costituiti in giudizio, con unica difesa, la Società Consorziata Regione Lazio Coop. a r.l., Fiore Verbena s.r.l., Pao. Mar. s.r.l., Immobiliare Tuscolana 1976 s.r.l., Edilizia Residenziale Nomentana s.r.l. e la sig.ra Emma Natili, appellanti nel giudizio principale, per chiedere l'accoglimento della questione.

2.1.- La difesa delle parti private introduce il tema delle leggi-provvedimento, ritenendo che le disposizioni censurate debbano qualificarsi come tali, alla luce della consolidata giurisprudenza costituzionale (è richiamata la sentenza n. 270 del 2010). Le predette norme inciderebbero, infatti, su un numero determinato e limitato di destinatari, presentando contenuto particolare e concreto, anche in quanto ispirate da particolari esigenze. Si imporrebbe dunque uno «scrutinio stretto di costituzionalità».

2.2.- A parere della difesa delle parti private risulterebbe evidente la lesione dei principi di certezza giuridica e della tutela dell'affidamento, riconosciuti dalla consolidata giurisprudenza costituzionale a partire dalla sentenza n. 349 del 1985.

In particolare, è richiamata la sentenza n. 525 del 2000, nella quale la Corte costituzionale ha definito l'affidamento del cittadino nella certezza delle situazioni giuridiche come «principio che [...] non può essere leso da norme con effetti retroattivi che incidano irragionevolmente su situazioni regolate da leggi precedenti».

Come puntualmente segnalato dal rimettente, le disposizioni censurate produrrebbero tale effetto, incidendo retroattivamente, «senza alcuna ragionevolezza», sui diritti di credito vantati dagli espropriati, accertati in sede giudiziaria, che non possono essere esercitati perché le predette disposizioni escludono la proponibilità delle azioni esecutive.

L'impedimento all'azione di ottemperanza degli obblighi della pubblica amministrazione, avrebbe «sconvolto il quadro normativo che regola non solo i rapporti di credito, ma anche i rapporti processuali» (dove la lesione dell'art. 24 Cost.) tra i soggetti espropriati e il Comune di Roma, «frustrando il legittimo affidamento dei privati che avevano già incardinato i relativi giudizi per l'ottenimento del ristoro in seguito all'espropriazione».

2.3.- Dopo aver esaminato nel dettaglio le questioni, la difesa delle parti private argomenta a sostegno di tutti i profili di censura formulati dal rimettente, e conclude chiedendo l'accoglimento delle questioni.

3.- Con atto depositato il 3 gennaio 2012, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate.

3.1.- Preliminarmente, la difesa statale descrive il sistema creato dal legislatore per affrontare il dissesto finanziario del Comune di Roma.

L'art. 78 del d.l. n. 112 del 2008 ha previsto, al comma 1, la nomina del Sindaco di Roma a Commissario straordinario del Governo ai fini della «ricognizione della situazione economico-finanziaria del Comune e delle società da esso partecipate [non quotate] e per la predisposizione ed attuazione di un piano di rientro dell'indebitamento pregresso». Il comma 3 dello stesso art. 78 ha quindi stabilito che «la gestione commissariale assume, con bilancio separato rispetto a quello della gestione ordinaria, tutte le entrate e tutte le obbligazioni assunte alla data del 28 aprile 2008» e il comma 6 ha previsto che, per le predette obbligazioni si applicano le disposizioni di cui ai commi 2, 3, 4 dell'art. 248, e di cui al comma 12 dell'art. 255 del d.lgs. n. 267 del 2000.

Il successivo art. 4, comma 8-*bis*, del d.l. n. 2 del 2010 ha precisato, con interpretazione autentica, che ricadono nel bilancio separato tutte le obbligazioni anteriori al 28 aprile 2008, «anche qualora le stesse siano accertate ed i relativi crediti siano liquidati con sentenze pubblicate successivamente alla medesima data».

Tale ultima disposizione ha inoltre separato la funzione del Commissario straordinario da quella di Sindaco, affidandola ad un Commissario governativo da nominarsi con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.



3.2.- Ciò posto, l'Avvocatura eccepisce la carenza di una adeguata valutazione del requisito della rilevanza, da parte del giudice *a quo*.

Le norme censurate non avrebbero posto alcun impedimento alla promozione di giudizi di ottemperanza, avendo vietato soltanto le «azioni esecutive», e cioè le azioni che incidono direttamente sul patrimonio del debitore. Il giudizio di ottemperanza, invece, investirebbe in primo luogo l'attività dell'ente pubblico, determinandone i comportamenti, e non sarebbe in ogni caso parificabile a un giudizio di espropriazione mobiliare, tanto che per la sua promozione non è necessaria l'apposizione della formula esecutiva (art. 115, comma 3, decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante «Codice del processo amministrativo»).

Il giudizio di ottemperanza non sarebbe dunque impedito dalla normativa sugli enti locali in dissesto, richiamata dall'art. 78 del d.l. n. 112 del 2008 per il commissariamento del Comune di Roma, pur risultando diverse le modalità di attuazione del giudicato a fronte dello stato particolare in cui versa l'ente locale.

Pertanto, il rimettente avrebbe dovuto esaminare la possibilità di una diversa interpretazione delle norme censurate, e quindi valutare la sussistenza o non di «un interesse del creditore al bene della vita che può conseguire da una statuizione di inserimento nella massa passiva dell'importo dovuto a titolo di capitale, accessori e spese (art. 248 TUEL)», nei termini in cui ha disposto il TAR Lazio, giudice dell'ottemperanza in primo grado.

3.3.- Nel merito, le questioni sarebbero infondate.

3.3.1.- Con riferimento alla prospettata violazione degli artt. 3, 97, 114, 118 e 119 Cost., la difesa statale osserva che, «per quanto è dato comprendere», il contrasto tra le norme oggetto e i parametri evocati risiederebbe nella irragionevolezza della scelta di demandare i debiti anteriori al 28 aprile 2008 alla gestione separata commissariale, in deroga anche alla disciplina degli enti locali, che impone la pubblicazione di un avviso pubblico, ai fini dell'insinuazione al passivo, e senza un delimitazione temporale, così violando anche l'autonomia dell'ente.

L'Avvocatura evidenzia come, al contrario, nel momento in cui si è proceduto all'istituzione di Roma Capitale, con il relativo ordinamento (decreto legislativo 17 settembre 2010, n. 156, intitolato «Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale»), in attuazione dell'art. 114, terzo comma, Cost., non si potesse far nascere il nuovo Ente in condizione di dissesto finanziario per il peso dei debiti pregressi. Era stato perciò necessario prevedere «da subito» che, a decorrere dalla data di istituzione della gestione commissariale (28 aprile 2008), tutte le obbligazioni assunte in epoca antecedente gravassero sul bilancio separato della predetta gestione. In questo modo, soltanto, si poteva consentire al nuovo Ente di «realizzare il raggiungimento di quegli obiettivi strutturali di risanamento», al quale è finalizzata la normativa dettata dall'art. 78 del d.l. n. 112 del 2008. Non sussisteva peraltro la necessità di pubblicare un avviso per i creditori, in quanto la gestione commissariale era stata istituita con legge, né di individuare un termine ulteriore rispetto a quello di approvazione del piano di rientro (art. 78, comma 4) e di durata della gestione commissariale (art. 78, comma 5).

La difesa statale osserva inoltre che, per effetto della netta separazione tra la gestione commissariale ed il nuovo Ente, non sarebbe ravvisabile alcuna compressione dell'autonomia comunale, tanto più che il legislatore ha avuto cura di prevedere nuovi termini per la deliberazione del bilancio di previsione per l'anno 2010, per l'approvazione del rendiconto relativo all'esercizio 2009, e per l'adozione della delibera di ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi (art. 4, comma 8-*bis*, del d.l. n. 2 del 2010). Del resto, l'art. 78, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008 prevede che le disposizioni dei commi precedenti «non incidono sulle competenze ordinarie degli organi comunali relativamente alla gestione del periodo successivo alla data del 28 aprile 2008».

3.3.2.- Prive di fondamento risulterebbero anche le censure prospettate in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 101, 102, 103, 104, 117 Cost., per violazione dei diritti riconosciuti dall'autorità giudiziaria con sentenza passata in giudicato prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 2 del 2010.

L'art. 4, comma 8-*bis*, del citato decreto non avrebbe aggiunto nulla a quanto già poteva evincersi dalla norma oggetto di interpretazione, e cioè dall'art. 78, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008, che faceva riferimento al momento genetico dell'obbligazione, non a quello dell'accertamento giudiziale, ai fini dell'imputazione del debito alla gestione straordinaria.

3.3.3.- Analogamente, non sarebbe ravvisabile la lesione degli artt. 101, 102, 104 e 108 Cost., prospettata sull'asunto che le norme oggetto, incidendo sull'effettività della pronuncia giurisdizionale, comprimerebbero l'autonomia e l'indipendenza dell'autorità giudiziaria.

L'Avvocatura contesta il presupposto del ragionamento del rimettente, e cioè che il legislatore avrebbe vanificato ovvero reso inefficaci pronunce giurisdizionali, come avvenuto con la norma dichiarata illegittima dalla sentenza n. 364 del 2007 della Corte costituzionale, richiamata dallo stesso rimettente.



In realtà, nel caso in esame la pronuncia ottenuta dalle parti private rimane valida ed operante, con il limite, dovuto alla situazione di dissesto dell'ente debitore, del rispetto della *par condicio creditorum*, in termini analoghi a quanto avviene nel caso in cui, successivamente all'insorgere del credito, il debitore venga dichiarato fallito. D'altra parte, lo stesso giudice *a quo* avrebbe riconosciuto che le disposizioni oggetto di scrutinio non possono essere definite retroattive in senso tecnico.

3.3.4. - La difesa statale esamina, infine, le censure formulate in riferimento sia agli artt. 3, 24 e 41 Cost., per il pregiudizio arrecato al legittimo affidamento dei creditori del Comune di Roma, sia agli artt. 42 e 117, primo comma, Cost., per la lesione del diritto all'indennità di espropriazione.

Quanto al primo profilo, si evidenzia come il legittimo affidamento sia salvaguardato dalla previsione che devolve alla gestione commissariale «tutte le entrate di competenza», oltre a tutte le obbligazioni assunte alla data del 28 aprile 2008.

Tra le obbligazioni che entrano a far parte della massa passiva della gestione commissariale vi è anche l'indennità di espropriazione, che deve soggiacere al principio generale della *par condicio creditorum*, a differenza dell'indennità provvisoria - a disposizione degli espropriati sin dal tempo dell'esproprio - e degli interessi legali maturati dalla data di pubblicazione della sentenza determinativa dell'indennità, i quali, essendo sorti successivamente al 28 aprile 2008, gravano sul nuovo Ente.

4.- Con atto depositato il 9 gennaio 2012, si è costituita in giudizio Roma Capitale (già Comune di Roma), in persona del Sindaco pro-tempore, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate manifestamente infondate.

4.1.- La difesa di Roma Capitale si sofferma sul contenuto dell'ordinanza di rimessione, e in particolare sull'interpretazione delle norme censurate proposta dal Consiglio di Stato.

La difesa dell'Ente contesta l'assunto da cui muove, a suo dire, il rimettente, secondo cui le norme censurate «comportano, ove applicate, il mancato reale conseguimento dell'utilità riconosciuta agli appellanti a seguito della sentenza della Corte d'appello n. 4565/2008». In altre parole, dal punto di vista del giudice *a quo*, le norme istitutive della gestione commissariale non garantirebbero il pagamento dei debiti assunti dall'ente locale in crisi finanziaria, costituendo, invece, un modo per evitare di dare soddisfazione ai creditori.

Tale assunto, sul quale, in definitiva, si fonderebbero tutte le censure prospettate dal rimettente, sarebbe frutto di una visione distorta del sistema commissariale e degli interessi pubblici ad esso sottesi.

Al contrario, secondo Roma Capitale, il credito azionato dagli appellanti nel giudizio *a quo*, riconosciuto con sentenza passata in giudicato, è espressione di un interesse particolare, che non può prevalere «sull'interesse generale al corretto funzionamento dell'Ente locale ed all'integrale soddisfacimento di tutti i debiti pregressi mediante reperimenti di risorse "speciali" tramite una gestione governativa».

4.2.- La medesima difesa illustra la vicenda storica che ha segnato il commissariamento del Comune di Roma, attraverso l'esame delle norme censurate e di quelle in esse richiamate, precisando che, con il divieto di azioni esecutive individuali nei confronti dei debiti rientranti nel bilancio commissariale, il legislatore ha definito lo «sdoppiamento» della gestione ordinaria da quella commissariale e che, a differenza di quanto previsto dal d.lgs. n. 267 del 2000 per il dissesto degli enti locali, nel caso in esame non vi è stata «successione temporale di bilanci», ma coesistenza, fino alla chiusura di quello commissariale con l'approvazione del rendiconto finale.

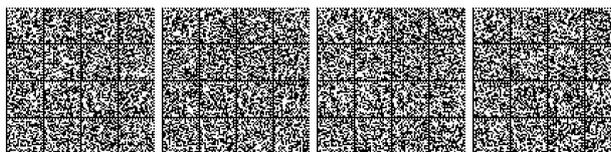
Il Commissario straordinario ha provveduto alla formazione dello stato passivo - previa ricognizione di ogni passività riconducibile ad epoca antecedente al 28 aprile 2008 - e quest'ultimo è stato approvato con d.P.C.m. 5 dicembre 2008.

4.3.- La difesa dell'Ente ricorda che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 155 del 1994, ha già affrontato e risolto il tema della compatibilità costituzionale del sistema configurato dal legislatore per gestire il dissesto degli enti locali, con riferimento all'antecedente storico dell'art. 248 del d.lgs. n. 267 del 2000, e cioè all'art. 21 del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8 (Disposizioni urgenti in materia di finanza derivata e di contabilità pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 19 marzo 1993, n. 68.

I principi enunciati nella citata pronuncia varrebbero a definire le questioni odierne nel senso della manifesta infondatezza, avuto riguardo sia alla scelta di creare una gestione separata, finalizzata al pagamento dei debiti pregressi, sia al divieto di azioni esecutive individuali sul patrimonio dell'ente.

La gestione separata, infatti, è per definizione ispirata al principio della concorsualità, il cui fine fondamentale è l'attuazione della *par condicio creditorum*, che implica, a sua volta, il divieto di azioni esecutive individuali.

Lo scopo ultimo è il risanamento finanziario dell'ente, che non può cessare di esistere in quanto espressione dell'autonomia locale, né può vedere paralizzata la propria attività per soddisfare una «adombrata, ma in realtà insussistente, intangibilità delle posizioni dei creditori», i cui diritti non risultano affatto lesi, se solo si considera che la



procedura di liquidazione prevede la formazione di una massa attiva, destinata a soddisfare i creditori in misura e con modalità più favorevoli di quanto avverrebbe in una normale procedura esecutiva individuale.

A tale ultimo proposito, la difesa di Roma Capitale precisa che nella massa attiva rientrano non soltanto il ricavato dell'attività di realizzo posta in essere dal commissario, indicata nel cosiddetto piano di rientro, ma anche, (e soprattutto), eventuali finanziamenti straordinari nel quadro degli interventi di attuazione dell'ordinamento di Roma Capitale, previsti dall'art. 114, terzo comma, della Costituzione.

Sono richiamati i precedenti casi di «sdoppiamento di gestioni» configurati con legge, nei quali è stata prevista una doppia gestione di bilancio: quella ordinaria, per lo svolgimento delle funzioni istituzionali, e quella «stralcio o commissariale o liquidatoria», per l'amministrazione e liquidazione dei rapporti pregressi.

Negli stessi casi è stato altresì disposto il blocco delle azioni esecutive individuali e dei pignoramenti, nonché della decorrenza di interessi e rivalutazione per il periodo della gestione liquidatoria, nel rispetto del principio della par condicio creditorum.

4.4.- La difesa di Roma Capitale esamina, quindi, l'art. 4, comma 8-bis, del d.l. n. 2 del 2010, censurato dal rimettente perché inciderebbe retroattivamente su provvedimenti giurisdizionali, a prescindere dalla natura di norma a contenuto innovativo ovvero interpretativa. Diversamente da quanto affermato dal rimettente, la qualificazione della norma sarebbe dirimente.

Dopo aver richiamato alcune pronunce della Corte costituzionale sul tema (sentenze n. 155 del 1990, n. 233 del 1988), la difesa dell'Ente locale afferma che, se anche non esistesse l'art. 4, comma 8-bis, del d.l. n. 2 del 2010, il criterio di riparto delle obbligazioni, tra gestione commissariale e gestione ordinaria di Roma Capitale, non risulterebbe diverso da quanto in detta disposizione precisato. Nel bilancio della gestione commissariale, infatti, rientrano tutte le obbligazioni sorte in data anteriore al 28 aprile 2008, né si potrebbe dubitare che le fonti delle obbligazioni siano quelle indicate nell'art. 1173 del codice civile, e non le pronunce giurisdizionali che le accertano e le rendono liquide ed esigibili.

A riprova di quanto affermato, l'art. 78, comma 4, del d.l. n. 112 del 2008 espressamente include nella gestione commissariale i debiti non ancora liquidi al momento della ricognizione delle passività (28 aprile 2008), prevedendo che «il piano di rientro [...] assorbe, anche in deroga a disposizioni di legge, tutte le somme derivanti da obbligazioni contratte, a qualsiasi titolo, [...] anche non scadute e contiene misure idonee a garantire il sollecito rientro dall'indebitamento».

Nel caso di specie, l'obbligazione di corrispondere l'indennità di espropriazione è sorta nel momento in cui è stato emesso il relativo decreto, tant'è che la Corte d'appello di Roma ha riconosciuto la spettanza degli interessi legali da quel momento. Discorso analogo varrebbe per i giudizi di risarcimento danni, nei quali l'obbligazione nasce al momento del fatto lesivo e non con la pubblicazione della sentenza di condanna, che ha natura soltanto dichiarativa.

In tal senso militerebbero le disposizioni generali del codice civile contenute negli artt. 1173 e 2043, nonché nell'art. 1219, ai sensi del quale la costituzione in mora del debitore non è necessaria quando il debito deriva da fatto illecito (sono richiamate le sentenze della Corte di cassazione 20 aprile 2009, n. 9338; 25 settembre 1997, n. 9415; 27 gennaio 1996, n. 637).

In definitiva, la data in cui viene emessa la sentenza che riconosce e liquida l'obbligazione a carico dell'ente locale sarebbe del tutto ininfluenza ai fini dell'inserimento del relativo debito nel bilancio della gestione commissariale ovvero della gestione ordinaria di Roma Capitale.

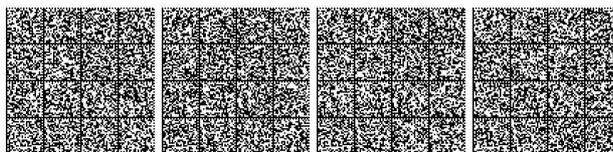
4.5.- La difesa dell'ente esamina nel dettaglio le questioni prospettate dal rimettente, per contestarne specificamente la fondatezza, in prevalenza sulla base delle argomentazioni sin qui sintetizzate.

In particolare, la denunciata irragionevolezza della disciplina censurata sarebbe frutto di erronea interpretazione della stessa, essendo vero, al contrario, che il criterio di riparto - costituito dal momento genetico dell'obbligazione, all'interno di un sistema nel quale il bilancio commissariale e quello ordinario coesistono - consente di rispettare il principio di uguaglianza dei creditori.

Non investirebbe significato la mancata previsione della pubblicazione dell'avviso pubblico per l'inserimento dei crediti nella massa passiva, posto che «tale inserimento avviene [...] in modo automatico e discende dal dato temporale che caratterizza la nascita dell'obbligazione».

Non vi sarebbe neppure alterazione dei poteri dell'ente locale o compressione dell'autonomia dello stesso, a meno di confondere il sistema liquidatorio previsto appositamente per il Comune di Roma dall'art. 78 del d.l. n. 112 del 2008 con la disciplina del dissesto degli enti locali, nella quale, in effetti, la gestione ordinaria dell'ente dichiarato in dissesto è interrotta dalla gestione commissariale.

Le norme censurate non inciderebbero sui giudicati che incorporano altrettante obbligazioni del Comune di Roma, essendosi limitate a vietare le azioni esecutive individuali a garanzia dello svolgimento corretto della procedura con-



consuale instaurata per il pagamento dei debiti antecedenti al 28 aprile 2008 (è richiamata nuovamente la sentenza della Corte costituzionale n. 155 del 1994).

Per le stesse ragioni, il divieto di azioni esecutive individuali non sarebbe lesivo dei diritti fondamentali riconosciuti dagli artt. 6 e 13 della Convenzione EDU, richiamati dal rimettente per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost.

La relativa questione sarebbe mal posta, prima ancora che non fondata, giacché, per un verso, gli atti posti in essere dal Commissario liquidatore possono essere sottoposti all'autorità giudiziaria, e, per altro verso, gli interessi pubblici sottesi alla procedura concorsuale giustificano lo svolgimento della stessa in ambito amministrativo, come affermato dalla già richiamata sentenza n. 155 del 1994 a proposito della disciplina del dissesto degli enti locali.

Del resto, sin dalla sentenza n. 115 del 1994, la Corte costituzionale ha chiarito che, ove sorga l'esigenza di una procedura concorsuale, non necessariamente questa deve svolgersi nel contesto di un procedimento giurisdizionale, ben potendo il legislatore prevedere un procedimento amministrativo, tanto più se sono coinvolti interessi pubblici. Nondimeno, tale assetto della procedura di liquidazione non potrebbe mai incidere sulla giustiziabilità delle posizioni soggettive in essa coinvolte, con conseguente sacrificio del principio supremo dell'ordinamento costituzionale costituito dal diritto alla tutela giurisdizionale (sono richiamate le sentenze della Corte costituzionale n. 392 del 1992 e n. 18 del 1982).

Prive di fondamento risulterebbero anche le censure prospettate in riferimento agli artt. 101, 102, 104 e 108 Cost., sul rilievo che il legislatore avrebbe compresso l'autonomia e l'indipendenza dell'autorità giudiziaria, con un intervento irragionevole che incide, ex post, sulla effettività delle pronunce giurisdizionali.

La difesa di Roma Capitale osserva come il richiamo, operato dal rimettente, alla sentenza della Corte costituzionale n. 364 del 2007, sia del tutto inconferente.

Quanto, infine, alla censura riferita alla violazione del diritto degli espropriati a ricevere una indennità che costituisca un serio ristoro della perdita subita, la difesa di Roma Capitale evidenzia che la nozione elaborata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenze n. 349 e n. 348 del 2007, n. 5 del 1980) ha riguardo alla quantificazione dell'indennità di esproprio, non anche alla riscossione della stessa.

5.- In data 14 febbraio 2013, la difesa dello Stato ha depositato memoria con la quale insiste nelle conclusioni già rassegnate.

In via preliminare, l'Avvocatura reitera l'eccezione di inammissibilità delle questioni per omesso compiuto esame della rilevanza, sull'assunto che il giudice *a quo* avrebbe identificato il giudizio di ottemperanza con le azioni esecutive, laddove gli istituti non sarebbero del tutto coincidenti, in quanto il giudizio di ottemperanza presenta contenuto composito, come ripetutamente affermato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (sentenza n. 2 del 2013, sentenze nn. 2, 18 e 24 del 2012).

Nel merito, la difesa statale ribadisce l'infondatezza delle questioni sollevate, nel solco delle argomentazioni già svolte con l'atto di intervento.

6.- In data 10 maggio 2013, la difesa di Roma Capitale ha depositato memoria con la quale innanzitutto segnala che, nel giudizio principale, le parti appellanti hanno depositato «brevi note per la cessazione della materia del contendere», a seguito dell'avvenuto soddisfacimento del credito oggetto del ricorso in ottemperanza.

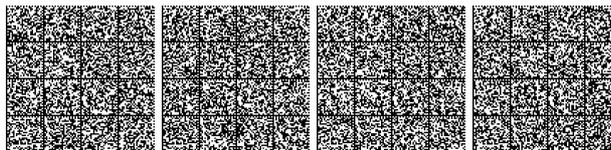
Nel merito, la difesa dell'Ente pubblico ribadisce le argomentazioni già svolte nel senso della manifesta infondatezza delle questioni.

Si precisa, dalla stessa difesa, che le norme censurate, lungi dal negare la soddisfazione dei debiti rientranti nella gestione commissariale, sarebbero finalizzate ad assicurarne l'integrale soddisfacimento, mediante il reperimento di risorse ulteriori rispetto a quelle sulle quali, normalmente, l'Ente può contare.

La procedura di liquidazione, riguardante i debiti assunti prima del 28 aprile 2008, sarebbe configurata in modo tale da alimentare «la massa attiva, destinata a soddisfare i creditori di Roma Capitale», con fonti di finanziamento straordinario, come precisato nel piano di rientro, e dunque, diversamente da quanto avviene nelle procedure esecutive individuali, non soltanto dal ricavato dell'attività di realizzo dei beni del debitore.

7.- In data 13 maggio 2013, la difesa delle parti private costituite, Soc. Consorcase Regione Lazio Coop. a r.l. ed altri, ha depositato un documento contenente «brevi note per la cessazione della materia del contendere», notificate a Roma Capitale il 22 marzo 2013 e depositate al Consiglio di Stato il 2 aprile 2013.

Le parti private danno atto che Roma Capitale ha adempiuto a quanto ordinato dal Consiglio di Stato, con la sentenza parziale 10 agosto 2011, n. 4772, e che, quanto all'obbligazione principale, di corresponsione dell'indennità di espropriazione definitiva, «con determinazione dirigenziale n. 1135 del 6 novembre 2011 - emessa ai sensi dell'art. 78, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008, come modificato dall'art. 1, comma 26, del d.l. n. 128 del 2011 [recte: d.l. n. 138



del 2011] - Roma Capitale ha operato il riconoscimento del debito fuori bilancio attinente alla Gestione Commissariale e discendente dalla sentenza della Corte d'appello di Roma n. 4565 del 2008».

Alla predetta determinazione «ha fatto seguito la stipula, in data 6 febbraio 2013, dell'atto di transazione tra le appellanti e il Commissario straordinario del Governo (nominato per il piano di rientro dal debito pregresso di Roma Capitale), avente ad oggetto l'estinzione parziale, da parte di quest'ultimo, del debito riconosciuto».

Le parti private dichiarano di avere percepito l'importo concordato nell'atto di transazione e di essersi impegnate a non vantare ulteriori pretese nei confronti di Roma Capitale e della gestione commissariale, con la conseguenza che è venuta meno ogni ragione di contenzioso.

8.- Con ordinanza del 26 luglio 2012, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, ha sollevato - in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 25, primo comma, 41, primo comma, 42, secondo e terzo comma, 97, primo comma, 101, 102, 103, 104, 108, secondo comma, 113, 114, 117, primo comma, (in relazione all'art. 6, comma 1, e all'art. 13 della Convenzione EDU, nonché in relazione all'art. 1 del I Protocollo addizionale alla medesima Convenzione), 118 e 119 Cost. - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 78, comma 6, primo periodo, del d.l. n. 112 del 2008, nella parte in cui prevede l'applicazione dell'art. 248 del d.lgs. n. 267 del 2000 alle obbligazioni rientranti nella gestione commissariale del Comune di Roma, e dell'art. 4, comma 8-bis, ultimo periodo, del d.l. n. 2 del 2010, nella parte in cui prevede, «ai fini di una corretta imputazione del piano di rientro», che il primo periodo del comma 3 dell'art. 78 del d.l. n. 112 del 2008 «si interpreta nel senso che la gestione commissariale del comune assume, con bilancio separato rispetto a quello della gestione ordinaria, tutte le obbligazioni derivanti da fatti o atti posti in essere fino alla data del 28 aprile 2008, anche qualora le stesse siano accertate e i relativi crediti liquidati con sentenze pubblicate successivamente alla medesima data».

8.1.- Le questioni sono in larga parte identiche a quelle sollevate dal Consiglio di Stato con l'ordinanza registrata al numero 265 del 2011, richiamata espressamente dal rimettente.

Quest'ultimo riferisce di essere investito del ricorso per l'ottemperanza della sentenza del TAR Lazio 26 giugno 2009, n. 13834, che ha condannato il Comune di Roma a risarcire alla Bindi Pratopronto s.a.s. di Michele Bindi & C. il danno da responsabilità precontrattuale, da liquidarsi ai sensi dell'art. 35, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 (Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), mediante offerta di una somma da parte dell'Amministrazione condannata, oltre alle spese legali.

Il rimettente precisa che la società ricorrente ha invitato il Comune di Roma a dare esecuzione alla sentenza, senza ricevere alcuna offerta di risarcimento.

È richiamata, quindi, l'ordinanza 31 maggio 2011, n. 5492, con la quale il Consiglio di Stato, in relazione a fattispecie analoga, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale della normativa che disciplina la sorte dei crediti accertati nei confronti del Comune di Roma, derivanti da fatti o atti antecedenti al 28 aprile 2008.

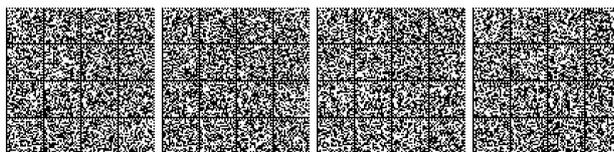
Osserva il TAR Lazio che il credito vantato dalla società ricorrente «trova titolo in fatti avvenuti nel 2004, e quindi ben prima del 28 aprile 2008», sicché, in applicazione degli artt. 78, comma 6, primo periodo, del d.l. n. 112 del 2008 e 4, comma 8-bis, del d.l. n. 2 del 2010, «la domanda giudiziale proposta nei confronti del Comune di Roma [...] dovrebbe essere dichiarata inammissibile».

8.2.- Con riferimento alla non manifesta infondatezza delle questioni, il rimettente riepiloga le argomentazioni svolte dal Consiglio di Stato, affermando di condividerne il contenuto e di fare rinvio alle stesse, e poi procede ad illustrare ulteriori ragioni di contrasto delle norme oggetto con «gli artt. 41 e 42, 24 e 25 e 113, nonché 97 della Costituzione».

8.2.1.- In particolare, il giudice *a quo* ritiene violato «il regime di garanzie costituzionali volto ad assicurare il libero esercizio dell'attività economica», configurato dagli artt. 41, primo comma, e 42, secondo e terzo comma, Cost., all'interno del quale «un credito certo, liquido ed esigibile e che sia dotato dell'efficacia di titolo esecutivo costituisce un bene che può essere oggetto di diritto di proprietà (tanto è vero che è cedibile e negoziabile sul mercato)». Di qui la conseguenza che «un atto che toglie valore al titolo esecutivo rendendo l'Amministrazione debitrice sostanzialmente immune dal potere del creditore, equivale ad una vera e propria "espropriazione"».

8.2.2.- Il meccanismo introdotto dalla normativa censurata violerebbe anche il sistema di garanzie processuali configurato dagli artt. 24, primo comma, 25, primo comma, e 113 Cost.

Per un verso, infatti, i creditori anche in possesso di titoli esecutivi per obbligazioni sorte, nei confronti del Comune di Roma, anteriormente alla data del 28 aprile 2008, verrebbero a trovarsi nell'anomala situazione di non poter agire in giudizio per la realizzazione e soddisfazione dei propri diritti, e, per altro verso, il giudice che sarebbe



naturalmente competente a rispondere alla relativa domanda di giustizia - cioè il giudice dell'esecuzione - dovrebbe dichiarare estinta la procedura esecutiva, «nonostante sussistano tutte le condizioni per procedere (e nessuna condizione sostanziale per dichiarare l'intervenuta estinzione del procedimento)».

Tutto ciò avverrebbe al solo scopo di escludere la tutela giurisdizionale nei confronti di una pubblica amministrazione, cioè il Comune di Roma, con riferimento ad una determinata categoria di atti (quelli esecutivi per debiti contratti entro una certa data), donde l'evidente violazione dell'art. 113 Cost.

8.2.3.- La normativa in esame si porrebbe in contrasto anche con l'art. 97, primo comma, Cost., giacché l'immunità dalle azioni esecutive e la riduzione di responsabilità accordati all'Amministrazione, «finisce con il premiare - con violazione del principio del buon andamento dell'amministrazione - l'organismo pubblico inadempiente che abbia mal gestito le sue risorse». Inoltre, in violazione del principio di imparzialità dell'azione amministrativa, si sarebbe creata una disparità *ex lege* tra titolari di diritti di credito sorti prima o dopo una certa data.

9.- Con atto depositato il 28 novembre 2012, si è costituita in giudizio la società Bindi Pratopronto s.a.s., ricorrente nel procedimento principale, per chiedere l'accoglimento delle questioni.

9.1.- La difesa della parte privata, pur osservando che, nella vigenza delle norme censurate, il rimettente avrebbe potuto procedere alla quantificazione del risarcimento e a disporre in suo favore il pagamento delle spese di lite, nondimeno concorda con il rilievo dello stesso rimettente, secondo cui la «piena ed immediata tutela del creditore può ritenersi effettiva soltanto nell'ipotesi in cui possa essere nominato un commissario ad acta, che si sostituisca in tutto e per tutto a Roma Capitale, ivi compreso il pagamento dell'intero credito ed entro i termini previsti dall'ordinamento (120 giorni dalla notificazione del titolo esecutivo)». Di qui la rilevanza delle questioni, giacché solo la neutralizzazione delle norme censurate consentirebbe la realizzazione del credito nei termini indicati.

9.2.- Nel merito, le questioni sarebbero fondate, come emergerebbe dall'esame delle pronunce della Corte costituzionale sulla disciplina del dissesto degli enti locali (sono richiamate, in particolare, le sentenze n. 242 e n. 155 del 1994).

Le norme censurate avrebbero configurato una fattispecie giuridica nuova che, per un verso, si sovrappone a quella dettata in materia di dissesto degli enti locali dagli artt. 264 e seguenti del d.lgs. n. 267 del 2000 e, per altro verso, ne esclude l'applicazione se non nei limiti delle norme espressamente richiamate, che sono - in sostanza - quelle più favorevoli all'amministrazione.

La difesa della parte privata sottolinea il mancato richiamo alle disposizioni dettate per il dissesto degli enti locali riguardo alla costituzione della massa attiva, necessario per fare fronte al pagamento dei debiti, con la previsione, di segno contrario, secondo cui «tutte le entrate di competenza dell'anno 2008 sono attribuite alla gestione corrente di Roma Capitale, ivi comprese quelle riferibili ad atti e fatti antecedenti all'anno 2008, purché accertate successivamente al 31 dicembre 2007».

Il sistema così delineato risulterebbe illegittimo quanto meno per contrasto con gli artt. 3, 41, e 42 Cost.

9.3.- Discorso a sé, poi, varrebbe per la disposizione contenuta nell'art. 4, comma 8-*bis*, del d.l. n. 2 del 2010, che avrebbe natura di legge provvedimento, innovativa con efficacia retroattiva.

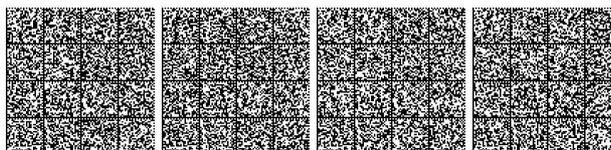
La *ratio legis* della norma sarebbe chiaramente individuabile nella tutela di un interesse particolare, quello dell'Ente, «incidendo intenzionalmente su un numero limitato di soggetti (tra tutti i creditori del Comune di Roma, già hortus clausus, quelli che non hanno visto il loro credito all'interno del piano di rientro approvato con dPCm del 5 dicembre 2008 perché a tale data non ancora accertato giudizialmente o comunque liquidato), sui giudizi in corso e sui diritti di credito accertati in giudizio prima della sua entrata in vigore».

10.- Con atto depositato il 4 dicembre 2012, si è costituita in giudizio Roma Capitale, in persona del sindaco pro-tempore, e ha concluso per il rigetto delle questioni, con argomentazioni in tutto identiche a quelle svolte nell'atto di costituzione depositato nel giudizio r.o. n. 265 del 2011, alla cui sintesi si può rinviare.

11.- Con atto depositato il 4 dicembre 2012, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ed ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate.

11.1.- La difesa statale riepiloga le censure prospettate dal rimettente e, con riguardo a quelle formulate per *relationem* all'ordinanza n. 5492 del 2011 del Consiglio di Stato (r.o. n. 265 del 2011), richiama le osservazioni e le deduzioni depositate nel giudizio incidentale introdotto dalla citata ordinanza, allegando copia del relativo atto difensivo.

11.2.- Quanto alle ulteriori questioni prospettate dal TAR Lazio in riferimento agli artt. 41, primo e secondo comma, e 42, secondo comma, Cost., la difesa statale evidenzia che la premessa del ragionamento svolto dal rimettente sarebbe smentita proprio dalle affermazioni contenute nell'ordinanza del Consiglio di Stato, secondo cui, con la normativa censurata, «non si attua un disconoscimento del diritto, accertato dal giudice, né una incisione sul suo contenuto».



Le norme censurate avrebbero introdotto, infatti, una diversa modalità di esercizio del diritto, che, seppure più gravosa per i creditori, non potrebbe essere ritenuta di per sé irragionevole, in quanto finalizzata ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi strutturali di risanamento della finanza dell'Ente (è richiamata la sentenza n. 155 del 1994 della Corte costituzionale).

11.3.- A parere della difesa statale, non sussisterebbe la violazione degli artt. 24, primo comma, 25, secondo comma, e 113 Cost., in quanto le norme censurate non impediscono a coloro i quali vantano un credito certo, liquido ed esigibile, sorto anteriormente al 28 aprile 2008, di agire per ottenerne l'adempimento, ma impongono di procedere secondo determinate modalità e al fine di consentire all'Amministrazione una ordinata liquidazione delle poste passive, senza disperdere le energie nel fronteggiare le molteplici, sparse iniziative dei creditori.

Si dovrebbe inoltre considerare che, nella procedura di «esecuzione collettiva» nei confronti di un ente pubblico, i creditori conseguono maggiori possibilità di soddisfacimento del credito perché possono fare affidamento anche sul contributo concesso dallo Stato.

11.4.- La difesa statale contesta, infine, la fondatezza della censura prospettata in riferimento all'art. 97 Cost., evidenziando come, al contrario, il principio di buon andamento della pubblica amministrazione imponga la temporanea immunità dalle azioni esecutive individuali, per consentire all'amministrazione di raggiungere condizioni strutturali di riequilibrio della gestione finanziaria, garantendo, al contempo, la «parità di trattamento tra i creditori anteriori al momento di apertura della gestione commissariale».

12.- In data 10 maggio 2013, la difesa di Roma Capitale ha depositato memoria con la quale ribadisce quanto già evidenziato nell'atto di costituzione, svolgendo argomenti identici a quelli rappresentati nella memoria depositata in pari data nel giudizio r.o. n. 265 del 2011, alla cui sintesi si rinvia.

13.- In data 13 maggio 2013, la difesa della Bindi Pratopronto s.a.s. ha depositato memoria illustrativa, nella quale illustra ulteriormente gli argomenti già svolti nell'atto di costituzione a sostegno della rilevanza delle questioni sollevate per la definizione del giudizio *a quo*.

13.1.- La difesa della società ribadisce l'anomalia della normativa dettata per il commissariamento del Comune di Roma, rispetto alla disciplina sul dissesto degli enti locali, con riguardo in particolare alla costituzione della massa attiva.

La nuova normativa si sarebbe limitata a demandare ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri l'individuazione delle coperture necessarie per l'attuazione del piano di rientro «nei limiti delle risorse allo scopo destinate a legislazione vigente».

In questo modo, assume la stessa difesa, «ai creditori del Comune di Roma non solo non è consentita l'aggressione e liquidazione del patrimonio del Comune neppure nell'ambito della procedura concorsuale», ma non sarebbe noto se e quando, nonché in quale misura, i crediti inseriti nel piano di rientro possano essere soddisfatti.

Le norme censurate, infatti, non avrebbero stabilito alcun criterio, nemmeno temporale, «di trasparente liquidazione dei creditori», non richiamerebbero il principio della par condicio creditorum, e, in definitiva, avrebbero reso il Commissario liquidatore *legibus solutus*, come dimostrato dal fatto che lo stesso avrebbe «provveduto a liquidare i creditori in modo frammentario».

Il sistema così configurato risulterebbe gravemente lesivo del principio di uguaglianza, «creando disparità di trattamento tra creditori, in conseguenza del nome del debitore e del fatto se il credito sia o meno liquido ed esigibile», della certezza dei rapporti giuridici e del principio di affidamento.

13.2.- Quanto all'art. 4, comma 8-*bis*, del d.l. n. 2 del 2010, la difesa della società ribadisce trattarsi di disposizione solo apparentemente interpretativa, che, in realtà, avrebbe riscritto la disciplina dettata dall'art. 78 del d.l. n. 112 del 2008.

La stessa difesa osserva, in primo luogo, che la disposizione in esame è intervenuta su una precedente legge provvedimento che aveva parzialmente esaurito i suoi effetti, a seguito dell'approvazione del piano di rientro del debito operata con il d.P.C.m. del 5 dicembre 2008, peraltro non pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale*.

In secondo luogo, la stessa norma ha previsto la definitiva ricognizione del piano di rientro già approvato, senza fissare un termine per provvedervi (diversamente dalla norma "interpretata"), nonostante il carattere temporaneo della gestione commissariale.

In terzo luogo, l'art. 4, comma 8-*bis*, avrebbe esteso l'applicazione della gestione commissariale anche alle obbligazioni non contrattuali, che l'art. 78 del d.l. n. 112 del 2008 non comprendeva.

L'espressione «tutte le somme derivanti da obbligazioni contratte [...] alla data del 28 aprile 2008», contenuta nell'art. 78, comma 3, evocerebbe unicamente le obbligazioni contrattuali, ed anche sotto il profilo sistematico, la previsione in capo al Commissario della facoltà di recesso «dalle obbligazioni contratte» deporrebbe nel senso che



l'intenzione del legislatore fosse di circoscrivere l'applicazione della gestione commissariale alle obbligazioni nascenti da contratto, dalle quali soltanto è possibile recedere.

L'art. 4, comma 8-bis, nella parte in cui estende la gestione commissariale a tutte le obbligazioni sorte in virtù di atti o fatti antecedenti al 28 aprile 2008, anche qualora accertate con sentenze pubblicate successivamente alla medesima data, avrebbe inoltre reso incerti i tempi di ricognizione del piano di rientro ed inciderebbe sui giudizi pendenti.

La difesa della società osserva in conclusione che, indipendentemente dalla natura innovativa o interpretativa, il carattere retroattivo della disposizione censurata non troverebbe giustificazione sul piano della ragionevolezza e si porrebbe in contrasto con una serie di valori ed interessi costituzionalmente protetti, come già segnalato dai giudici rimettenti.

Sono richiamati alcuni arresti della giurisprudenza della Corte EDU (sentenza 28 ottobre 1999, Zielinsky vs. Repubblica Francese), secondo cui è esclusa a priori la compatibilità con l'art. 6 della Convenzione EDU delle norme interpretative che incidano retroattivamente su un numero limitato di soggetti, ovvero presentino un contenuto contra personam, o, ancora, estinguano diritti intangibili, cioè posizioni consolidate, anche se non ancora racchiuse in decisioni definitive (sentenza 10 novembre 2004, Lizarraga vs. Regno di Spagna).

### *Considerato in diritto*

1.- Con due ordinanze di tenore analogo, il Consiglio di Stato (reg. ord. n. 265 del 2011) e il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (reg. ord. n. 252 del 2012) hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 78, comma 6, primo periodo, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, nella parte in cui prevede l'applicazione dell'art. 248 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) alle obbligazioni rientranti nella gestione commissariale del Comune di Roma, e dell'art. 4, comma 8-bis, ultimo periodo, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2 (Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 marzo 2010, n. 42, nella parte in cui prevede, «ai fini di una corretta imputazione del piano di rientro», che il primo periodo del comma 3 dell'articolo 78 del d.l. n. 112 del 2008 «si interpreta nel senso che la gestione commissariale del comune assume, con bilancio separato rispetto a quello della gestione ordinaria, tutte le obbligazioni derivanti da fatti o atti posti in essere fino alla data del 28 aprile 2008, anche qualora le stesse siano accertate e i relativi crediti liquidati con sentenze pubblicate successivamente alla medesima data».

1.1.- Il Consiglio di Stato assume un contrasto tra le predette norme e gli artt. 2, 3, 24, 41, primo comma, 42, terzo comma, 97, primo comma, 101, 102, 103, 104, 108, secondo comma, 113, 114, 117, primo comma, (in relazione all'art. 6, comma 1, e all'art. 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva in Italia dalla legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché in relazione all'art. 1 del primo Protocollo addizionale alla medesima Convenzione, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), 118 e 119 della Costituzione.

1.2.- Il TAR Lazio richiama la motivazione dell'atto di promovimento del Consiglio di Stato, facendo proprie le censure ivi formulate, alle quali aggiunge ulteriori ragioni di contrasto delle norme in oggetto con gli artt. 24, 25, secondo comma, 41, primo comma, 42, secondo e terzo comma, 97 e 113 Cost.

1.3.- Dinanzi ai rimettenti pendono altrettanti giudizi di ottemperanza, aventi ad oggetto sentenze di condanna pronunciate nei confronti del Comune di Roma, per obbligazioni sorte in epoca antecedente al 28 aprile 2008, e dunque imputabili alla gestione commissariale configurata dall'art. 78 del d.l. n. 112 del 2008.

Per quanto riferito dai rimettenti, le sentenze azionate sono passate in giudicato prima dell'entrata in vigore dell'art. 4, comma 8-bis, del d.l. n. 2 del 2010, inserito dalla legge di conversione n. 42 del 2010.

1.3.1.- Più specificamente, il Consiglio di Stato è adito in sede di appello avverso la sentenza 5 novembre 2010, n. 33208, resa dal TAR Lazio sul ricorso per l'ottemperanza della sentenza della Corte d'appello di Roma n. 4565 del 2008, che ha liquidato, a favore della società Consorcase Regione Lazio Coop. a r.l. ed altri, l'indennità, maggiorata di interessi legali, per un'espropriazione avvenuta molti anni addietro.

Il giudice di primo grado ha ritenuto di poter accogliere il ricorso in ottemperanza, facendo nel contempo applicazione della normativa sul commissariamento del Comune di Roma, di cui agli artt. 78 del d.l. n. 112 del 2008 e 4, comma 8-bis, del d.l. n. 2 del 2010, e, per l'effetto, ha ordinato al Comune di Roma di dare esecuzione alle statuizioni contenute nella sentenza della Corte d'appello di Roma, previa verifica della disponibilità nel bilancio dell'Ente delle



risorse necessarie, ovvero, in caso di esito negativo della predetta verifica, di procedere all'inserimento dell'importo dovuto a titolo di capitale, accessori e spese, nella massa passiva della gestione commissariale.

Le parti creditrici hanno appellato la sentenza, chiedendo al Consiglio di Stato di disporre concretamente l'ottemperanza della pronuncia della Corte d'appello di Roma, in particolare imponendo al Comune di pagare le somme ivi liquidate entro un termine prefissato, e provvedendo subito alla nomina di un commissario ad acta.

In subordine, per l'ipotesi di ritenuta applicabilità degli artt. 78 del d.l. n. 112 del 2008 e 4, comma 8-bis, del d.l. n. 2 del 2010, gli appellanti hanno eccepito l'illegittimità costituzionale delle predette norme, per contrasto con numerosi parametri.

Il Consiglio di Stato ha dapprima proceduto a riformare parzialmente la sentenza appellata, scorporando alcune voci di credito a suo dire imputabili *ratione temporis* alla gestione ordinaria di Roma Capitale (già Comune di Roma), e quindi ha sollevato questioni di legittimità costituzionale delle norme indicate, ritenendo il relativo scrutinio pregiudiziale alla decisione avente ad oggetto la condanna al pagamento dell'indennità di espropriazione, siccome imputabile alla gestione commissariale, e pertanto sottratto all'esecuzione individuale.

Soltanto in caso di declaratoria di illegittimità delle norme censurate sarebbe possibile definire nel merito il giudizio di ottemperanza, dovendosi, in caso contrario, dichiararne l'inammissibilità, stante appunto il divieto di azioni esecutive individuali, sancito dalle stesse norme.

1.3.2.- Il TAR Lazio è adito per l'ottemperanza alla sentenza n. 13834 del 2009, emessa in sede di cognizione dal medesimo TAR, con la quale il Comune di Roma è stato condannato al risarcimento del danno da responsabilità precontrattuale in favore della Bindi Pratopronto s.a.s. di Michele Bindi & C., da liquidarsi ai sensi dell'art. 35, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 (Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), mediante offerta di una somma da parte dell'Amministrazione condannata, oltre alle spese legali.

Il rimettente precisa che la società ricorrente ha invitato il Comune di Roma a dare esecuzione alla sentenza, senza ricevere alcuna offerta di risarcimento, e quindi ha promosso il giudizio di ottemperanza.

Lo stesso rimettente evidenzia che il credito vantato dalla ricorrente trova titolo in fatti accaduti nel 2004, e dunque in epoca antecedente al 28 aprile 2008, sicché soltanto la declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme censurate consentirebbe di pervenire all'esecuzione del giudicato, diversamente dovendosi dichiarare l'inammissibilità del ricorso in ottemperanza.

2.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, il Consiglio di Stato assume che le disposizioni censurate - nel prevedere l'applicazione, alla gestione commissariale del Comune di Roma, dell'art. 248 del d.lgs. n. 267 del 2000, e cioè del divieto di azioni esecutive individuali, per l'adempimento di obbligazioni sorte per fatti o atti avvenuti in epoca antecedente al 28 aprile 2008, anche se accertati con sentenze passate in giudicato in epoca successiva a tale data - si porrebbero in contrasto con numerosi parametri costituzionali.

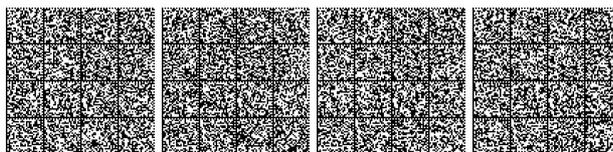
2.1.- Sarebbero violati innanzitutto gli artt. 3, 97, primo comma, 114, 118 e 119 Cost., giacché le norme censurate avrebbero introdotto un sistema che, irragionevolmente e in deroga alla disciplina sul dissesto degli enti locali, prevede, in luogo di un criterio per la definizione della massa debitoria, un criterio di imputazione ex post delle obbligazioni alla gestione commissariale.

In tal modo non sarebbe possibile raggiungere la certezza sull'entità dell'indebitamento, e la stessa gestione commissariale presenterebbe una indeterminatezza temporale incompatibile con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, oltre che lesiva dell'autonomia dell'ente locale.

2.2.- Sarebbero violati gli artt. 2, 3, 24, 103, 113 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo parametro con l'interposizione degli artt. 6, comma 1, e 13 della Convenzione EDU, in quanto le norme censurate inciderebbero retroattivamente, senza giustificazione, su diritti riconosciuti con sentenze passate in giudicato prima dell'entrata in vigore dell'art. 4, comma 8-bis, del d.l. n. 2 del 2010.

Pur senza disconoscere i diritti accertati giudizialmente, e senza incidere sul contenuto dei medesimi, il divieto di procedere in executivis per i crediti derivanti da obbligazioni che rientrano nella competenza della gestione commissariale agirebbe sul diverso piano della effettività della tutela giurisdizionale, negandola.

2.3.- L'incidenza sulla effettività della tutela giurisdizionale determinerebbe, per un verso, la violazione degli artt. 101, 102, 104 e 108, secondo comma, Cost., a causa della lesione delle prerogative dell'autorità giudiziaria, e, per altro verso, degli artt. 3, 24 e 41, primo comma, Cost., in ragione del pregiudizio al legittimo affidamento che i creditori del Comune di Roma hanno riposto nel positivo svolgimento dell'attività difensiva, finalizzata a tutelare in



giudizio i propri interessi. Il Consiglio di Stato richiama in proposito la *ratio* decidendi della sentenza n. 364 del 2007 di questa Corte.

2.4.- È infine prospettato il contrasto tra le disposizioni censurate e gli artt. 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del primo Protocollo addizionale alla Convenzione EDU, sul rilievo che, per effetto del rinvio ad un termine incerto, senza distinzioni in ordine alla natura dei crediti insorti in data anteriore al 28 aprile 2008, sarebbe leso il diritto alla corresponsione dell'indennità di esproprio, quale indispensabile presupposto del legittimo esercizio della potestà ablatoria. Nemmeno si potrebbe parlare di serio ristoro per la perdita della proprietà, a fronte di una indennità di espropriazione che non possa essere «materialmente e celermente conseguita».

3.- Il TAR Lazio prospetta ulteriori questioni in riferimento agli artt. 41, primo comma, e 42, secondo e terzo comma, Cost.

Le norme censurate avrebbero sottratto valore al titolo esecutivo che incorpora il diritto di credito, da considerarsi bene negoziabile sul mercato, e quindi violerebbero il regime di garanzie costituzionali che assicura il libero esercizio dell'attività economica e la tutela della proprietà privata.

3.1.- Sarebbe inoltre leso il sistema delle garanzie processuali configurato dagli artt. 24, primo comma, 25, secondo comma, e 113 Cost., in quanto le disposizioni censurate impedirebbero l'esercizio del diritto di azione, al tempo stesso imponendo al giudice naturale di dichiarare estinta la procedura esecutiva, con l'effetto di escludere la tutela giurisdizionale dei diritti vantati nei confronti del Comune di Roma.

3.2.- Sussisterebbe, infine, un contrasto tra le norme censurate e l'art. 97, primo comma, Cost., in quanto il blocco delle azioni esecutive, e la connessa riduzione di responsabilità dell'amministrazione debitrice, finirebbero per premiare l'Ente che ha mal gestito le proprie risorse.

4.- In ragione della parziale identità delle questioni sollevate, i giudizi debbono essere riuniti per essere definiti con unica decisione.

5.- Preliminarmente deve essere esaminata l'eccezione di inammissibilità delle questioni, sollevata dalla difesa dello Stato intervenuta in entrambi i giudizi incidentali.

Si assume dall'Avvocatura generale una carenza motivazionale delle ordinanze di rimessione, con riferimento alla rilevanza delle questioni nei giudizi a quibus, entrambi di ottemperanza.

In particolare, i rimettenti avrebbero motivato la pregiudizialità delle questioni sul presupposto che il divieto di azioni esecutive individuali, sancito dalle norme censurate attraverso il richiamo all'art. 248 del d.lgs. n. 267 del 2000, si applichi anche al giudizio di ottemperanza, e quindi identificando quest'ultimo con le azioni esecutive.

Viceversa, secondo la difesa statale, tale parificazione sarebbe erronea, stante la diversità, per finalità e struttura, che segnerebbe il giudizio di ottemperanza rispetto all'ordinaria azione esecutiva.

In tal senso l'Avvocatura richiama i più recenti arresti della giurisprudenza amministrativa (Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, decisione n. 2 del 2013, che richiama le decisioni n. 2, n. 18 e n. 24 del 2012), osservando come, dall'esame della disciplina di cui agli artt. 112 e seguenti del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Codice del processo amministrativo), emergerebbe il contenuto composito del giudizio di ottemperanza, nel quale convergono azioni diverse, non solo di mera esecuzione di sentenze di condanna nei confronti della pubblica amministrazione, ma anche di cognizione.

Ne deriverebbe che il divieto di azioni esecutive individuali, imposto dalla normativa censurata a tutela della par condicio creditorum, non avrebbe ragione d'essere a fronte di una pronuncia che ammettesse al passivo della gestione straordinaria i crediti portati dalla sentenza oggetto di ottemperanza.

In definitiva, ad avviso della difesa statale, la normativa censurata non avrebbe reso gli odierni giudizi a quibus inammissibili, come invece ritenuto dai rimettenti.

5.1.- L'eccezione non è fondata.

La normativa censurata, pur con varianti significative, richiama la disciplina sul dissesto degli enti locali, e in particolare, per quello che qui rileva, il principio di concorsualità che rende effettiva l'uguaglianza tra i creditori.

Con orientamento consolidato, la giurisprudenza amministrativa ritiene che la tutela della concorsualità comporti, in linea generale, il divieto del ricorso in ottemperanza, in quanto misura coattiva di soddisfacimento individuale del creditore (*ex plurimis*, Consiglio di Stato, sentenza n. 8363 del 2010).

Tale affermazione non è incompatibile con quanto ritenuto dalla stessa giurisprudenza amministrativa a proposito del contenuto composito del giudizio di ottemperanza, e difatti si è affermato da tempo (Adunanza Plenaria, decisione n. 4 del 1998) che la disciplina sul dissesto degli enti locali, mentre inibisce le azioni esecutive pure, ammette quelle a contenuto di cognizione, quale, ad esempio, l'azione volta a quantificare le somme effettivamente dovute in base ad un giudicato che si sia limitato a fissare i criteri generali di determinazione del dovuto, allo scopo di segnalarne l'esistenza e l'importo al commissario straordinario.



Diversamente, a fronte della richiesta di esecuzione del giudicato di condanna nei termini rappresentati dagli odierni rimettenti, il divieto di azioni esecutive non può che comportare l'inammissibilità del ricorso in ottemperanza.

Quanto detto vale innanzitutto per il giudizio pendente davanti al Consiglio di Stato, la cui definizione stragiudiziale, intervenuta medio tempore, non incide sulla rilevanza delle questioni, per il principio di autonomia del giudizio incidentale (*ex plurimis* e da ultimo, sentenza n. 274 del 2011), ma vale anche per il giudizio pendente dinanzi al TAR Lazio.

A tale proposito va chiarito che il rimettente ha motivato non implausibilmente sulla rilevanza, avendo dato atto che la parte ricorrente, prima di chiedere l'ottemperanza della sentenza di condanna generica, ha inutilmente invitato il Comune di Roma a darvi esecuzione, secondo quanto stabilito dal previgente art. 35, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 (Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), ed oggi previsto dall'art. 34, comma 4, del d.lgs. n. 104 del 2010. Né è consentito censurare, in sede di controllo sulla rilevanza, la scelta del rimettente di non provvedere a quantificare l'importo dovuto, in base ai criteri fissati nella sentenza di condanna generica, prima di sollevare le questioni aventi ad oggetto norme che impediscono di dare esecuzione al giudicato di condanna.

6.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 78, comma 6, primo periodo, del d.l. n. 112 del 2008 non è fondata.

6.1.- I rimettenti censurano la norma indicata relativamente alla sola previsione che sancisce - mediante il rinvio agli artt. 248, commi 2, 3 e 4, e 255, comma 12, del d.lgs. n. 267 del 2000 - il divieto di azioni esecutive individuali, e l'art. 4, comma 8-bis, del d.l. n. 2 del 2010, nella parte in cui interpreta l'art. 78, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008, nel senso che sono imputate alla gestione straordinaria del Comune di Roma le obbligazioni nascenti da atti o fatti precedenti al 28 aprile 2008, anche se accertate con sentenze diventate definitive successivamente a tale data.

I rimettenti danno atto, altresì, che i crediti accertati dalle sentenze oggetto di ottemperanza nei rispettivi giudizi sono sorti prima del 28 aprile 2008, mentre i rispettivi giudicati si sono formati prima dell'entrata in vigore della norma interpretativa (inserita dalla legge di conversione n. 42 del 2010). L'oggetto centrale delle censure è quindi l'estensione del divieto di azioni esecutive individuali ai crediti accertati con sentenze passate in giudicato prima del 26 marzo 2010. Vi sarebbe stata dunque violazione del giudicato, in quanto la norma contenuta nell'art. 4, comma 8-bis, del d.l. n. 2 del 2010, definita dalla stessa disposizione come interpretativa, avrebbe in realtà natura innovativa ed efficacia retroattiva.

Oggetto di censura è, più in generale, l'intera procedura commissariale, ritenuta irragionevole, anche per l'asserita indeterminatezza temporale della stessa e per la violazione dell'effettività della tutela giurisdizionale dei crediti.

6.2.- In particolare, i rimettenti pongono in rilievo in modo critico la deroga, contenuta nella normativa censurata, all'art. 254 del d.lgs. n. 267 del 2000, e cioè la mancata previsione di un avviso pubblico ai fini della ricognizione dei debiti.

Si deve osservare che la deroga trova giustificazione nell'introduzione con legge - atto munito di pubblicità legale ed assistito da presunzione di conoscenza - della gestione commissariale del debito pregresso del Comune di Roma, in luogo della dichiarazione di dissesto, assunta, nella generalità dei casi, con delibera del consiglio comunale, atto privo delle medesime caratteristiche di pubblicità della legge.

6.3.- Con riferimento alla "singolarità" della disciplina sul risanamento del Comune di Roma, occorre rilevare che la stessa presenta profili derogatori rispetto alla normativa generale sul dissesto degli enti locali in ragione della peculiarità del suddetto Ente, quale «capitale della Repubblica», sancita dall'art. 114, terzo comma, Cost., che ha trovato attuazione nei decreti legislativi 17 settembre 2010, n. 156 (Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42 e successive modificazioni, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale) e 18 aprile 2012, n. 61 (Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'art. 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale).

Il legislatore ha inteso evitare una dichiarazione di dissesto che investisse, puramente e semplicemente, il Comune di Roma Capitale, optando per una procedura di risanamento da porre in essere mediante una gestione straordinaria dell'ingente indebitamento pregresso, da espletarsi in modo contestuale all'attività ordinaria dell'ente. Ciò allo scopo di non incidere, nei limiti del possibile, sul livello dei servizi della Capitale, senza tuttavia creare una situazione deteriore per i creditori del Comune di Roma, rispetto a quelli di altri Comuni d'Italia dichiarati in stato di dissesto e assoggettati pertanto alla procedura concorsuale prevista dagli artt. 248, commi 2, 3 e 4, e 255, comma 12, del d.lgs. n. 267 del 2000, le cui statuizioni peraltro si ispirano, quanto al divieto di azioni esecutive individuali, a quelle contenute negli artt. 51 e seguenti del r.d. 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), finalizzate a garantire la par condicio creditorum.



6.4. - Alla luce della giurisprudenza di questa Corte, la legittimità delle cosiddette leggi-provvedimento, che contengono disposizioni dirette a destinatari determinati, deve essere valutata in relazione al loro specifico contenuto (*ex plurimis*, sentenza n. 270 del 2010). Nel caso in esame, la deroga alla disciplina generale del dissesto degli enti locali si limita all'introduzione di una doppia gestione (ordinaria e commissariale), volta a mantenere indenni dal peso di debiti pregressi le risorse destinate all'attività ordinaria del Comune di Roma Capitale, in considerazione del rilievo del tutto peculiare di quest'ultimo, sia in campo nazionale che internazionale. Per conseguire tale scopo è indispensabile stabilire una data precisa (individuata nel 28 aprile 2008), al fine di determinare una separazione temporale tra obbligazioni ad essa precedenti, i cui effetti ricadono sulla gestione commissariale, e obbligazioni successive, i cui effetti sono imputati alla gestione ordinaria. Si deve, in definitiva, ritenere che l'art. 78, comma 6, primo periodo, del d.l. n. 112 del 2008 sia coerente con la *ratio* che presiede alle funzioni ed all'attività dell'organo straordinario di liquidazione, di cui all'art. 245 e agli artt. 252 e seguenti del d.lgs. n. 267 del 2000, con la differenza della contestualità di gestione ordinaria e commissariale, volta a preservare la prima dal dissesto.

6.5.- Per quanto riguarda la posizione dei creditori, si può ritenere valido anche per il presente caso quanto questa Corte ha affermato sulla compatibilità costituzionale delle procedure concorsuali per la definizione del debito degli enti locali dissestati: «Non vi è lesione del diritto di azione perché la pretesa creditoria all'esecuzione forzata non è frustrata, ma è meramente deviata da uno strumento di soddisfacimento individuale verso uno di tipo concorsuale»; il rispetto della *par condicio creditorum* «costituisce ragione sufficiente di tale meccanismo sostitutorio dello strumento di tutela approntato dall'ordinamento» (sentenza n. 155 del 1994). Come si è ricordato sopra, i principi di riferimento sono quelli della disciplina del fallimento, adattati alla specifica natura dell'ente locale, che non può cessare di esistere, in quanto espressione di autonomia costituzionalmente tutelata. Gli stessi principi sono stati ribaditi più di recente dalla sentenza n. 355 del 2006.

6.6.- Quanto alla garanzia dei creditori rappresentata dalla massa attiva della gestione commissariale, si deve ricordare che l'art. 78, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008 ha previsto che tutte le entrate di competenza, riferibili ad atti o fatti antecedenti al 28 aprile 2008, fossero assunte, con bilancio separato, alla suddetta gestione.

Il d.P.C.m. 5 dicembre 2008 ha stabilito che all'attuazione del piano di rientro si provvede mediante utilizzo dei contributi, di cui all'art. 5, comma 3, del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154 (Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali), convertito dalla legge 4 dicembre 2008, n. 189. Si tratta delle risorse assegnate ai singoli Comuni, a valere sul fondo per le aree sottoutilizzate, che possono essere impiegate anche per le finalità inerenti al ripiano delle anticipazioni della Cassa depositi e prestiti alla gestione commissariale. La stessa disposizione prevede: «In sede di attuazione dell'art. 119 della Costituzione, a decorrere dall'anno 2010, viene riservato prioritariamente a favore di Roma Capitale un contributo annuale di 500 milioni di euro, anche per finalità previste dal presente comma [ripiano delle anticipazioni della Cassa depositi e prestiti], nell'ambito delle risorse disponibili». Lo stesso d.P.C.m. 5 dicembre 2008 stabilisce che il commissario straordinario può chiedere finanziamenti alla Cassa depositi e prestiti o a primari istituti di credito e che, poi, «il Ministero competente alla gestione dei capitoli di spesa, ove sono contabilizzati i trasferimenti pluriennali, corrisponde questi ultimi, alle originarie scadenze, direttamente alla Cassa depositi e prestiti o all'istituto di credito a titolo di progressiva estinzione dei finanziamenti concessi». Si deduce, pertanto, che il piano di rientro è finanziato con i trasferimenti pluriennali dovuti al Comune di Roma.

Inoltre, l'art. 4, commi 7 e 8, del d.l. n. 2 del 2010 dispone che «è attribuito al Commissario straordinario del Governo [...] un importo pari a 600 milioni di euro, di cui un sesto al Comune di Roma e cinque sestimi al Commissario straordinario del Governo». Ulteriori interventi sono stati effettuati con il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), che, all'art. 14, comma 14, prevede la costituzione di un fondo su apposito capitolo di bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze, con dotazione annua di 300 milioni di euro, a partire dal 2011, per il concorso al sostegno degli oneri derivanti dall'attuazione del piano di rientro. La restante quota delle somme occorrenti allo scopo è reperita mediante l'istituzione, fino al conseguimento di 200 milioni di euro annui, di una addizionale sui diritti di imbarco dei passeggeri in partenza dagli aeroporti di Roma e mediante un incremento dell'addizionale comunale IRPEF fino al massimo dello 0,4%. Il comma 15 del citato art. 14 prevede ancora l'istituzione di un apposito fondo, con dotazione di 200 milioni di euro annui, a decorrere dal 2011, destinato esclusivamente all'attuazione del piano di rientro.

Infine, l'art. 16, comma 12-*octies*, del decreto-legge 7 agosto 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, prevede che il fondo istituito dall'art. 14, comma 14-*bis*, del d.l. n. 78 del 2010 è attribuito al Commissario straordinario. Il fondo in questione, inizialmente previsto a favore di tutti i Comuni in stato di dissesto, è stato istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, con una dotazione di 50 milioni di euro annui, a decorrere dal 2011.



I dati normativi prima esposti dimostrano che la provvista di mezzi finanziari per fronteggiare la situazione debitoria del Comune di Roma non solo non è inferiore a quella che si determina con la formazione della massa attiva degli enti locali in dissesto, secondo la disciplina generale del d.lgs. n. 267 del 2000, ma viene periodicamente impinguata - per effetto di precise disposizioni - da appositi stanziamenti, erogati non solo una tantum, ma anche con cadenza annua. Da ciò deriva la conseguenza che i creditori del Comune di Roma, che devono soddisfarsi sulla massa attiva della gestione commissariale, possono contare sull'intervento dello Stato, che emerge dalle norme prima citate, e non si trovano pertanto in una condizione deteriore rispetto a quelli che devono far valere le loro pretese nei confronti di enti locali in stato di dissesto dichiarato.

7.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 8-*bis*, del d.l. n. 2 del 2010 non è fondata.

7.1.- Si è già posto in rilievo, nel paragrafo 6.4, che la scelta legislativa, in sé non irragionevole, di creare una gestione commissariale con bilancio separato rispetto a quella ordinaria, allo scopo di fronteggiare la situazione debitoria del Comune di Roma, richiede la fissazione di una data certa, in modo da individuare quali obbligazioni ricadano nell'una e nell'altra gestione. La norma censurata non possiede valore innovativo rispetto a tale regola, stabilita dall'art. 78 del d.l. n. 112 del 2008, ma si limita a rendere esplicito un significato che già si poteva ricavare da questa disposizione. La precisazione si è resa necessaria perché di fatto - come emerge dai lavori parlamentari - si era proceduto, talvolta, al pagamento di debiti nascenti da obbligazioni sorte in data anteriore al 28 aprile 2008 con i fondi della gestione ordinaria.

Si deve ribadire che in una procedura concorsuale - tipica di uno stato di dissesto - una norma che ancori ad una certa data il fatto o l'atto genetico dell'obbligazione è logica e coerente, proprio a tutela dell'eguaglianza tra i creditori, mentre la circostanza che l'accertamento del credito intervenga successivamente è irrilevante ai fini dell'imputazione. Sarebbe irragionevole il contrario, giacché farebbe difetto una regola precisa per individuare i crediti imputabili alla gestione commissariale o a quella ordinaria e tutto sarebbe affidato alla casualità del momento in cui si forma il titolo esecutivo, anche all'esito di una procedura giudiziaria di durata non prevedibile. La fissazione di una data per distinguere le due gestioni avrebbe un valore soltanto relativo, né sarebbe perseguito in modo efficace l'obiettivo di tenere indenne la gestione ordinaria di Roma Capitale dagli effetti del debito pregresso, con la conseguenza paradossale che si alleggerirebbe la situazione della gestione commissariale e si rischierebbe il dissesto della gestione ordinaria, con la inevitabile compromissione dei servizi della capitale della Repubblica, che il legislatore ha voluto invece evitare.

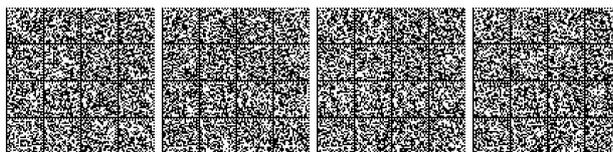
In questa prospettiva risulta evidente che l'intervento legislativo non ha inciso sui giudizi in corso, alterandone l'esito. Il criterio di imputazione delle obbligazioni, già fissato dall'art. 78, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008, impediva che i titoli esecutivi in esame potessero essere azionati individualmente, nei confronti di Roma Capitale, perché formati per obbligazioni sorte antecedentemente alla data del 28 aprile 2008, e dunque imputabili alla gestione commissariale.

7.2.- Non è condivisibile l'argomento, svolto dalla parte privata costituita nel giudizio r.o. n. 252 del 2012, secondo cui il contenuto innovativo dell'art. 4, comma 8-*bis*, risiederebbe nel riferimento anche alle obbligazioni di origine non contrattuale. Sarebbe infatti irragionevole concepire una gestione straordinaria per il rientro dal debito pregresso, improntata ai principi della concorsualità, che distingua le obbligazioni non in base al tempo in cui sono sorte, ma alla natura del fatto o dell'atto genetico. È vero, al contrario, che l'elemento differenziale, sul quale si può basare una procedura concorsuale, è solo quello temporale, che consente di rispettare il principio di eguaglianza tra i creditori, assicurando eguale trattamento a tutti quelli che hanno ragioni di credito sorte prima della data del fallimento, della dichiarazione di dissesto o della diversa data fissata dal legislatore nei casi - come il presente - di procedure particolari.

7.3.- Il caso oggetto del presente giudizio è diverso da quello risolto con la sentenza n. 364 del 2007, invocata dai rimettenti a sostegno delle sollevate questioni. In quel giudizio, difatti, il legislatore era intervenuto, con norma retroattiva, per trasferire alla gestione liquidatoria della disciolta Azienda Policlinico Universitario Umberto I di Roma l'esecuzione dei titoli formati nei confronti della nuova Azienda Policlinico Umberto I, senza che quest'ultima avesse eccettato, nel corso dei giudizi, il proprio difetto di legittimazione passiva basato sul criterio temporale di imputazione dei crediti tra le due aziende che si erano succedute nei rapporti contrattuali in corso. Tale criterio trovava il suo riferimento certo nella data di istituzione della nuova Azienda. Tuttavia i giudicati si erano formati - per il motivo prima ricordato - nei confronti di quest'ultima, con l'effetto che la sentenza citata ha considerato lesiva delle prerogative dell'autorità giudiziaria la sostituzione di un debitore individuato come tale da sentenze passate in giudicato con un altro, designato ex post dal legislatore.

Di recente, con la sentenza n. 277 del 2012, questa Corte è intervenuta su un caso analogo a quello appena richiamato, nell'ambito della successione tra Fondazione Ordine Mauriziano (sottoposta a procedura di liquidazione concorsuale) e Azienda Sanitaria Ordine Mauriziano.

Si è rilevato nella citata pronuncia che, mentre la normativa originaria aveva escluso che la Fondazione rispondesse dei debiti sorti tra novembre 2004 e gennaio 2005, la norma censurata aveva invertito la regola e aveva così paralizzato l'efficacia dei titoli esecutivi formati nei confronti della nuova Azienda. Anche in questo caso, la Corte ha



ribadito che il legislatore non può incidere sul soggetto nei cui confronti si sono formati provvedimenti giurisdizionali definitivi, sostituendolo con un altro.

In conclusione, la situazione della gestione commissariale del Comune di Roma differisce - come s'è detto - da quelle prima ricordate, per alcuni profili essenziali. Non vi è una successione di soggetti giuridici, giacché il debitore rimane soltanto il Comune di Roma, nei cui confronti si sono formati i giudicati. Solo le azioni esecutive sono distinte in base alla data del 28 aprile 2008, senza peraltro che la norma di interpretazione autentica abbia sostituito un altro soggetto a quello individuato nelle sentenze, né abbia modificato il criterio di imputazione stabilito originariamente dall'art. 78 del d.l. n. 112 del 2008.

7.4.- Risultano non fondate, infine, le questioni poste in riferimento ai parametri interni e convenzionali che tutelano la proprietà privata, imponendo, nel caso di espropriazione per pubblica utilità, la corresponsione di un indennizzo che equivalga ad un serio ristoro per la perdita del diritto reale.

Il principio della par condicio creditorum impedisce che i crediti sorti a seguito di procedimenti di espropriazione ricevano un trattamento diverso dagli altri, e la nozione di serio ristoro, richiamata dai rimettenti in riferimento all'indennità spettante ai proprietari, attiene alla quantificazione di quest'ultima, non già alle modalità di conseguimento della stessa.

Né la negoziabilità dei titoli esecutivi viene compromessa dalla normativa in esame, giacché è sempre possibile la cessione a terzi di crediti maturati e asseverati da sentenze passate in giudicato. Tali crediti, infatti, non sono stati «espropriati», ma è stata stabilita soltanto una particolare modalità di riscossione degli stessi.

7.5.- Per le motivazioni sopra esposte, le questioni di legittimità costituzionale sollevate da entrambi i rimettenti non sono fondate in riferimento a tutti i parametri evocati.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 78, comma 6, primo periodo, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, e dell'art. 4, comma 8-bis, ultimo periodo, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2 (Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 marzo 2010, n. 42, sollevate - in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 25, secondo comma, 41, primo comma, 42, secondo e terzo comma, 97, primo comma, 101, 102, 104, 108, secondo comma, 114, 117, primo comma (in relazione agli artt. 6, primo comma, e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva in Italia dalla legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché in relazione all'art. 1 del primo Protocollo addizionale alla medesima Convenzione, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), 118 e 119 della Costituzione - dal Consiglio di Stato e dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con le ordinanze in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Gaetano SILVESTRI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 giugno 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



## N. 155

*Ordinanza 17 - 21 giugno 2013*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Professioni - Norme della Regione Valle d'Aosta - Disciplina dell'attività di acconciatore - Ricorso del Governo - Sopravvenute abrogazione e modifica delle norme impugnate - Rinuncia al ricorso in assenza di controparte costituita - Estinzione del processo.**

- Legge della Regione Valle d'Aosta 7 maggio 2012, n. 14, artt. 6, comma 1, lettere *a)* e *d)*, e 9, comma 2.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera *e)*, e terzo; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2 e 3, lettera *a)*; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionali, art. 23.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici :* Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 6, comma 1, lettere *a)* e *d)*, e 9, comma 2, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 7 maggio 2012, n. 14 (Disciplina dell'attività di acconciatore), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 30 luglio-2 agosto 2012, depositato in cancelleria il 6 agosto 2012 ed iscritto al n. 110 del registro ricorsi 2012.

Udito nella camera di consiglio del 24 aprile 2013 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 30 luglio 2012 e depositato il successivo 6 agosto (reg. ric. n. 110 del 2012), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 6, comma 1, lettere *a)* e *d)*, e 9, comma 2, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 7 maggio 2012, n. 14 (Disciplina dell'attività di acconciatore), in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettera *e)*, e terzo comma, della Costituzione, e agli articoli 2 e 3, in particolare lettera *a)*, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, recante lo statuto speciale per la Valle d'Aosta;

che l'art. 6, comma 1, lettere *a)* e *d)*, stabilisce che i Comuni, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, sentite le rappresentanze locali delle organizzazioni di categoria, adottano propri regolamenti che prevedono, rispettivamente «le superfici minime e i requisiti dimensionali dei locali impiegati nell'esercizio dell'attività di acconciatore» (lettera *a)* e «la disciplina degli orari, il calendario dei giorni di apertura e di chiusura dell'esercizio e le eventuali deroghe» (lettera *d)*);

che il ricorrente ritiene che per tale via la Regione abbia introdotto vincoli all'apertura di nuovi esercizi di acconciatore, invadendo la sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost.);

che, a parere del ricorrente, il divieto di introdurre restrizioni legate alla superficie dell'esercizio commerciale e agli orari di apertura si ricaverebbe dall'art. 34, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni



urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, secondo il quale «la disciplina delle attività economiche è improntata al principio di libertà di accesso, di organizzazione e di svolgimento, fatte salve le esigenze imperative di interesse generale, costituzionalmente rilevanti e compatibili con l'ordinamento comunitario, che possono giustificare l'introduzione di previ atti amministrativi di assenso o autorizzazione o di controllo, nel rispetto del principio di proporzionalità»;

che analogo divieto deriverebbe dall'art. 1, commi 2 e 3, della legge 17 agosto 2005, n. 174 (Disciplina dell'attività di acconciatore), che enuncia il principio per cui l'esercizio del commercio da parte dell'acconciatore rientra nella sfera della libertà di iniziativa economica privata;

che le norme impugnate avrebbero anche travalicato la competenza, di carattere integrativo-attuativo, assegnata alla Regione in materia di industria e commercio dall'art. 3, lettera *a*), dello statuto;

che l'art. 9, comma 2, impugnato prevede che l'abilitazione all'esercizio dell'attività di acconciatore indicata dall'art. 3, comma 1, della legge n. 174 del 2005 si ottenga frequentando un apposito corso di riqualificazione professionale, ovvero sostenendo un esame;

che, rileva il ricorrente, il legislatore regionale avrebbe omesso di disciplinare una terza via, assicurata, invece, dall'art. 6, comma 5, lettera *a*), della legge n. 174 del 2005, ovvero la richiesta di abilitazione, entro 18 mesi dalla data di entrata in vigore della medesima legge, «in considerazione delle maturate esperienze professionali»;

che tale omissione travalicherebbe le competenze statutarie indicate dagli artt. 2 e 3 dello statuto e violerebbe la competenza dello Stato a dettare i principi fondamentali della materia «professioni» (art. 117, terzo comma, Cost.), cui è riservata l'individuazione dei titoli abilitanti alla professione;

che, inoltre, la norma impugnata, venendo a restringere le forme di accesso all'attività di acconciatore, recherebbe un ostacolo alla concorrenza, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.;

che, nelle more del giudizio, l'art. 20 della legge regionale 11 dicembre 2012, n. 34 (Modificazioni a leggi regionali in materia di professioni e altre disposizioni) ha abrogato l'art. 6, comma 1, lettere *a*) e *d*), impugnato;

che l'art. 21 della medesima legge regionale n. 34 del 2012 ha aggiunto all'art. 9 della legge regionale impugnata la previsione di cui il ricorrente lamentava l'assenza, circa il riconoscimento delle maturate esperienze professionali;

che, a seguito di ciò, il Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del Consiglio dei ministri, ha rinunciato al ricorso con atto del 4 febbraio 2013, depositato il 14 febbraio 2013.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 6, comma 1, lettere *a*) e *d*), e 9, comma 2, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 7 maggio 2012, n. 14 (Disciplina dell'attività di acconciatore), in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettera *e*), e terzo comma, della Costituzione, e agli articoli 2 e 3, in particolare lettera *a*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, recante lo statuto speciale per la Valle d'Aosta;

che la Regione autonoma Valle d'Aosta/ Vallée d'Aoste non si è costituita;

che, nelle more del giudizio, l'art. 20 della legge regionale 11 dicembre 2012, n. 34 (Modificazioni a leggi regionali in materia di professioni e altre disposizioni) ha abrogato l'art. 6, comma 1, lettere *a*) e *d*), impugnato, mentre l'art. 21 della medesima legge regionale n. 34 del 2012 ha modificato l'art. 9 impugnato;

che, a seguito di ciò, il ricorrente ha rinunciato al ricorso;

che, in mancanza di costituzione in giudizio della Regione resistente, l'intervenuta rinuncia al ricorso determina, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (*ex plurimis*, ordinanze n. 302 e n. 283 del 2012).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 giugno 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_130155

N. 156

*Ordinanza 17 - 21 giugno 2013*

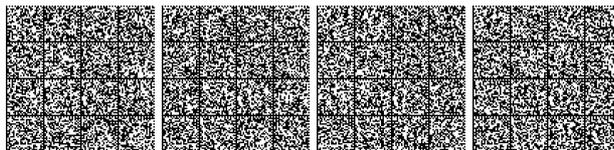
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Intervento in giudizio - Giudizi di legittimità costituzionale in materia di mediazione obbligatoria - Interventi del Consiglio Nazionale Forense - Soggetto che non è stato parte nei giudizi *a quibus* e che non è titolare di un interesse qualificato, inerente in modo diretto ed immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio - Inammissibilità.**

- Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, artt. 5, comma 1, 8, comma 5, 13 e 16; decreto ministeriale 18 ottobre 2010, n. 180, art. 16; codice di procedura civile, art. 372, commi 2 e 3.
- Costituzione, artt. 3, 11, 24, 76, 77 e 111, in riferimento agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, nonché in riferimento agli artt. 47, 52 e 53 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

**Procedimento civile - Mediazione obbligatoria - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme censurate - Censura di norma regolamentare - Erronea indicazione della norma censurata - Richiesta di intervento additivo manipolativo di sistema - Manifesta inammissibilità delle questioni.**

- Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, artt. 5, comma 1, 8, comma 5, 13 e 16; decreto ministeriale 18 ottobre 2010, n. 180, art. 16; codice di procedura civile, art. 372, commi 2 e 3.
- Costituzione, artt. 3, 11, 24, 76, 77 e 111, in riferimento agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, nonché in riferimento agli artt. 47, 52 e 53 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Franco GALLO;

*Giudici* :Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 5, comma 1, primo, secondo e terzo periodo, 8, 13 e 16, comma 1, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 (Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali), dell'articolo 372, commi 2 e 3, del codice di procedura civile, e dell'articolo 16 del decreto ministeriale 18 ottobre 2010, n. 180, come modificato dal decreto ministeriale 6 luglio 2011, n. 145 («Regolamento recante la determinazione dei criteri e delle modalità di iscrizione e tenuta del registro degli organismi di mediazione e dell'elenco dei formatori per la mediazione, nonché l'approvazione delle indennità spettanti agli organismi, ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28»), promossi dal Giudice di pace di Parma con ordinanza del 24 novembre 2011, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con ordinanza del 2 maggio 2012, dal Tribunale di Firenze con ordinanza dell'11 maggio 2012, dal Tribunale di Latina con ordinanze del 19 aprile, del 6, del 19, dell'8, del 6 e del 21 giugno 2012, dal Tribunale di Tivoli con ordinanze del 27 giugno, del 30 e del 2 maggio 2012, rispettivamente iscritte ai nn. 112, 149, 204, da 210 a 215, 265, 274 e 283 del registro ordinanze 2012 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 24, 33, 40, 48, 49 e 50, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visti l'atto di costituzione della Unione Nazionale dei Giudici di Pace - Unagipa - ed altro, nonché gli atti di intervento del Consiglio nazionale forense e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio dell'8 maggio 2013 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo.

Ritenuto che il Giudice di pace di Parma, con ordinanza del 24 novembre 2011 (r.o. n. 112 del 2012), ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24 e 77 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli articoli 5, comma 1, primo, secondo e terzo periodo, e 16, comma 1, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 (Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali);

che il rimettente riferisce di dover giudicare in una causa avente ad oggetto la richiesta di pagamento di una somma in materia di locazione di beni mobili, rientrante nella previsione normativa di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010, per la quale è previsto il preliminare procedimento di mediazione a pena di improcedibilità;

che l'attrice ha omesso di svolgere detto procedimento ed ha eccepito l'illegittimità costituzionale del citato art. 5 «anche in combinato disposto con l'art. 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, nonché con gli articoli 4 e 16 del D.M. 10 ottobre 2010 n. 180 per violazione degli artt. 77, 24, 3 e 97»;

che, ciò premesso, il giudice *a quo* espone che la direttiva n. 2008/52/CE ha disciplinato alcuni aspetti della mediazione in materia civile e commerciale, chiarendo innanzitutto che l'obiettivo di garantire un migliore accesso alla giustizia, giudiziale o extragiudiziale, contribuisce al corretto funzionamento del mercato interno;

che la mediazione è ritenuta una risoluzione extragiudiziale conveniente e rapida delle controversie in materia civile e commerciale e che, inoltre, la direttiva prevede la possibilità di rendere il ricorso ad essa obbligatorio purché non sia impedito alle parti «di esercitare il loro diritto di accesso al sistema giudiziario»;

che, con legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), il legislatore ha delegato il governo ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di mediazione civile e commerciale, nel rispetto ed in conformità ai principi enunciati dalla normativa comunitaria, e detta delega è stata esercitata con il d.lgs. n. 28 del 2010;



che, come il rimettente ancora riferisce, con decreto ministeriale 18 ottobre 2010, n. 180 (Regolamento recante la determinazione dei criteri e delle modalità di iscrizione e tenuta del registro degli organismi di mediazione e dell'elenco dei formatori per la mediazione, nonché l'approvazione delle indennità spettanti agli organismi, ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28), il Ministro della giustizia ha adottato il detto regolamento;

che l'attrice adduce la violazione: dell'art. 77 Cost., in quanto l'art. 5 d.lgs. citato, nel prevedere l'esperimento del procedimento di mediazione come condizione di procedibilità della domanda giudiziale, preclude l'accesso diretto alla giustizia, disattendendo le previsioni dell'art. 60 della legge n. 69 del 2009, dell'art. 24 Cost. (poiché la mediazione può essere obbligatoria oppure onerosa, ma non avere entrambi i caratteri), dell'art. 3 Cost., poiché la condizione di procedibilità è prevista per la domanda principale e non per quella riconvenzionale e «per la determinazione delle indennità di cui all'art. 16 del D.M. n. 180 del 2010, ponendo su un piano diverso parte attrice e parte convenuta»;

che, infine, l'attrice ha eccepito la violazione dell'art. 97 Cost., in quanto «nel momento in cui la procedura di mediazione è resa obbligatoria al fine di far valere in giudizio un diritto e nel momento in cui le attività del mediatore interferiscono con l'esercizio della funzione giurisdizionale, il procedimento ha funzione pubblica e deve, pertanto, rispondere ai requisiti di buon andamento e imparzialità di cui all'art. 97 Cost.»;

che, su tali premesse, il giudicante dichiara rilevanti e non manifestamente infondate, in relazione agli artt. 3, 24 e 77 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1 (primo, secondo e terzo periodo), del d.lgs. n. 28 del 2010 e, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, del medesimo decreto legislativo;

che, con atto depositato in data 3 luglio 2012, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate non fondate;

che, con atto depositato in data 3 luglio 2012, è intervenuto nel presente giudizio di legittimità costituzionale il Consiglio Nazionale Forense, chiedendo, in rito, che l'intervento sia dichiarato ammissibile e, nel merito, che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale delle norme censurate;

che il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (d'ora in avanti, *TAR*), con ordinanza del 2 maggio 2012 ha sollevato, in riferimento agli artt. 24 e 77 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, primo, secondo e terzo periodo, e dell'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2010 (r.o. n. 149 del 2012);

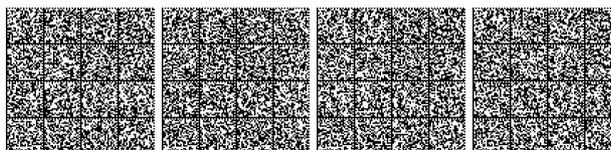
che il rimettente riferisce di dover pronunciare in un processo originato da un ricorso proposto dall'Unione Nazionale dei Giudici di Pace - Unagipa, e da singoli avvocati e giudici di pace, contro il Ministero della giustizia e il Ministero dello sviluppo economico per l'annullamento del decreto ministeriale n. 180 del 2010, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 258 del 4 novembre 2010;

che, come il rimettente espone, i ricorrenti chiedono l'annullamento del detto decreto, ritenendolo lesivo degli interessi della categoria forense e dei giudici di pace, illegittimo perché in contrasto con il d.lgs. n. 28 del 2010, nonché affetto da eccesso di potere sotto svariati profili e, inoltre, lamentano l'assenza, nel d.m. n. 180 del 2010, di criteri volti ad individuare e a selezionare gli organismi di mediazione in ragione dell'attività squisitamente giuridica che essi andrebbero a svolgere, e che sarebbe richiesta sia dalla normativa comunitaria, sia dalla legge delega n. 69 del 2009;

che il rimettente si sofferma sul quadro normativo rilevante e sui motivi del ricorso, con particolare riguardo alle ragioni attinenti alle questioni di legittimità costituzionale;

che, dopo avere argomentato sulla rilevanza di tali questioni, il rimettente ritiene che le prime tre disposizioni dell'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2010 si porrebbero in contrasto con l'art. 77 Cost., perché non potrebbero essere ascritte all'art. 60 della legge n. 69 del 2009, non essendo rilevabile alcun elemento da cui desumere che la regolazione della materia contenuta nella normativa censurata sia conforme ai precetti della detta legge delega;

che, infatti: 1) nessuno dei criteri e principi direttivi previsti rivelerebbe in modo espresso la finalità di perseguire un intento deflativo del contenzioso giurisdizionale; 2) nessuno dei principi o criteri configurerebbe l'istituto della mediazione come fase pre-processuale obbligatoria; 3) avuto riguardo al silenzio serbato dal legislatore delegante sullo specifico tema, sarebbe stato almeno necessario che il citato art. 60 lasciasse trasparire sul punto elementi univoci e concludenti, ma ciò non sarebbe avvenuto; 4) nella specie si dovrebbe escludere che la norma ora menzionata, con il richiamo alla normativa comunitaria, possa essere intesa come delega al Governo a compiere qualsiasi scelta occasionata dalla direttiva 21 maggio 2008, n. 2008/52/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale); 5) inoltre, tale direttiva lascerebbe impregiudicata la legislazione nazionale, che rende il ricorso alla mediazione obbligatorio oppure soggetto ad incentivi o sanzioni, sia prima che dopo il procedimento giudiziario; 6) nessun elemento decisivo potrebbe trarsi dal principio previsto dall'art. 60, comma 3, lettera a), della legge delega, nella parte in cui dispone che la mediazione, finalizzata



alla conciliazione, abbia per oggetto controversie su diritti disponibili, senza precludere l'accesso alla giustizia, perché il legislatore, utilizzando tale espressione, avrebbe inteso soltanto rispettare un principio assoluto dell'ordinamento nazionale (art. 24 Cost.) e di quello comunitario;

che i principi e criteri direttivi fissati dalla legge delega, dunque, sarebbero neutrali al fine di verificare la rispondenza a tale legge dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010, mentre due dei criteri direttivi previsti dal legislatore delegante deporrebbero a favore della previsione del carattere facoltativo che si sarebbe inteso attribuire alla procedura di mediazione;

che il primo sarebbe desumibile dall'art. 60, comma 3, lettera *c*), della legge delega, in forza del quale la mediazione sarebbe disciplinata anche mediante estensione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5 (Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'art. 12 della legge 3 ottobre 2001, n. 366);

che, invero, la clausola di conciliazione prevista dal d.lgs. n. 5 del 2003 (normativa ora abrogata proprio dal d.lgs. n. 28 del 2010) nasceva da norme di fonte volontaria e non obbligatoria;

che il secondo andrebbe tratto dall'art. 60, comma 3, lettera *n*), della legge delega, il quale prevede il dovere dell'avvocato di informare il cliente, prima dell'instaurazione del giudizio, della possibilità di avvalersi dell'istituto della conciliazione, nonché di ricorrere agli organismi di conciliazione;

che, infatti, la possibilità sarebbe, ovviamente, cosa diversa dalla obbligatorietà e, del resto, l'art. 4 del d.lgs. n. 28 del 2010 differenzerebbe, al comma 3, l'ipotesi in cui l'avvocato omette di informare il cliente della "possibilità" di avvalersi della mediazione da quella in cui l'omissione informativa concerne i casi nei quali l'espletamento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale;

che, quanto all'art. 16 del d.lgs. n. 28 del 2010, esso avrebbe conformato gli organismi di conciliazione a parametri, o meglio, a qualità, attinenti in via esclusiva all'aspetto della funzionalità generica e, per contro, scevri da qualsiasi riferimento a canoni tipologici tecnici o professionali di carattere qualificatorio ovvero strutturale;

che, alla luce di quanto argomentato, il TAR rimettente ritiene che l'art. 5, comma 1, e segnatamente il primo, il secondo ed il terzo periodo, nonché l'art. 16, comma 1, del d.lgs. citato, là dove dispone che abilitati a costituire organismi deputati, su istanza della parte interessata, a gestire il procedimento di mediazione debbano essere gli enti pubblici e privati che diano garanzie di serietà ed efficienza, siano in contrasto con gli artt. 24 e 77 Cost.;

che, in particolare, la violazione dell'art. 24 Cost. sussisterebbe nella misura in cui dette disposizioni determinerebbero, nelle considerate materie, una incisiva influenza sull'azionabilità in giudizio di situazioni giuridiche e sulla successiva funzione giurisdizionale, su cui lo svolgimento della mediazione variamente influisce, in quanto esse non garantirebbero, mediante un'adeguata conformazione della figura del mediatore, che i privati non subiscano irreversibili pregiudizi derivanti dalla non coincidenza degli elementi loro offerti in valutazione per assentire o rifiutare l'accordo conciliativo, rispetto a quelli suscettibili, nel prosieguo, di essere evocati in giudizio;

che, con atto depositato in data 20 luglio 2012, si è costituita nel presente giudizio di legittimità costituzionale l'Unione nazionale dei Giudici di Pace - Unagipa, la quale, riportandosi alle argomentazioni del rimettente, ha chiesto che la questione sia dichiarata fondata;

che, con atto depositato il 31 luglio 2012, è intervenuto nel presente giudizio di legittimità costituzionale il Consiglio Nazionale Forense, il quale ha chiesto che la questione sia dichiarata fondata;

che il Tribunale ordinario di Firenze, in composizione monocratica, con ordinanza dell'11 maggio 2012, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24, 76 e 77 Cost., dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010 (r.o. n. 204 del 2012);

che il rimettente espone di essere chiamato a giudicare in una causa civile, promossa da F.C. contro F.L., F.A. e P.M., avente ad oggetto impugnazione di testamento e reintegra nella quota di riserva;

che, come il giudice *a quo* riferisce, le convenute, costitutesi tempestivamente, hanno eccepito l'omissione, da parte dell'attore, del tentativo obbligatorio di mediazione stabilito dall'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010;

che, in punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* deduce che la domanda in oggetto rientra nel disposto della norma indicata;

che non sussistono le condizioni per la disapplicazione della norma, ai sensi dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;

che, invece, sussiste il contrasto di detta disposizione con gli artt. 76 e 77 Cost., avendo il legislatore previsto la mediazione come obbligatoria;



che, sotto tale profilo, il rimettente osserva che l'art. 60 della legge delega, alla lettera *n*), prevede, tra i principi e criteri direttivi, il dovere per l'avvocato di informare il cliente della possibilità della conciliazione, e da ciò si dovrebbe trarre la conseguenza che il legislatore non intendeva prevederla come obbligatoria;

che il giudice *a quo* ravvisa, altresì, violazione dell'art. 24 Cost., in relazione all'onerosità della stessa, poiché tale carattere - essendo la mediazione obbligatoria per la parte che voglia agire in giudizio - si porrebbe in contrasto con detto parametro costituzionale, prevedendo un esborso a carico di chi voglia intraprendere un giudizio, ulteriore rispetto al costo di questo;

che la norma, inoltre, violerebbe gli artt. 3 e 24 Cost. sotto il profilo della mancata previsione di criteri di competenza territoriale degli organismi di mediazione;

che, infatti, la disciplina in esame non conterrebbe alcun criterio per l'individuazione territoriale dell'organismo di mediazione, con la conseguenza che la parte sarebbe libera di scegliere l'organismo stesso e ciò, in considerazione della natura obbligatoria della mediazione, determinerebbe una lesione del principio di uguaglianza e del diritto di difesa, non potendosi considerare tutela sufficiente la possibilità che il giudice valuti "giustificato motivo" la mancata partecipazione ad una mediazione in località lontana o scomoda, essendo incerta una tale possibilità;

che, con atto depositato in data 30 ottobre 2012, è intervenuto nel presente giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto alla Corte di dichiarare la non fondatezza della questione;

che, in via preliminare, l'Avvocatura dà atto che le questioni in oggetto sono già state trattate dalla Corte costituzionale all'udienza del 23 ottobre 2012 e nella successiva camera di consiglio;

che, nel merito, la difesa statale ribadisce le argomentazioni già svolte in relazione alle questioni trattate alle predette udienza pubblica e camera di consiglio;

che il Tribunale ordinario di Latina, con le sei ordinanze di analogo tenore indicate in epigrafe (le prime tre in materia di locazione, la quarta in materia di contratti bancari, la quinta in materia di risarcimento danni da responsabilità medica, la sesta ancora in materia di locazione) ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 76 e 77 Cost., questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, 8 e 13 del d.lgs. n. 28 del 2010 e dell'art. 16 del d.m. n. 180 del 2010 (r.o. n. 210 del 2012, n. 211 del 2012, n. 212 del 2012, n. 213 del 2012, n. 214 del 2012 e n. 215 del 2012);

che, in particolare, il rimettente ha ritenuto rilevanti e non manifestamente infondate: *a*) in riferimento all'art. 24 Cost., la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010 e 16 del d.m. n. 180 del 2010, nella parte in cui stabiliscono l'onerosità della mediazione obbligatoria; *b*) in riferimento agli artt. 3, 24, 76, 77 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 del d.lgs. n. 28 del 2010, nella parte in cui prevede che dalla mancata partecipazione, senza giustificato motivo, al procedimento di mediazione il giudice può desumere argomenti di prova nel successivo giudizio, ai sensi dell'art. 116, comma 2, cod. proc. civ.; *c*) in riferimento agli artt. 3, 24, 76, 77 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 del d.lgs. n. 28 del 2010 che disciplina le spese di lite; *d*) in riferimento all'art. 3 Cost., la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010 e 16 del d.m. n. 180 del 2010, nella parte in cui prevedono che soltanto il convenuto possa non aderire al procedimento di mediazione;

che nei sei giudizi di legittimità costituzionale, sopra indicati, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che le questioni siano dichiarate non fondate;

che il Tribunale ordinario di Tivoli, con le tre ordinanze di analogo tenore indicate in epigrafe (la prima, relativa ad un giudizio nel quale l'attore chiede una sentenza costitutiva di trasferimento in suo favore di un immobile, ai sensi dell'art. 2932 del codice civile; la seconda, concernente una domanda diretta a sentir dichiarare la cessazione degli effetti civili di un matrimonio, nonché lo scioglimento della comunione dell'immobile destinato a casa coniugale; la terza, inerente ad una causa promossa per accertare la responsabilità della convenuta per il mancato pagamento di una somma, in relazione alla vendita di un immobile, con conseguente declaratoria di risoluzione di una compravendita per colpevole inadempimento ed ulteriore condanna al risarcimento dei danni), ha sollevato, in riferimento agli artt. 11, 24, 111, 117 Cost., nonché degli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e degli artt. 47, 52 e 53 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010, nella parte in cui viola il principio di non incertezza del diritto ("default de securité juridique"), non prevedendo una formulazione della normativa che sia di comprensione univoca e chiara;

che, inoltre, in via subordinata, ha sollevato, in riferimento agli artt. 11, 24, 111 e 117 Cost. e agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo ed in relazione agli articoli 47, 52 e 53 della Carta



dei diritti Fondamentali dell'Unione europea, questione di legittimità costituzionale dell'art. 372, commi 2 e 3, cod. proc. civ. nella parte in cui «non consente ad ogni giudice di qualsiasi ordine e grado di richiedere una interpretazione pregiudiziale alle Sezioni unite della Corte di cassazione, analogamente a quanto previsto dall'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in relazione alle pronunzie pregiudiziali della corte di giustizia europea in merito a dubbi interpretativi di norme comunitarie» (r.o. n. 265, n. 274 e n. 283 del 2012);

che il rimettente, in relazione alle controversie oggetto delle ordinanze r.o. n. 265 e 283 del 2012 e dell'ordinanza r.o. n. 274 del 2012, pone il problema della natura delle controversie stesse, al fine di stabilire se rientrano, rispettivamente, nella materia dei diritti reali e della divisione con conseguente applicazione dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010;

che, al riguardo, il giudice *a quo* osserva come la formula usata dal legislatore sia così ampia da non consentire una lettura univoca della disposizione, sicché qualsiasi interpretazione della stessa si tradurrebbe in una scelta arbitraria del giudice;

che, in particolare, il Tribunale sottolinea come, nell'ordinamento italiano, non sia consentito al giudicante rimettere la questione interpretativa alle Sezioni Unite della Corte di cassazione, in funzione nomofilattica;

che, pertanto, il rimettente ritiene che l'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010 si ponga in contrasto con l'art. 24 Cost. e con l'art. 6 della CEDU, come interpretata dalla Corte di Strasburgo, «nella parte in cui non prevede una regola certa ed idonea ad evitare un vero e proprio «default de securitè juridique (mancanza di certezza del diritto) nei confronti delle parti del processo»;

che, in subordine, il giudice *a quo* solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 372, commi 2 e 3, cod. proc. civ. in relazione agli artt. 24, 111 Cost. e 6 della CEDU, come interpretata dalla stessa Corte di Strasburgo, nei termini sopra indicati;

che, in prossimità dell'udienza, il C.N.F. ha depositato, in relazione al giudizio di legittimità costituzionale originato dall'ordinanza r.o. n. 149 del 2012, una memoria nella quale ha insistito per l'ammissibilità del proprio intervento nel giudizio di legittimità costituzionale e per la fondatezza della questione in esame.

Considerato che le ordinanze di rimessione sollevano questioni identiche o tra loro connesse, onde i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica pronuncia;

che, nei giudizi di legittimità costituzionale promossi con le ordinanze r.o. n. 112 e n.149 del 2012, è intervenuto il Consiglio Nazionale Forense, chiedendo, in rito, che l'intervento sia dichiarato ammissibile e, nel merito, che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale delle norme censurate;

che detto intervento è inammissibile, in quanto il Consiglio Nazionale Forense non è stato parte nei giudizi a quibus;

che, per giurisprudenza di questa Corte, ormai costante, sono ammessi a intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale) le sole parti del giudizio principale, mentre l'intervento di soggetti estranei a questo è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto ed immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura (*ex plurimis*: ordinanza letta all'udienza del 23 marzo 2010, confermata con sentenza n. 138 del 2010; ordinanza letta all'udienza del 31 marzo 2009, confermata con sentenza n. 151 del 2009; sentenze n. 293 del 2011, n. 94 del 2009, n. 96 del 2008 e n. 245 del 2007);

che, nei giudizi da cui traggono origine le questioni di legittimità costituzionale in discussione, i rapporti sostanziali dedotti in causa concernono profili attinenti alla mediazione nel processo civile, che possono anche riguardare interessi professionali della classe forense, ma concernono più in generale le posizioni che le parti intendono azionare nel processo e non mettono in gioco le prerogative del Consiglio Nazionale Forense (ordinanza letta all'udienza del 23 ottobre, confermata con sentenza n. 272 del 2012);

che, sotto altro profilo, l'ammissibilità d'interventi ad opera di terzi, titolari di interessi soltanto analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale, contrasterebbe con il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, in quanto l'accesso delle parti al detto giudizio avverrebbe senza la previa verifica della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione da parte del giudice *a quo*;

che il Giudice di pace di Parma, con ordinanza del 24 novembre 2011 (r.o. n.112 del 2012), ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24 e 77 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli articoli 5, primo, secondo e terzo periodo, e 16, comma 1, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 (Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali);



che il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con ordinanza del 2 maggio 2012, ha sollevato, in riferimento agli artt. 24 e 77 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, primo, secondo e terzo periodo, e dell'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2010 (r.o. n. 149 del 2012);

che il Tribunale ordinario di Firenze, in composizione monocratica, con ordinanza dell'11 maggio 2012, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24, 76 e 77 Cost., dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010 (r.o. n. 204 del 2012);

che, con sentenza n. 272 del 2012, successiva alla pronuncia delle indicate ordinanze di rimessione, questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2010;

che, per conseguenza, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2010 è divenuta priva di oggetto e va, quindi, dichiarata manifestamente inammissibile nei diversi profili prospettati con le ordinanze di rimessione;

che, alla luce della detta dichiarazione di illegittimità costituzionale, deve ritenersi manifestamente inammissibile anche la questione sollevata in ordine all'art. 16 del d.lgs. n. 28 del 2010, perché le censure di illegittimità proposte in relazione ai requisiti di «serietà ed efficienza» degli organismi abilitati a gestire il procedimento di mediazione sono state formulate con riferimento all'istituto della mediazione costruito quale condizione di procedibilità della domanda giudiziale e, quindi, con riguardo alla mediazione obbligatoria, sull'assunto della «necessità che l'interpretazione dell'art. 16 del d.lgs. 28/2010 [...] sia correlata con quanto previsto dall'art. 5 dello stesso decreto [...], il cui combinato disposto costituisce il vero perno della regolazione delegata» (ordinanza TAR Lazio, pag. 27);

che, pertanto, una volta dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2010, sarebbe stata necessaria un'apposita motivazione, idonea a censurare l'art. 16 del detto d.lgs. anche in regime di mediazione facoltativa (motivazione che invece è mancata);

che il Tribunale ordinario di Latina, con le sei ordinanze di analogo tenore indicate in epigrafe (le prime tre in materia di locazione, la quarta in materia di contratti bancari, la quinta in materia di risarcimento danni da responsabilità medica, la sesta ancora in materia di locazione) ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 76 e 77 Cost., questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, 8 e 13 del d.lgs. n. 28 del 2010 e dell'art. 16 del d.m. n. 180 del 2010 (r.o. n. 210 del 2012, n. 211 del 2012, n. 212 del 2012, n. 213 del 2012, n. 214 del 2012, n. 215 del 2012);

che, come innanzi rilevato, con sentenza n. 272 del 2012, successiva alla pronuncia delle indicate ordinanze di rimessione, questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2010, ed, in via consequenziale, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 5, e dell'art. 13 del d.lgs. n. 28 del 2010;

che, pertanto, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, 8, comma 5, e 13 del d.lgs. n. 28 del 2010 sono divenute prive di oggetto e vanno, dunque, dichiarate manifestamente inammissibili;

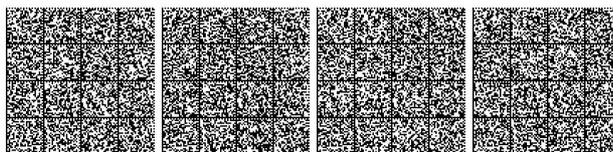
che la questione di legittimità costituzionale, concernente l'art. 16 del d.m. n. 180 del 2010, deve essere dichiarata del pari manifestamente inammissibile, in quanto si tratta di norma di natura regolamentare, non suscettibile, ai sensi dell'art. 134 Cost., di essere sottoposta a scrutinio di legittimità costituzionale, perché priva di forza di legge (*ex multis*: ordinanze n. 37 del 2007, n. 401 e n. 125 del 2006, e n. 389 del 2004) e, peraltro, collegata a norma dichiarata costituzionalmente illegittima (art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010);

che il Tribunale ordinario di Tivoli, con le tre ordinanze di analogo tenore indicate in epigrafe, ha sollevato, in riferimento agli artt. 11, 24, 111, 117 Cost., nonché degli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e degli artt. 47, 52 e 53 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010, nella parte in cui viola "il principio di non incertezza del diritto" ("default de securité juridique"), non prevedendo una formulazione della normativa che sia di comprensione univoca e chiara;

che, inoltre, in via subordinata, ha sollevato, in riferimento agli articoli 11, 24, 111 e 117 Cost. e agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo, nonché in relazione agli artt. 47, 52 e 53 della Carta dei diritti Fondamentali dell'Unione europea, questione di legittimità costituzionale dell'art. 372, commi 2 e 3, del codice di procedura civile nella parte in cui «non consente ad ogni giudice di qualsiasi ordine e grado di richiedere una interpretazione pregiudiziale alle Sezioni unite della Corte di cassazione, analogamente a quanto previsto dall'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in relazione alle pronunzie pregiudiziali della corte di giustizia europea in merito a dubbi interpretativi di norme comunitarie» (r.o. n. 265 del 2012, n. 274 del 2012, n. 283 del 2012);

che, in relazione alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010, deve essere ribadita la pronunzia di manifesta inammissibilità della stessa, alla luce della sentenza n. 272 del 2012;

che la questione, sollevata in via subordinata, è manifestamente inammissibile per più motivi;



che, infatti, il rimettente ha erroneamente indicato la norma censurata, avendo richiamato l'art. 372 cod. proc. civ., rubricato «produzione di altri documenti», disposizione non avente alcuna attinenza con le doglianze formulate;

che, in ogni caso, il rimettente ha richiesto alla Corte un intervento additivo “creativo”, peraltro manipolativo di sistema, in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata, che eccede i poteri di intervento di questa Corte, implicando scelte affidate alla discrezionalità del legislatore (*ex plurimis*: ordinanze n. 255 e n. 252 del 2012, n. 243 e n. 182 del 2009).

Visti gli articoli 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

1) dichiara inammissibili gli interventi spiegati dal Consiglio Nazionale Forense nei giudizi di legittimità costituzionale promossi con le ordinanze r.o. n. 112 e n. 149 del 2012;

2) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 5, comma 1, 8, comma 5, 13 e 16 del decreto legislativo 4 marzo 2010, n.28 (Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali), dell'art. 16 del decreto ministeriale 18 ottobre 2010, n. 180 (Regolamento recante la determinazione dei criteri e delle modalità di iscrizione e tenuta del registro degli organismi di mediazione e dell'elenco dei formatori per la mediazione, nonché l'approvazione delle indennità spettanti agli organismi, ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28) e dell'articolo 372, commi 2 e 3, del codice di procedura civile, questioni sollevate, in riferimento agli articoli 3, 11, 24, 76, 77 e 111 della Costituzione, in riferimento agli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848), nonché in riferimento agli articoli 47, 52 e 53 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 17 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

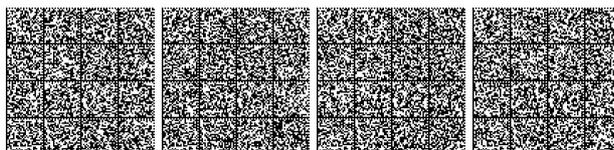
Alessandro CRISCUOLO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 giugno 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



N. 157

Ordinanza 17 - 21 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Responsabilità civile - Danni da sinistro stradale - Azione giudiziale nei confronti dell'impresa designata alla gestione dei sinistri in carico al Fondo di garanzia per le vittime della strada - Condizione di proponibilità - Comunicazione della richiesta risarcitoria cumulativamente all'impresa designata e alla CONSAP-Fondo di garanzia per le vittime della strada anziché disgiuntamente all'una o all'altra - Questione già dichiarata manifestamente infondata - Manifesta infondatezza.**

- Decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, art. 287, comma 1.
- Costituzione, artt. 24, 76 e 77.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici:* Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 287, comma 1, del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), promosso dal Tribunale ordinario di Forlì nel procedimento vertente tra Mazza Luana Paola e Cossu Fabrizio ed altra con ordinanza del 13 gennaio 2012, iscritta al n. 261 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2012.

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

udito nella camera di consiglio del 22 maggio 2013 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

Ritenuto che - in un giudizio civile avente ad oggetto domanda di risarcimento danni per un sinistro stradale causato da conducente sprovvisto di copertura assicurativa, e, perciò, proposta anche nei confronti dell'impresa designata dal Fondo di garanzia per le vittime della strada - l'adito Tribunale ordinario di Forlì, al fine del decidere sulla eccezione di improponibilità della domanda per mancato invio della richiesta risarcitoria anche alla CONSAP, come ora richiesto dall'articolo 287, comma 1, del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 recante: «Codice delle assicurazioni private» di seguito anche c.d.a., ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 24, 76 e 77 della Costituzione, onde ha sollevato, con l'ordinanza in epigrafe, questione di legittimità costituzionale del predetto art. 287;

che, ad avviso del rimettente, la nuova norma espressa nel censurato art. 287 c.d.a. violerebbe, appunto, gli artt. 24, 76 e 77 Cost., ponendosi in contrasto con le direttive della delega di cui all'articolo 4 della legge 29 luglio 2003, n. 229 (Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. Legge di semplificazione 2001), in quanto, invece di agevolare, come ivi prescritto, la tutela per il danneggiato, contraente debole, avrebbe aggravato la sua posizione, con l'imposizione di un onere ulteriore, incidente negativamente sul suo diritto di difesa;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri per eccepire la manifesta infondatezza della questione.



Considerato che questione analoga a quella sollevata con l'ordinanza in esame è già stata dichiarata manifestamente infondata da questa Corte con l'ordinanza n. 73 del 2012;

che, in tale occasione, si è evidenziato che, a prescindere dai più o meno ampi margini di discrezionalità riconosciuti in via di principio al legislatore delegato (da ultimo, sentenza n. 230 del 2010 e, in precedenza, anche sentenze n. 199 del 2003 e n. 163 del 2000), al quale non è preclusa l'adozione di norme che rappresentino un ordinario sviluppo e, se del caso, un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante (ordinanze n. 213 del 2005 e n. 419 del 2000), è decisivo ed assorbente, in questo caso, il rilievo che rispetto alla *ratio* della delega di cui all'art. 4 della citata legge n. 229 del 2003 - la quale nel quadro di un complessivo «riassetto della materia», si è proposta di rafforzare la tutela del danneggiato anche attraverso la promozione di condizioni per una maggiore effettività e un miglioramento delle prestazioni assicurative (sentenze n. 230 del 2010 e n. 180 del 2009) - assolutamente coerente, e non certo con essa in contrasto, nonché espressiva comunque di scelte che rientrano nella fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi, è la disposizione del decreto legislativo qui censurata. La quale è, infatti finalizzata alla più razionale esplicazione dell'attività solidaristica del Fondo di garanzia per le vittime della strada ed è funzionale anche all'eventuale intervento, a rafforzamento della garanzia del danneggiato, della CONSAP nella fase del giudizio (art. 287, comma 3, c.d.a.), con l'introduzione di un meccanismo - quello appunto dell'invio della doppia raccomandata - che si risolve in un adempimento meramente formale, che non comporta alcun sostanziale aggravio per il danneggiato al fine del successivo esercizio dell'azione giudiziaria;

che l'odierno rimettente non adduce profili o argomenti diversi rispetto a quelli già valutati nella richiamata precedente pronuncia di manifesta infondatezza;

che, conseguentemente, anche l'attuale questione deve essere dichiarata manifestamente infondata.

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

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 287, comma 1, del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), sollevata, in riferimento agli articoli 24, 76 e 77 della Costituzione, dal Tribunale di ordinario di Forlì, con l'ordinanza di cui in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 giugno 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



N. 158

Ordinanza 17 - 21 giugno 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Remunerazione del servizio - Compenso di riscossione diverso a seconda dell'ambito territoriale di appartenenza dei contribuenti - Imposizione a carico del debitore, in misura parziale o integrale, a seconda che il pagamento avvenga entro o oltre il sessantesimo giorno dalla notifica della cartella - Difetto di motivazione sulla rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.**

- Decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, art. 17, come modificato dall'art. 2, comma 3, lettera *a*), del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito nella legge 24 novembre 2006, n. 286.
- Costituzione, artt. 3, 53 e 97.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Franco GALLO;

*Giudici* :Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 17 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), nel testo risultante dopo le modifiche apportate dall'art. 2, comma 3, lettera *a*), del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Roma nel procedimento vertente tra T.M.G. e l'Agenzia delle entrate, Direzione provinciale Roma 2, con ordinanza del 23 settembre 2010, iscritta al n. 271 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visti l'atto di costituzione di Equitalia Sud s.p.a. e l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nella camera di consiglio del 22 maggio 2013 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio.

Ritenuto che la Commissione tributaria provinciale di Roma - nel corso di un giudizio avente ad oggetto l'annullamento di due cartelle di pagamento per tributi ILOR ed IRPEF relativi agli anni 1978 e 1979 - con ordinanza del 23 settembre 2010 ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 17 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), nel testo risultante dopo le modifiche apportate dall'art. 2, comma 3, lettera *a*), del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, in riferimento agli artt. 3, 53 e 97 della Costituzione;

che nell'ordinanza di rimessione si riferisce che nel giudizio principale la ricorrente:

- ha dedotto: *a*) la nullità delle cartelle per mancanza di sottoscrizione, non potendosi ritenere valida quella «a stampa»; *b*) il proprio difetto di «legittimazione passiva», in quanto tali atti le sarebbero stati notificati in proprio e non nella qualità di erede; *c*) il difetto di motivazione delle cartelle, non essendo le indicazioni in esse riportate sufficienti ad indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche poste alla base della pretesa fiscale (in particolare, le somme del «dettaglio addebiti» non sarebbero verificabili nel calcolo; non sarebbero indicati né le aliquote applicate, né il tasso



d'interesse utilizzato, né i termini iniziali e finali per il calcolo degli interessi; sarebbero richieste sanzioni non irrogabili agli eredi e dalle modalità di calcolo non esplicitate; non sarebbe chiaro quali siano gli atti di accertamento presupposti); d) l'illegittimità del compenso di riscossione richiesto dalla Equitalia s.p.a. a titolo di remunerazione del servizio svolto, per difetto di motivazione del quantum richiesto ed in ragione della irretroattività delle norme «sanzionatorie»;

- ha osservato, quanto a tale compenso, che: a) ai sensi dell'art. 17 del decreto legislativo n. 112 del 1999, il relativo importo è pari ad una percentuale di quello iscritto a ruolo, da determinarsi, per ogni biennio, con decreto ministeriale e fissato, al momento del ricorso, nella misura del 4,65% dall'art. 1 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 17 novembre 2006, n. 24497 (Attuazione dell'articolo 17, comma 3, del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, come modificato dall'articolo 2, comma 3, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262); b) tale importo era all'inizio dovuto dal debitore solamente in caso di mancato pagamento entro i termini di scadenza della cartella, mentre a seguito delle modifiche apportate dal decreto-legge n. 262 del 2006, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 286 del 2006, esso è sempre dovuto (più precisamente, se il pagamento avviene in termini, il compenso è dovuto nella misura del 4,65%; se invece avviene fuori termine, è determinato secondo percentuali fissate in misura differente a seconda dell'ambito territoriale di appartenenza del contribuente);

- ha quindi sollecitato il promovimento dell'incidente di costituzionalità delle norme censurate con riferimento al principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., in quanto il compenso di riscossione è diverso a seconda dell'ambito territoriale di appartenenza dei contribuenti e varia in base a circostanze indipendenti dalla loro condotta; nonché con riferimento all'art. 53 Cost., in quanto la previsione del compenso minimo nella misura del 4,65% non è collegata alla capacità contributiva, ed all'art. 97 Cost., in quanto l'aggio risulta dovuto pur in assenza di una qualsiasi attività dell'agente di riscossione;

che il giudice rimettente, nel sollevare le questioni di legittimità costituzionale, ne ha illustrato la rilevanza e non manifesta infondatezza facendo integralmente proprie le argomentazioni della parte ricorrente;

che, con memoria depositata in cancelleria il 24 dicembre 2012, è intervenuto nel giudizio di costituzionalità il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo preliminarmente l'inammissibilità delle questioni sollevate in quanto:

- il procedimento principale si sarebbe svolto senza l'instaurazione del contraddittorio nei confronti dell'agente della riscossione, come si desumerebbe dalla lettura del frontespizio e dalla narrativa dell'ordinanza di rimessione, e ciò integrerebbe un «macroscopico vizio» del giudizio *a quo* (si citano, in tal senso, la sentenza di questa Corte n. 279 del 2006 e l'ordinanza n. 183 del 1999);

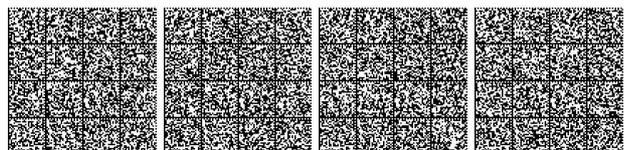
- la Commissione tributaria provinciale si sarebbe dichiaratamente limitata a riportare le prospettazioni della parte ricorrente, senza darsi carico di formulare un proprio giudizio sul loro fondamento; ciò escluderebbe la sussistenza di una motivazione autonoma e sufficiente (si citano, in questo senso, le sentenze n. 103 del 2007 e n. 266 del 2006, e le ordinanze n. 321 del 2010 e n. 75 del 2007);

- difetterebbe la motivazione sulla rilevanza delle questioni prospettate, stante la mancata valutazione della fondatezza degli altri motivi di ricorso spiegati nel giudizio principale ed idonei a determinare l'annullamento integrale delle cartelle impugnate;

- sarebbe carente l'esposizione della fattispecie e del quadro normativo di riferimento (si cita la sentenza n. 236 del 2011), poiché il giudice rimettente sarebbe venuto meno all'onere di fornire elementi idonei ad individuare le norme applicabili *ratione temporis* ai fatti di causa, onere tanto più significativo nel caso di specie, in quanto la norma impugnata ha subito numerose modifiche; in particolare, alla data in cui è stato incardinato il giudizio principale (17 luglio 2009), la versione dell'art. 17 applicabile sarebbe non quella indicata dal giudice rimettente, ma quella che - a seguito delle modifiche apportate dall'art. 32, comma 1, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2 - prevede un aggio unico del 9% per tutto il territorio nazionale;

che, secondo il Presidente del Consiglio, le questioni sarebbero infondate anche nel merito, in quanto:

- la violazione del principio di eguaglianza non sussisterebbe, poiché la diversità di condizioni ambientali determina una differenza di costi che inevitabilmente si riflette sulla misura del compenso dell'agente; in ogni caso, considerata la natura remunerativa dell'aggio, non sarebbe affatto irragionevole la scelta del legislatore di tenere conto, ai fini della sua misura, del rischio di inesigibilità in funzione dell'individuazione di ambiti territoriali omogenei (come, del resto, non potrebbe essere sindacata la scelta contraria, operata dalla normativa intervenuta successivamente, di ripartire i fattori di rischio, secondo parametri mutualistico-attuariali, sull'intera platea dei contribuenti nazionali);



- andrebbe esclusa la violazione del principio di capacità contributiva, poiché, come chiarito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 63 del 1982, il parametro di cui all'art. 53 Cost. attiene al momento sostanziale dell'imposizione e non può riguardare il diverso e successivo aspetto della riscossione del tributo;

- quanto all'art. 97 Cost., andrebbe considerato che il compenso di riscossione non intende remunerare le singole attività esecutive compiute dall'agente (per le quali altre disposizioni - precisamente i commi 6 e 7-ter del medesimo art. 17 - prevedono il diverso istituto del rimborso delle spese), ma ha la funzione di remunerare i costi fissi di organizzazione e mantenimento del servizio nazionale della riscossione;

che si è costituita in giudizio, con memoria depositata in cancelleria il 27 dicembre 2012, la Equitalia Sud s.p.a., parimenti eccependo in primo luogo l'inammissibilità delle questioni sollevate, in quanto il rimettente:

- non avrebbe motivato in alcun modo sulla rilevanza nel giudizio principale delle questioni prospettate, essendosi limitato a riportare fedelmente le censure sollevate dalla ricorrente;

- avrebbe omesso di scrutinare la fondatezza dei primi tre motivi di ricorso con cui la ricorrente ha lamentato l'illegittimità in toto delle cartelle di pagamento: solo successivamente ad una decisione definitiva in ordine alla eventuale infondatezza di tali doglianze, il rimettente avrebbe potuto prendere in considerazione il quarto motivo avente ad oggetto il compenso dell'agente di riscossione;

- non avrebbe individuato con esattezza le norme legislative oggetto di censura, limitandosi a fare generico riferimento alla vigente disciplina del «compenso di riscossione» di cui all'art. 17 del decreto legislativo n. 112 del 1999, come modificato dal decreto-legge n. 262 del 2006, senza indicazione dei commi e delle diverse norme in esso contenute; né sarebbe dato comprendere quale rilievo assuma, nella prospettazione del giudice rimettente, il d.m. 17 novembre 2006; tali lacune, dunque, renderebbero impossibile l'esatta ricostruzione dell'oggetto delle questioni di costituzionalità;

- infine, nella parte in cui prospetta la violazione degli artt. 3 e 53 Cost., censurerebbe, in realtà, norme contenute in atti di rango non legislativo: la presunta discriminazione su base territoriale tra i debitori iscritti a ruolo, infatti, non sarebbe ingenerata dalla norma impugnata ma dal decreto del Ministro delle finanze del 4 agosto 2000;

che, secondo la società costituita, le questioni sarebbero infondate anche nel merito, in quanto:

- non sussisterebbe, con riferimento al regime applicabile *ratione temporis*, alcuna discriminazione tra i contribuenti per i pagamenti effettuati entro i 60 giorni dalla notifica: in tal caso, infatti, l'aggio a carico dei debitori è fissato nella misura del 4,65% dal d.m. 17 novembre 2006 per tutto il territorio nazionale; quanto all'ipotesi del pagamento effettuato dopo tale termine, invece, la differente misura sarebbe giustificata dalle diverse condizioni ambientali che possono rendere oggettivamente più difficile la riscossione da parte dell'agente incaricato;

- non vi sarebbe violazione del principio di capacità contributiva, come sarebbe desumibile dalla sentenza della Corte costituzionale n. 480 del 1993, laddove, pur con riferimento al previgente sistema di riscossione dei tributi, ha stabilito che il parametro di cui all'art. 53 Cost. può riguardare solo il momento sostanziale dell'imposizione del tributo e non la successiva attività di riscossione;

- quanto alla violazione dell'art. 97 Cost., andrebbe considerato che il compenso dell'agente non è volto a remunerare le singole attività esecutive ma l'intera attività di riscossione coattiva (ben più complessa della sola attività di notificazione della cartella), assicurando la copertura dei costi di organizzazione del servizio.

Considerato che la Commissione tributaria provinciale di Roma ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 17 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), nel testo risultante dopo le modifiche apportate dall'art. 2, comma 3, lettera a), del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, deducendo la violazione dell'art. 3 della Costituzione, in quanto il compenso dell'agente della riscossione è diverso a seconda dell'ambito territoriale di appartenenza dei contribuenti; nonché dell'art. 53 Cost., in quanto la previsione del compenso minimo nella misura del 4,65% non è collegata alla capacità contributiva, e dell'art. 97 Cost., in quanto l'aggio risulta dovuto pur in assenza di una qualsiasi attività dell'agente;

che è pregiudiziale l'esame dell'eccezione di inammissibilità sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, secondo cui il giudizio principale si sarebbe svolto senza l'instaurazione del contraddittorio nei confronti dell'agente della riscossione, come si desumerebbe dalla lettura del frontespizio e dalla narrativa dell'ordinanza di rimessione, e ciò integrerebbe un «macroscopico vizio» del giudizio *a quo* rilevabile da questa Corte;

che l'eccezione è infondata, dal momento che l'omessa notificazione del ricorso introduttivo del giudizio principale non emerge dalla lettura dell'ordinanza di rimessione - che sul punto tace - e risulta anzi smentita dalla stessa



Equitalia Sud s.p.a., che, costituendosi nel presente giudizio di costituzionalità, ha riferito di essere stata regolarmente evocata nel giudizio principale;

che fondata ed assorbente, per contro, risulta l'eccezione di inammissibilità, dedotta tanto dal Presidente del Consiglio dei ministri quanto dalla Equitalia Sud s.p.a., per difetto di motivazione sulla rilevanza della questione sollevata, dal momento che il giudice rimettente non ha in alcun modo illustrato, anche solo sommariamente, le ragioni di infondatezza degli altri motivi di ricorso, pure spiegati in via principale nel giudizio *a quo* ed aventi «priorità logica»;

che, infatti, l'esame di tali motivi - con cui si deduce la mancanza di sottoscrizione della cartella, il difetto di titolarità passiva del rapporto tributario controverso ed il difetto di motivazione - è pregiudiziale, perché il loro eventuale accoglimento determinerebbe l'annullamento delle cartelle impugnate (ordinanza n. 73 del 2011);

che tale carenza motivazionale dell'ordinanza comporta la manifesta inammissibilità della questione sollevata (su casi analoghi, ordinanze n. 73 del 2011, n. 96 e n. 22 del 2010).

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

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 17 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), nel testo risultante dopo le modifiche apportate dall'art. 2, comma 3, lettera a), del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 53 e 97 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Roma, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 giugno 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

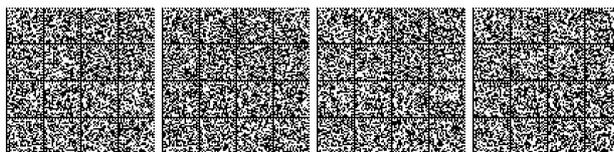
Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 giugno 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 145

*Ordinanza dell'8 febbraio 2013 emessa dal Tribunale di Savona nel procedimento penale a carico di Rosselli Elvio Flavio, Benincasa Massimo e De Rossi Massimiliano.*

**Questione di legittimità costituzionale - Omessa descrizione della fattispecie - Omessa indicazione delle disposizioni censurate e dei parametri costituzionali.**

—  
—

## IL TRIBUNALE

Nel procedimento penale n. 1187/1012 RG.N.R. - 1223//2012 nei confronti di Rosselli Elvio Flavio, Benincasa Massimo, De Rossi Massimiliano.

Scioglimento della riserva formulata alla precedente udienza in ordine alla richiesta del P.M. di sospensione del processo e di remissione degli atti alla Corte costituzionale.

## IL GIUDICE

Esaminati gli atti unitamente all'istanza di sospensione del processo e di remissione degli atti alla Corte costituzionale ex art. 23 e seg. della legge 1953, n. 87, depositata dal P.M. in data 8 gennaio 2013, con riferimento al reato contestato sub c) dell'imputazione;

Esaminata la memoria difensiva depositata in data 1° febbraio 2013 dall'avv. Attilio Beltrametti, difensore di fiducia degli imputati Rosselli e Benincasa, unitamente, per il Rosselli, all'Avv. Roberto Damonte del Foro di Genova;

Richiamato integralmente il contenuto dei suddetti atti;

Richiamato altresì il decreto di citazione a giudizio emesso dal P.M. in data 12 novembre 2012, a seguito del quale si è svolta in data 28 gennaio 2013 la prima udienza davanti a questo giudice;

Rilevato che allo stato appaiono da accogliere le osservazioni svolte con articolata motivazione dal P.M. nell'istanza depositata in data 8 gennaio 2013;

Considerato che il presente giudizio penale, relativamente alla sussistenza del reato contestato sub c) dell'imputazione contenuta nel decreto che dispone il giudizio, non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale sollevata dal P.M.;

Rilevato che la suddetta questione di legittimità costituzionale non appare manifestamente infondata, sulla base della motivazione svolta dallo stesso P.M. nella sua istanza, che deve intendersi qui richiamata integralmente;

Visti gli art. 23 e seg. della L. 11/3/1953, n. 87;



P. Q. M.

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal P.M. con istanza depositata in Cancelleria in data 8 gennaio 2013, da intendersi qui integralmente richiamata;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Sospende il giudizio in corso;*

*Ordina la trasmissione degli atti, a cura della Cancelleria, alla Corte costituzionale ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 23 L. 11/3/1953, n. 87, con comunicazione della presente ordinanza e della istanza del P.M. al Presidente della Giunta Regionale ed al Presidente del Consiglio Regionale della Liguria.*

Savona, 8 febbraio 2013

*Il giudice:* MELONI

13C00228

N. 146

*Ordinanza del 17 aprile 2013 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Campobasso sul ricorso proposto da Regione Molise contro Agenzia delle Entrate Direzione provinciale Ufficio controlli Campobasso.*

**Contenzioso tributario - Controversie di valore non superiore a ventimila euro, relative ad atti emessi dall'Agenzia delle entrate - Obbligo di presentare preliminarmente reclamo ed eventuale proposta di mediazione ad organo della stessa Amministrazione - Previsione a pena di inammissibilità del ricorso, rilevabile d'ufficio in ogni stato e grado del giudizio - Violazione del diritto di agire in giudizio - Insussistenza di ragioni che giustificano una tutela giurisdizionale condizionata al previo esperimento del rimedio amministrativo - Limitazione della tutela giurisdizionale per i contribuenti destinatari di una determinata categoria di provvedimenti tributari - Violazione, sotto più profili, dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza - Contrasto con il principio del giudice naturale precostituito per legge, con il diritto di difesa e con il divieto di limitare a determinate categorie di atti la tutela giurisdizionale contro la P.A. - Restrizione delle facoltà difensive del contribuente (quanto ai contenuti del ricorso, alla tutela cautelare e alla rimborsabilità delle spese sostenute) - Violazione del principio della ragionevole durata del processo - Richiamo alla giurisprudenza della Corte di giustizia UE.**

- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, art. 17-*bis*, introdotto dall'art. 39, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 111 e 113.

#### LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha emesso la seguente Ordinanza sul ricorso n. 634/12 depositato il 27 novembre 2012 avverso avviso di accertamento n. 100000188/10 concess.govern.2010 contro: Ag.Entrate Dir. Provin. Uff. Controlli Campobasso, proposto dal ricorrente: Regione Molise via Genova 11 - 86100 Campobasso CB difeso da: Galasso Avv. Antonio servizio avvocatura regionale 86100 Campobasso CB;

Visto il ricorso proposto dalla Regione Molise avverso l'avviso di Irrogazione di sanzioni per ritardato pagamento della tassa di concessione per il servizio di telefonia mobile in abbonamento emesso dall'Agenzia delle Entrate di Campobasso (previa rettifica in autotutela di un precedente avviso di accertamento) notificato in data 18 settembre 2012, con cui si richiede alla ricorrente di versare la somma di € 13.993,12 oltre interessi e spese;

Visto l'atto di costituzione dell'A.F. che ha pregiudizialmente sollevato l'eccezione di inammissibilità del ricorso per violazione dell'art. 17-*bis* d.lgs. n. 546/92 non avendo la ricorrente presentato il preventivo reclamo obbligatorio,



vertendosi nella specie di impugnazione di un provvedimento dell'A.E. con richiesta di sole sanzioni (oltre interessi e spese) per importo inferiore ad € 20.000 notificato in epoca successiva al 1° aprile 2012;

Vista l'eccezione di legittimità costituzionale del predetto art. 17-*bis* sollevata dal ricorrente per violazione della detta disposizione con gli artt. 3, 24, 25, 111 e 113 della Costituzione;

Considerato che la prospettata questione di illegittimità costituzionale dell'art. 17-*bis* d.lgs 546/92 è indubbiamente rilevante poiché della predetta disposizione deve necessariamente farsi applicazione nel presente giudizio sia ai fini della ammissibilità che relativamente ad aspetti sostanziali dello stesso;

Considerato altresì che la detta questione è da ritenere non manifestamente infondata per i motivi di seguito esposti;

#### OSSERVA

Il reclamo obbligatorio (che può contenere o meno anche la richiesta di mediazione) è previsto dall'art. 17-*bis* del d.lgs. n. 546/92 (introdotto dal DL 98/2011 conv. con modif. nella L. n. 111/2011) per le controversie di valore non superiore ad € 20.000 (valore da determinare ex art. 12/5 Dlgs. 546/92) relative a provvedimenti emessi dall'Agenzia delle Entrate e notificati a decorrere dal 1° aprile 2012. Esso ha natura tipicamente amministrativa, come si evince non solo dalla sua collocazione sistematica nel corpo del d.lgs 546/92 (in cui l'art. 17-*bis* predetto costituisce l'ultima disposizione del titolo I, capo II, ovvero del titolo che precede quello contenente la disciplina della trattazione del processo), ma anche dal testuale disposto del comma 2 dello stesso art. 17-*bis*, che indica il reclamo come condizione di ammissibilità del ricorso, dal quale è evidentemente nettamente diversificato, nonché dal comma 9 che chiarisce bene che il reclamo produce gli effetti del ricorso (ovvero si trasforma in ricorso) solo «decorsi novanta giorni senza che sia stato notificato l'accoglimento del reclamo o senza che sia stata conclusa la mediazione» (richiesta facoltativamente dal contribuente o, in mancanza, obbligatoriamente dall'A.F.) o anche antecedentemente dalla notifica del diniego espresso o dell'accoglimento solo parziale.

Esso reclamo si configura come rimedio amministrativo di secondo grado, in quanto successivo al procedimento amministrativo conclusosi col provvedimento impugnato dal contribuente, volto a definire la questione nell'ambito della Pubblica Amministrazione, con assoluta esclusione dell'intervento dell'organo giurisdizionale, ma previsto come filtro obbligatorio del processo tributario (limitatamente agli atti sopra indicati), con esclusione (art. 17-*bis*, comma 4) per le controversie relative al recupero di aiuti di Stato illegittimi, filtro la cui omessa attivazione è sanzionata con la inammissibilità del ricorso «rilevabile di ufficio in ogni stato e grado del processo».

L'istituto del reclamo, che è compatibile con la richiesta di autotutela ante causam e con la richiesta di accertamento con adesione (d.lgs. n. 218/97), ma non con la conciliazione giudiziale (espressamente esclusa dal comma 1 dell'art. 17-*bis* cit.), oltre a costituire una inutile duplicazione di rimedi transattivi preprozessuali, con evidente allungamento dei tempi di definizione del contenzioso, presenta vari profili di incostituzionalità per violazione delle norme di cui agli artt. 3, 24, 25, 111 e 113 della Costituzione.

Va innanzitutto rilevato, quanto alla violazione dell'art. 24 Cost. (diritto di agire in giudizio e inviolabilità del diritto di difesa), che la sanzione dell'inammissibilità del ricorso per la omessa presentazione del reclamo, ovvero la perdita definitiva del diritto di adire il giudice per la omessa attivazione di un rimedio amministrativo, è stata più volte censurata dal Giudice delle leggi per violazione dell'art. 24 Cost.

È da premettere che all'attribuzione della titolarità di un diritto soggettivo deve sempre accompagnarsi il riconoscimento del potere di far valere il diritto innanzi al giudice in un procedimento giurisdizionale. Trattasi della c.d. inscindibilità diritto-azione.

Tuttavia detta inscindibilità fu mitigata già dalla sentenza n. 47/64 della Corte costituzionale nella quale si affermò che l'art. 24, primo comma, Cost. «non impone una correlazione assoluta tra il sorgere del diritto e la sua azionabilità», a condizione, però, che ricorrano due ipotesi, ovvero le esigenze di ordine generale e le superiori finalità di giustizia.

In varie occasioni è stato affermato che, pur dovendosi riconoscere, in via di principio, la legittimità di forme di accesso alla giurisdizione condizionate al previo esperimento di rimedi di carattere amministrativo, va dichiarata, soprattutto in riferimento all'art. 24 della Costituzione, l'illegittimità di tali previsioni «quando esse comportino una compres-



sione penetrante del diritto di azione, ostacolandone o rendendone difficoltoso l'esercizio, in particolare comminando la sanzione della decadenza. Ne deriva così la definitiva perdita del diritto» (Corte Cost. Sent. n. 530/89 e 15/91).

Più in generale può rilevarsi che spesso la Corte costituzionale ha ritenuto sussistere la violazione degli artt. 24, 113 e 3 della Costituzione in vari casi in cui il previo esperimento di rimedi amministrativi condizionavano l'accesso alla giurisdizione tributaria, comprimendo il diritto di difesa, reso eccessivamente difficoltoso o ostacolato dall'omesso esercizio della procedura amministrativa (v. Corte Cost. Sent. 406/93: azione giudiz. subordinata a ricorso gerarchico - Sent. 360/94 e 56/95: imposta sugli spettacoli, art. 39 DPR 640/72, e tassa sulle società, art. 12 DPR 641/72).

Il differimento dell'azione giudiziaria, come si è già detto, è stato generalmente ritenuto legittimo solo nella ricorrenza di «esigenze di ordine generale e superiori, finalità di giustizia» (esigenze quanto meno discutibili nel caso che ne occupa attesa la preesistenza di vari filtri amministrativi), ma comunque giammai è stato ritenuto legittimo condizionare addirittura l'ammissibilità dell'azione giudiziaria al previo esperimento di un rimedio amministrativo, poiché anche in presenza delle due predette circostanze è stato ritenuto che il legislatore ha pur sempre l'obbligo di «osservare il limite imposto dall'esigenza di non rendere la tutela giurisdizionale eccessivamente difficoltosa ovvero di non differirla irrazionalmente e sine die» (Corte Cost. Sent. 82/92).

Il legislatore, invero, può certamente imporre degli oneri per l'esperimento dei rimedi giurisdizionali, come la previa proposizione di un ricorso amministrativo, oneri finalizzati alla salvaguardia di interessi generali, quali il sovraccarico giudiziario e le conseguenti difficoltà per il suo funzionamento, ma giammai può sacrificare eccessivamente il diritto di azione, potendo la tutela giurisdizionale, al limite, essere solo procrastinata, ponendosi come sanzione alla violazione dell'onere la improcedibilità dell'azione, sì da consentire al giudice, che verifichi la omessa presentazione del reclamo, di concedere alle parti un termine per la presentazione della domanda, ma giammai si sarebbe potuto sanzionare (come è avvenuto) la omessa presentazione del reclamo con la inammissibilità dell'azione, ovvero con la perdita definitiva del diritto di agire in giudizio. La sanzione della inammissibilità dell'azione giudiziaria conseguente all'omesso previo esperimento del reclamo si rivela anche in contrasto con gli artt. 3 (principi di uguaglianza e ragionevolezza) e 113 (divieto di limitare la tutela giurisdizionale contro gli atti della P.A. per determinate categorie di atti).

Non sembra dubbio, infatti, che la predetta sanzione genera una irragionevole discriminazione tra il diritto del contribuente a corrispondere il giusto tributo e la potestà impositiva dell'Amministrazione Finanziaria, non essendo in alcun modo possibile ravvisare le predette «esigenze di ordine generale e superiori finalità di giustizia» al fine di giustificare il previo reclamo in presenza di altri già esistenti preventivi istituti dellattivi (quali l'autotutela, l'obbligo del preventivo contraddittorio, l'accertamento con adesione), sì che il c.d. reclamo/mediazione costituisce solo un rilevante aggravio del procedimento, che, per la sua obbligatorietà, la cui violazione è sanzionata con la inammissibilità dell'azione giudiziaria, limita la tutela giurisdizionale solo nei confronti dei contribuenti interessati da una determinata categoria di provvedimenti dell'Agenzia delle Entrate, mentre tale limite non sussiste nei confronti dei contribuenti interessati dagli altri provvedimenti emessi dalla predetta A.F. o da tutti i provvedimenti tributari emessi da altri enti impositori. Ulteriore violazione dell'art. 24 Cost. si ravvisa nella necessità (imposta dall'art. 17-bis, comma 6, con il rinvio all'art. 18 d.lgs. 546/92) che il contenuto del reclamo sia identico a quello del ricorso eventualmente proponibile nella fase successiva.

Non può non rilevarsi, infatti, che la anticipata discovery della tesi difensiva del contribuente nella fase amministrativa, che obbligatoriamente deve precedere la fase del giudizio, con conseguente immodificabilità di ulteriori prospettazioni difensive nell'eventuale giudizio in relazione ad un provvedimento ancora da valutare, costituisce grave pregiudizio difensivo per il contribuente (che, ad es., se nella fase amministrativa aveva chiesto l'annullamento parziale del provvedimento, nella fase del giudizio non potrà richiedere l'annullamento totale).

L'art. 17-bis cit. si rivela inoltre in contrasto con i principi di uguaglianza e ragionevolezza posti dall'art. 3 della Costituzione anche sotto ulteriori e diversi profili.

Innanzitutto per la evidente irrazionalità e diversità di trattamento in ordine alla concedibilità in sede giurisdizionale della tutela cautelare.

Come si desume dall'art. 47 d.lgs. n. 546/92 il procedimento cautelare è condizionato ad una valida instaurazione del contraddittorio giudiziale relativo al processo sul merito dell'atto del quale si invoca la sospensione, poiché il predetto art. 47 al comma primo richiede che siano osservate le disposizioni di cui all'art. 22 relative alla costituzione in giudizio del ricorrente. Detta disposizione è posta in evidente correlazione con quella di cui al sesto comma del predetto art. 47 secondo cui nei casi di sospensione dell'atto la trattazione del merito deve essere fissata non oltre novanta giorni dalla pronuncia, disposizione questa che sarebbe vanificata se fosse consentito al ricorrente di ottenere la sospensione



del provvedimento prima di una sua efficace costituzione in giudizio, non senza considerare l'ulteriore ipotesi che in caso di ritardo o omissione della costituzione il provvedimento rimarrebbe sospeso per un tempo indeterminato.

Orbene la predetta tutela cautelare immediata è esclusa, per tutto il tempo necessario all'espletamento della fase del reclamo, solo nei confronti dei soggetti ai quali sono stati notificati provvedimenti emessi dall'Agenzia delle Entrate e relativi a controversie non superiori ad € 20.000,00, mentre è generalmente prevista per tutti gli altri soggetti destinatari di provvedimenti tributari emessi dall'Agenzia delle Entrate o da altri Enti impositori, ovvero per tutte le materie riservate alla giurisdizione tributaria. Trattasi di esclusione gravemente lesiva dei diritti del contribuente poiché del tutto irrazionale, contraria al principio di uguaglianza e assolutamente non giustificabile trattandosi della tutela giurisdizionale di posizioni giuridiche soggettive che devono essere garantite in modo particolare in presenza della immediata esecutività degli avvisi di accertamento (art. 29 DL 78/2010) o in caso di ricorso avverso cartelle esattoriali (ex art. 36-bis DPR 600/73 o 54-bis DPR 633/72 o in caso di ricorso avverso il ruolo).

La predetta esclusione della tutela cautelare rileva anche sotto il profilo della violazione degli artt. 24 e 25 Cost. (diritto di difesa e divieto di distrazione dal giudice naturale), poiché, come si è già detto, solo dopo la presentazione del ricorso, ovvero successivamente all'inutile esperimento della procedura amministrativa conseguente al reclamo, il contribuente potrà rivolgersi al proprio giudice naturale per ottenere un provvedimento cautelare, il che comporta che, nelle more del procedimento amministrativo del reclamo, il contribuente, in presenza di un danno grave e irreparabile (si ricorda che il limite di € 20.000,00 va inteso al netto di interessi e sanzioni, il che comporta che la richiesta complessiva può anche superare il doppio), è privato della tutela cautelare giurisdizionale, potendo nelle more usufruire unicamente della autotutela sospensiva concessa dalla A.F. che ha in materia ampio potere discrezionale.

Ulteriore profilo di contrasto con l'art. 3 della Costituzione, ovvero con i principi di uguaglianza e ragionevolezza, si ravvisa nella regolamentazione delle spese del procedimento, regolamentazione prevista solo per la eventualità che si pervenga alla fase giurisdizionale.

Come è noto, ex art. 12 d.lgs. 546/92, solo per le controversie di valore inferiore ad € 2.582,28 il contribuente può stare in giudizio senza assistenza di difensore, mentre per tutte quelle di importo superiore (o comunque anche per le prime se esercita il diritto di essere assistito da difensore) egli ha l'obbligo di munirsi di un difensore.

Orbene, poiché il reclamo deve avere, come si è visto, lo stesso contenuto del ricorso in cui è destinato a tramutarsi (per l'ipotesi che il reclamo non vada a buon fine) è indubbio che il contribuente, poiché obbligato dalla legge oppure poiché intende esercitare il diritto di avvalersi di un difensore (per le cause in cui potrebbe difendersi da solo), deve avvalersi dell'assistenza di un difensore per l'assistenza tecnica. Egli pertanto deve sostenere spese per la remunerazione del difensore, spese che non gli saranno mai rimborsate in caso di anticipato annullamento del provvedimento in esito al reclamo, mentre l'A.F. beneficia del risparmio delle spese del giudizio che non sarà instaurato.

L'obbligo predetto di sostenere le spese non più rimborsabili, in caso di annullamento del provvedimento nella obbligatoria fase amministrativa del reclamo, si rivela in contrasto anche con il diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost. poiché nella predetta ipotesi il diritto di difesa non viene garantito nella sua interezza ma solo previa la detrazione delle spese per l'assistenza tecnica.

L'istituto del reclamo, infine, si rivela in contrasto con l'art. 111, comma ultima parte, della Costituzione che fa obbligo al legislatore di assicurare la ragionevole durata del processo.

Invero, premesso che, come si è già detto, l'istituto del reclamo è compatibile con l'accertamento con adesione, e tenuto conto della eventuale sospensione dei termini feriali applicabile al predetto accertamento con adesione, può verificarsi che, in caso di preventiva richiesta di accertamento con adesione, il termine di giorni 90 (previsto dall'art. 6 d.lgs. 218/97), al quale può sommarsi il termine di gg. 45 per la sospensione feriale, si potrà ulteriormente sommare al termine di giorni 60 previsto per il reclamo, al quale potrà altresì aggiungersi - in caso di silenzio dell'A.F. sul reclamo - l'ulteriore termine di giorni 90, per un totale di giorni 285, ovvero oltre nove mesi (senza contare il termine di giorni trenta per la costituzione del ricorrente, ex art. 22 richiamato dall'art. 17-bis *cit*), sì che il processo tributario potrebbe essere instaurato solo dopo il predetto termine, onde non è in alcun modo possibile ritenere che con l'introduzione dell'istituto del reclamo il legislatore abbia rispettato il principio posto dall'art. 111 della Costituzione.

Il predetto principio di cui all'art. 111 Cost. dovrebbe ritenersi altresì violato dalla complicazione processuale per il caso che il contribuente intenda proporre un ricorso cumulativo.

Come è noto la possibilità di presentare un solo ricorso per l'impugnazione di più provvedimenti (specie in caso di connessione soggettiva) prevista dall'art. 104 c.p.c. può essere estesa al giudizio tributario (Cass. 7359/2002 e 19666/2004) ove si presenta di certo più semplice, sia perché in esso giudizio non esiste il limite della competenza



per valore sia perchè è ivi più agevole la trattazione contestuale dei provvedimenti, specie quando si tratta della stessa imposta (riferita a più anni) o di imposte tra loro collegate.

La unitaria trattazione dei diversi ricorsi evita il formarsi, anche solo logicamente, di giudicati contraddittori, assicura una migliore formazione del convincimento del giudice e realizza l'economia di attività processuali.

Tuttavia la necessità di rispettare il termine di impugnazione, per ciascuno dei diversi provvedimenti da impugnare, comporta evidente complicazione nella ipotesi che entro lo stesso termine debbano essere impugnati più provvedimenti dei quali alcuni (di valore inferiore ad € 20.000) devono seguire la procedura del reclamo obbligatorio di cui all'art. 17-*bis* mentre altri (di importo superiore) devono seguire il corso ordinario. Non sembra dubbio che in tal caso la evidente complicazione processuale, dovuta alla diversità del termine per la costituzione in giudizio del ricorrente, con conseguente rischio di inammissibilità del ricorso, indurrà il contribuente a presentare distinti ricorsi con conseguente vanificazione dei benefici processuali derivanti dalla presentazione del ricorso cumulativo.

Non sembra superfluo ricordare, ancora una volta, che le limitazioni alla tutela giurisdizionale effettiva sono state ritenute ammissibili allorché realizzino un alleggerimento del sovraccarico dell'apparato giudiziario ed il soddisfacimento più immediato delle situazioni sostanziali controverse, a condizione però che assumano carattere ragionevole, ma anche in tal caso la misura ritenuta idonea è stata pur sempre configurata come condizione di procedibilità della domanda e giammai come definitiva inammissibilità della stessa.

Anche nel diritto comunitario le restrizioni della tutela giurisdizionale con misure di conciliazione extragiudiziale sono state ritenute ammissibili solo quando corrispondano ad «obiettivi di interesse generale» e purché non si traducano «in un intervento sproporzionato ed inaccettabile, tale da ledere la sostanza dei diritti così garantiti» (Corte di Giustizia, Causa C-28/05 e Corte Europea sent. Fogary c/ Regno Unito, 21 novembre 2011).

Più precisamente il Giudice Comunitario, pur dopo avere ammesso la legittimità di una normativa nazionale che abbia introdotto l'obbligatorietà di una procedura di conciliazione extragiudiziale prima del ricorso ad un organo giurisdizionale, purché essa non sia «tale da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti ai singoli», ha precisato che ciò che conta è che la procedura «non comporti 101 ritardo sostanziale per la proposizione di un ricorso giurisdizionale, sospenda la prescrizione dei diritti in questione e non generi costi per le parti e sia possibile disporre provvedimenti provvisori nei casi eccezionali in cui l'urgenza della situazione lo impone» (Sentenza 18/3/2010, C-317/08, C-3 18/08, C-319/08, C-320/08).

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 Costituzione e 23 Legge 11/3/1953 n. 87;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17-bis d.lgs. n. 546/1992 introdotto dal D.L. n. 98/2011 (conv. con modif. nella Legge n. 111/2011) per violazione degli artt. 3, 24, 25, 111 e 113 della Costituzione.*

*Sospende il presente giudizio e dispone che gli atti siano trasmessi alla Corte costituzionale.*

*Dispone che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del processo ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Campobasso, 16 aprile 2013

*Il Presidente est.: DI NARDO*



## N. 147

*Ordinanza del 17 aprile 2013 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Campobasso sul ricorso proposto da De Paola Ottavio contro Agenzia delle entrate – Direzione provinciale – Ufficio controlli Campobasso.*

**Contenzioso tributario - Controversie di valore non superiore a ventimila euro, relative ad atti emessi dall’Agenzia delle entrate - Obbligo di presentare preliminarmente reclamo ed eventuale proposta di mediazione ad organo della stessa Amministrazione - Previsione a pena di inammissibilità del ricorso, rilevabile d’ufficio in ogni stato e grado del giudizio - Violazione del diritto di agire in giudizio - Insussistenza di ragioni che giustificano una tutela giurisdizionale condizionata al previo esperimento del rimedio amministrativo - Limitazione della tutela giurisdizionale per i contribuenti destinatari di una determinata categoria di provvedimenti tributari - Violazione, sotto più profili, dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza - Contrasto con il principio del giudice naturale precostituito per legge, con il diritto di difesa e con il divieto di limitare a determinate categorie di atti la tutela giurisdizionale contro la P.A. - Restrizione delle facoltà difensive del contribuente (quanto ai contenuti del ricorso, alla tutela cautelare e alla rimborsabilità delle spese sostenute) - Violazione del principio della ragionevole durata del processo - Richiamo alla giurisprudenza della Corte di giustizia UE.**

- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, art. 17-*bis*, introdotto dall’art. 39, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 111 e 113.

## LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha emesso la seguente ordinanza: sul ricorso n. 589/12 depositato il 24 ottobre 2012, avverso cartella di pagamento n. 02702720110001445087003 registro, contro: Agenzia delle entrate – Direzione provinciale – Ufficio controlli Campobasso, proposto da ricorrente: De Paola Ottavio, via Monsignor Bologna n. 23 – 86100 Campobasso, difeso da Studio legale Cima e Colucci, via Zurlo n. 8 – 86100 Campobasso.

Visto il ricorso proposto da De Paola Ottavio avverso la cartella di pagamento emessa dall’Equitalia Sud S.p.a., cartella in epigrafe compiutamente indicata e notificata in data 20 settembre 2012, con cui si richiede al ricorrente di versare la complessiva somma di € 16.506,00 conseguente a precedente avviso di liquidazione per imposta di registro, imposta ipotecaria e imposta catastale, oltre sanzioni, interessi e spese;

Visto l’atto di costituzione dell’A.F. che ha pregiudizialmente sollevato l’eccezione di inammissibilità del ricorso per violazione dell’art. 17-*bis* del decreto legislativo n. 546/1992 non avendo il ricorrente presentato il preventivo reclamo obbligatorio e vertendosi nella specie di impugnazione della cartella per contestare la pretesa tributaria derivante dal ruolo, essendo stata contestata la definitività del presupposto avviso di liquidazione;

Considerato che deve pregiudizialmente essere esaminata l’eccezione di inammissibilità del ricorso per omissione del preventivo reclamo sollevata dall’A.F.;

Ritenuto tuttavia che, ad avviso di questo collegio giudicante, sussistono seri dubbi sulla costituzionalità dell’art. 17-*bis* del decreto legislativo n. 546/1992, per contrasto della detta disposizione con gli articoli 3, 24, 25, 111 e 113 della Costituzione;

Considerato che la predetta questione di illegittimità costituzionale dell’art. 17-*bis* del decreto legislativo n. 546/1992 è indubbiamente rilevante poiché della predetta disposizione deve necessariamente farsi applicazione nel presente giudizio sia ai fini della ammissibilità del ricorso che relativamente ad aspetti sostanziali dello stesso;

Considerato altresì che la detta questione è da ritenere non manifestamente infondata per i motivi di seguito esposti;



## O S S E R V A

Il reclamo obbligatorio (che può contenere o meno anche la richiesta di mediazione) è previsto dall'art. 17-*bis* del decreto legislativo n. 546/1992 (introdotto dal decreto-legge n. 98/2011 convertito con modificazioni nella legge n. 111/2011) per le controversie di valore non superiore ad € 20.000 (valore da determinare ex art. 12/5 del decreto legislativo n. 546/1992) relative a provvedimenti emessi dall'Agenzia delle entrate e notificati a decorrere dal 1° aprile 2012. Esso ha natura tipicamente amministrativa, come si evince non solo dalla sua collocazione sistematica nel corpo del decreto legislativo n. 546/1992 (in cui l'art. 17-*bis* predetto costituisce l'ultima disposizione del titolo I, capo II, ovvero del titolo che precede quello contenente la disciplina della trattazione del processo), ma anche dal testuale disposto del comma 2 dello stesso art. 17-*bis*, che indica il reclamo come condizione di ammissibilità del ricorso, dal quale è evidentemente nettamente diversificato, nonché dal comma 9 che chiarisce bene che il reclamo produce gli effetti del ricorso (ovvero si trasforma in ricorso) solo «decorsi novanta giorni senza che sia stato notificato l'accoglimento del reclamo o senza che sia stata conclusa la mediazione» (richiesta facoltativamente dal contribuente o, in mancanza, obbligatoriamente dall'A.F.) o anche antecedentemente dalla notifica del diniego espresso o dell'accoglimento solo parziale.

Esso reclamo si configura come rimedio amministrativo di secondo grado, in quanto successivo al procedimento amministrativo conclusosi col provvedimento impugnato dal contribuente, volto a definire la questione nell'ambito della pubblica amministrazione, con assoluta esclusione dell'intervento dell'organo giurisdizionale, ma previsto come filtro obbligatorio del processo tributario (limitatamente agli atti sopra indicati), con esclusione (art. 17-*bis*, comma 4) per le controversie relative al recupero di aiuti di Stato illegittimi, filtro la cui omessa attivazione è sanzionata con la inammissibilità del ricorso «rilevabile di ufficio in ogni stato e grado del processo».

L'istituto del reclamo, che è compatibile con la richiesta di autotutela ante causam e con la richiesta di accertamento con adesione (decreto legislativo n. 218/1997), ma non con la conciliazione giudiziale (espressamente esclusa dal comma 1 dell'art. 17-*bis* cit.), oltre a costituire una inutile duplicazione di rimedi transattivi preprozessuali, con evidente allungamento dei tempi di definizione del contenzioso, presenta vari profili di incostituzionalità per violazione delle norme di cui agli articoli 3,24, 25, 111 e 113 della Costituzione.

Va innanzitutto rilevato, quanto alla violazione dell'art. 24 Cost. (diritto di agire in giudizio e inviolabilità del diritto di difesa), che la sanzione dell'inammissibilità del ricorso per la omessa presentazione del reclamo, ovvero la perdita definitiva del diritto di adire il giudice per la omessa attivazione di un rimedio amministrativo, è stata più volte censurata dal giudice delle leggi per violazione dell'art. 24 Cost.

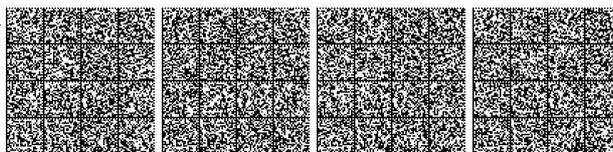
È da premettere che all'attribuzione della titolarità di un diritto soggettivo deve sempre accompagnarsi il riconoscimento del potere di far valere il diritto innanzi al giudice in un procedimento giurisdizionale. Trattasi della c.d. inscindibilità diritto-azione.

Tuttavia detta inscindibilità fu mitigata già dalla sentenza n. 47/64 della Corte costituzionale nella quale si affermò che l'art. 24, primo comma, Cost. «non impone una correlazione assoluta tra il sorgere del diritto e la sua azionabilità», a condizione, però, che ricorrano due ipotesi, ovvero le esigenze di ordine generale e le superiori finalità di giustizia.

In varie occasioni è stato affermato che, pur dovendosi riconoscere, in via di principio, la legittimità di forme di accesso alla giurisdizione condizionate al previo esperimento di rimedi di carattere amministrativo, va dichiarata, soprattutto in riferimento all'art. 24 della Costituzione, l'illegittimità di tali previsioni «quando esse comportino una compressione penetrante del diritto di azione, ostacolandone o rendendone difficoltoso l'esercizio, in particolare comminando la sanzione della decadenza. Ne deriva così la definitiva perdita del diritto» (Corte Cost. sentenze n. 530/89 e n. 15/91).

Più in generale può rilevarsi che spesso la Corte costituzionale ha ritenuto sussistere la violazione degli articoli 24, 113 e 3 della Costituzione in vari casi in cui il previo esperimento di rimedi amministrativi condizionavano l'accesso alla giurisdizione tributaria, comprimendo il diritto di difesa, reso eccessivamente difficoltoso o ostacolato dall'omesso esercizio della procedura amministrativa (v. Corte costituzionale sentenza n. 406/93: azione giudiziaria subordinata a ricorso gerarchico – sentenze n. 360/94 e n. 56/95: imposta sugli spettacoli, art. 39 del decreto del Presidente della Repubblica n. 640/1972, e tassa sulle società, art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 641/1972).

Il differimento dell'azione giudiziaria, come si è già detto, è stato generalmente ritenuto legittimo solo nella ricorrenza di «esigenze di ordine generale e superiori finalità di giustizia» (esigenze quanto meno discutibili nel caso che ne occupa attesa la preesistenza di vari filtri amministrativi), ma comunque giammai è stato ritenuto legittimo condizionare addirittura l'ammissibilità dell'azione giudiziaria al previo esperimento di un rimedio amministrativo, poiché anche in presenza delle due predette circostanze è stato ritenuto che il legislatore ha pur sempre l'obbligo di «osservare il limite imposto dall'esigenza di non rendere la tutela giurisdizionale eccessivamente difficoltosa ovvero di non differirla irrazionalmente e sine die» (Corte costituzionale sentenza n. 82/92).



Il legislatore, invero, può certamente imporre degli oneri per l'esperienza dei rimedi giurisdizionali, come la previa proposizione di un ricorso amministrativo, oneri finalizzati alla salvaguardia di interessi generali, quali il sovraccarico giudiziario e le conseguenti difficoltà per il suo funzionamento, ma giammai può sacrificare eccessivamente il diritto di azione, potendo la tutela giurisdizionale, al limite, essere solo procrastinata, ponendosi come sanzione alla violazione dell'onere la improcedibilità dell'azione, sì da consentire al giudice, che verifichi la omessa presentazione del reclamo, di concedere alle parti un termine per la presentazione della domanda, ma giammai si sarebbe potuto sanzionare (come è avvenuto) la omessa presentazione del reclamo con la inammissibilità dell'azione, ovvero con la perdita definitiva del diritto di agire in giudizio. La sanzione della inammissibilità dell'azione giudiziaria conseguente all'omesso previo esperimento del reclamo si rivela anche in contrasto con gli articoli 3 (principi di uguaglianza e ragionevolezza) e 113 (divieto di limitare la tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione per determinate categorie di atti).

Non sembra dubbio, infatti, che la predetta sanzione genera una irragionevole discriminazione tra il diritto del contribuente a corrispondere il giusto tributo e la potestà impositiva dell'amministrazione finanziaria, non essendo in alcun modo possibile ravvisare le predette «esigenze di ordine generale e superiori finalità di giustizia» al fine di giustificare il previo reclamo in presenza di altri già esistenti preventivi istituti deflattivi (quali l'autotutela, l'obbligo del preventivo contraddittorio, l'accertamento con adesione), sì che il c.d. reclamo/mediazione costituisce solo un rilevante aggravio del procedimento, che, per la sua obbligatorietà, la cui violazione è sanzionata con la inammissibilità dell'azione giudiziaria, limita la tutela giurisdizionale solo nei confronti dei contribuenti interessati da una determinata categoria di provvedimenti dell'Agenzia delle entrate, mentre tale limite non sussiste nei confronti dei contribuenti interessati dagli altri provvedimenti emessi dalla predetta A.F. o da tutti i provvedimenti tributari emessi da altri enti impositori.

Ulteriore violazione dell'art. 24 Cost. si ravvisa nella necessità (imposta dall'art. 17-bis, comma 6, con il rinvio all'art. 18 del decreto legislativo n. 546/1992) che il contenuto del reclamo sia identico a quello del ricorso eventualmente proponibile nella fase successiva.

Non può non rilevarsi, infatti, che la anticipata discovery della tesi difensiva del contribuente nella fase amministrativa, che obbligatoriamente deve precedere la fase del giudizio, con conseguente immutabilità di ulteriori prospettazioni difensive nell'eventuale giudizio in relazione ad un provvedimento ancora da valutare, costituisce grave pregiudizio difensivo per il contribuente (che, ad es.: se nella fase amministrativa aveva chiesto l'annullamento parziale del provvedimento, nella fase del giudizio non potrà richiedere l'annullamento totale).

L'art. 17-bis cit. si rivela inoltre in contrasto con i principi di uguaglianza e ragionevolezza posti dall'art. 3 della Costituzione anche sotto ulteriori e diversi profili.

Innanzitutto per la evidente irrazionalità e diversità di trattamento in ordine alla concedibilità in sede giurisdizionale della tutela cautelare.

Come si desume dall'art. 47 del decreto legislativo n. 546/1992 il procedimento cautelare è condizionato ad una valida instaurazione del contraddittorio giudiziale relativo al processo sul merito dell'atto del quale si invoca la sospensione, poiché il predetto art. 47 al comma primo richiede che siano osservate le disposizioni di cui all'art. 22 relative alla costituzione in giudizio del ricorrente. Detta disposizione è posta in evidente correlazione con quella di cui al sesto comma del predetto art. 47 secondo cui nei casi di sospensione dell'atto la trattazione del merito deve essere fissata non oltre novanta giorni dalla pronuncia, disposizione questa che sarebbe vanificata se fosse consentito al ricorrente di ottenere la sospensione del provvedimento prima di una sua efficace costituzione in giudizio, non senza considerare l'ulteriore ipotesi che in caso di ritardo o omissione della costituzione il provvedimento rimarrebbe sospeso per un tempo indeterminato.

Orbene la predetta tutela cautelare immediata è esclusa, per tutto il tempo necessario all'espletamento della fase del reclamo, solo nei confronti dei soggetti ai quali sono stati notificati provvedimenti emessi dall'Agenzia delle entrate e relativi a controversie non superiori ad € 20.000,00, mentre è generalmente prevista per tutti gli altri soggetti destinatari di provvedimenti tributari emessi dall'Agenzia delle entrate o da altri enti impositori, ovvero per tutte le materie riservate alla giurisdizione tributaria. Trattasi di esclusione gravemente lesiva dei diritti del contribuente poiché del tutto irrazionale, contraria al principio di uguaglianza e assolutamente non giustificabile trattandosi della tutela giurisdizionale di posizioni giuridiche soggettive che devono essere garantite in modo particolare in presenza della immediata esecutività degli avvisi di accertamento (art. 29 del decreto-legge n. 78/2010) o in caso di ricorso avverso cartelle esattoriali (ex art. 36-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 600/1973 o 54-bis decreto del Presidente della Repubblica n. 633/1972 o in caso di ricorso avverso il ruolo).

La predetta esclusione della tutela cautelare rileva anche sotto il profilo della violazione degli articoli 24 e 25 Cost. (diritto di difesa e divieto di distrazione dal giudice naturale), poiché, come si è già detto, solo dopo la presentazione del ricorso, ovvero successivamente all'inutile esperimento della procedura amministrativa conseguente al reclamo, il



contribuente potrà rivolgersi al proprio giudice naturale per ottenere un provvedimento cautelare, il che comporta che, nelle more del procedimento amministrativo del reclamo, il contribuente, in presenza di un danno grave e irreparabile ( si ricorda che il limite di € 20.000,00 va inteso al netto di interessi e sanzioni, il che comporta che la richiesta complessiva può anche superare il doppio), è privato della tutela cautelare giurisdizionale, potendo nelle more usufruire unicamente della autotutela sospensiva concessa dalla A.F. che ha in materia ampio potere discrezionale.

Ulteriore profilo di contrasto con l'art. 3 della Costituzione, ovvero con i principi di uguaglianza e ragionevolezza, si ravvisa nella regolamentazione delle spese del procedimento, regolamentazione prevista solo per la eventualità che si pervenga alla fase giurisdizionale.

Come è noto, ex art. 12 del decreto legislativo n. 546/1992, solo per le controversie di valore inferiore ad € 2.582,28 il contribuente può stare in giudizio senza assistenza di difensore, mentre per tutte quelle di importo superiore (o comunque anche per le prime se esercita il diritto di essere assistito da difensore) egli ha l'obbligo di munirsi di un difensore.

Orbene, poiché il reclamo deve avere, come si è visto, lo stesso contenuto del ricorso in cui è destinato a tramutarsi (per l'ipotesi che il reclamo non vada a buon fine) è indubbio che il contribuente, poiché obbligato dalla legge oppure poiché intende esercitare il diritto di avvalersi di un difensore (per le cause in cui potrebbe difendersi da solo), deve avvalersi dell'assistenza di un difensore per l'assistenza tecnica. Egli pertanto deve sostenere spese per la remunerazione del difensore, spese che non gli saranno mai rimborsate in caso di anticipato annullamento del provvedimento in esito al reclamo, mentre l'A.F. beneficia del risparmio delle spese del giudizio che non sarà instaurato.

L'obbligo predetto di sostenere le spese non più rimborsabili, in caso di annullamento del provvedimento nella obbligatoria fase amministrativa del reclamo, si rivela in contrasto anche con il diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost. poiché nella predetta ipotesi il diritto di difesa non viene garantito nella sua interezza ma solo previa la detrazione delle spese per l'assistenza tecnica.

L'istituto del reclamo, infine, si rivela in contrasto con l'art. 111, primo comma, ultima parte, della Costituzione che fa obbligo al legislatore di assicurare la ragionevole durata del processo.

Invero, premesso che, come si è già detto, l'istituto del reclamo è compatibile con l'accertamento con adesione, e tenuto conto della eventuale sospensione dei termini feriali applicabile al predetto accertamento con adesione, può verificarsi che, in caso di preventiva richiesta di accertamento con adesione, il termine di novanta giorni (previsto dall'art. 6 del decreto legislativo n. 218/1997), al quale può sommarsi il termine di quarantacinque giorni per la sospensione feriale, si potrà ulteriormente sommare al termine di sessanta giorni previsto per il reclamo, al quale potrà altresì aggiungersi, in caso di silenzio dell'A.F. sul reclamo, l'ulteriore termine di novanta giorni, per un totale di 285 giorni, ovvero oltre nove mesi (senza contare il termine di trenta giorni per la costituzione del ricorrente, ex art. 22 richiamato dall'art. 17-*bis* cit.), sì che il processo tributario potrebbe essere instaurato solo dopo il predetto termine, onde non è in alcun modo possibile ritenere che con l'introduzione dell'istituto del reclamo il legislatore abbia rispettato il principio posto dall'art. 111 della Costituzione.

Il predetto principio di cui all'art. 111 Cost. dovrebbe ritenersi altresì violato dalla complicazione processuale per il caso che il contribuente intenda proporre un ricorso cumulativo.

Come è noto la possibilità di presentare un solo ricorso per l'impugnazione di più provvedimenti (specie in caso di connessione soggettiva) prevista dall'art. 104 c.p.c. può essere estesa al giudizio tributario (Cass. 7359/2002 e 19666/2004) ove si presenta di certo più semplice, sia perché in esso giudizio non esiste il limite della competenza per valore sia perché è ivi più agevole la trattazione contestuale dei provvedimenti, specie quando si tratta della stessa imposta (riferita a più anni) o di imposte tra loro collegate.

La unitaria trattazione dei diversi ricorsi evita il formarsi, anche solo logicamente, di giudicati contraddittori, assicura una migliore formazione del convincimento del giudice e realizza l'economia di attività processuali.

Tuttavia la necessità di rispettare il termine di impugnazione, per ciascuno dei diversi provvedimenti da impugnare, comporta evidente complicazione nella ipotesi che entro lo stesso termine debbano essere impugnati più provvedimenti dei quali alcuni (di valore inferiore ad € 20.000) devono seguire la procedura del reclamo obbligatorio di cui all'art. 17-*bis* mentre altri (di importo superiore) devono seguire il corso ordinario. Non sembra dubbio che in tal caso la evidente complicazione processuale, dovuta alla diversità del termine per la costituzione in giudizio del ricorrente, con conseguente rischio di inammissibilità del ricorso, indurrà il contribuente a presentare distinti ricorsi con conseguente vanificazione dei benefici processuali derivanti dalla presentazione del ricorso cumulativo.

Non sembra superfluo ricordare, ancora una volta, che le limitazioni alla tutela giurisdizionale effettiva sono state ritenute ammissibili allorché realizzino un alleggerimento del sovraccarico dell'apparato giudiziario ed il soddisfacimento più immediato delle situazioni sostanziali controverse, a condizione però che assumano carattere ragionevole,



ma anche in tal caso la misura ritenuta idonea è stata pur sempre configurata come condizione di procedibilità della domanda e giammai come definitiva inammissibilità della stessa.

Anche nel diritto comunitario le restrizioni della tutela giurisdizionale con misure di conciliazione extragiudiziale sono state ritenute ammissibili solo quando corrispondano ad «obiettivi di interesse generale» e purché non si traducano «in un intervento sproporzionato ed inaccettabile, tale da ledere la sostanza dei diritti così garantiti» (Corte di giustizia, causa C-28/05 e Corte europea sentenza Fogary contro Regno Unito, 21 novembre 2011).

Più precisamente il giudice comunitario, pur dopo avere ammesso la legittimità di una normativa nazionale che abbia introdotto l'obbligatorietà di una procedura di conciliazione extragiudiziale prima del ricorso ad un organo giurisdizionale, purché essa non sia «tale da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti ai singoli», ha precisato che ciò che conta è che la procedura «non comporti un ritardo sostanziale per la proposizione di un ricorso giurisdizionale, sospenda la prescrizione dei diritti in questione e non generi costi per le parti ... e sia possibile disporre provvedimenti provvisori nei casi eccezionali in cui l'urgenza della situazione lo impone» (sentenza 18 marzo 2010, C-317/08, C-318/08, C-319/08, C-320/08).

*P.Q.M.*

*Visti gli articoli 134 Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17-bis del decreto legislativo n. 546/1992 introdotto dal decreto-legge n. 98/2011 (convertito con modificazioni nella legge n. 111/2011) per violazione degli articoli 3, 24, 25, 111 e 113 della Costituzione.*

*Sospende il presente giudizio e dispone che gli atti siano trasmessi alla Corte costituzionale. Dispone che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del processo ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.*

Campobasso, 16 aprile 2013

*Il Presidente est.: DI NARDO*

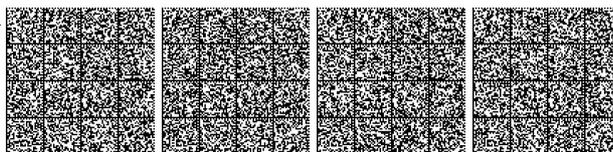
13C00230

N. 148

*Ordinanza del 25 marzo 2013 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia sul ricorso proposto da Ciriaco Fulvio ed altri contro Università degli studi di Bari e Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*

**Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Previsione, per i dipendenti pubblici non contrattualizzati, che i meccanismi di adeguamento retributivo non si applicano per gli anni 2011, 2012 e 2013 e che non danno luogo a recuperi - Previsione, altresì, che gli anni 2011, 2012 e 2013 non siano utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio e che le progressioni hanno effetto per i predetti anni soltanto a fini giuridici - Irrazionalità - Ingiustificato deterioro trattamento dei lavoratori dipendenti rispetto a quelli autonomi - Violazione dei principi di generalità e di progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Violazione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 21.
- Costituzione, artt. 3, 36, 53 e 97.



## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 2006 del 2011, proposto da:

Fulvio Ciriaco, Edmondo Ceci, Elvira De Giglio, Anna Rosa Mangone, Lucia D'Accolti, Daniela Mastrotrilli, Custode Fiorello, Paolo Buono, Antonio Piccinno, Giuseppina Piazzolla, Stefania Massaro, Elibetta Venezia, Rocco Addante, Luisa Derosa, Annalisa Vinnella, Paolo Resta, Eugenio Cazzato, Angela Muschitiello, Maria Benedetta Saponaro, Vito Marchione, Fabio Manca, Ylenia De Luca, Fabio Milillo, Vera Amicarelli, Annarita Paiano, Anna Vita, Paola Bianco, Paola Serlenga, Annalisa De Boni, Domenico Cantucci, Anna Civita, Mauro Gianfranco Bisceglia, Pasquale Ardimento, Pierluca Massaro, Claudia Marin, Maria Teresa Baldassare, Danilo Caivano, Giuseppe Visaggio, Caterina Rizzo, Anna Loreta Concetta De Macina, rappresentati e difesi dagli avv.ti Angela Rotondi e Massimo Vernola, con domicilio eletto presso quest'ultimo in Bari, via Dante, 97;

Contro:

Università degli studi di Bari, in persona del Rettore *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Gaetano Prudente e Simona Sardone, con domicilio eletto in Bari, presso l'Ufficio Legale dell'Ateneo in piazza Umberto I, 1;

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Bari, domiciliata in Bari, via Melo, 97;

Per l'annullamento delle comunicazioni datate 13 settembre 2011, tutte dal contenuto identico, del Rettore dell'Università degli studi di Bari inviate singolarmente a tutti i ricorrenti, rispettivamente con i numeri di protocollo progressivi meglio indicati nell'indice dei documenti, con cui in relazione alla richiesta sull'applicazione in loro favore dell'art. 9, comma 21, della legge 30 luglio 2010, n. 122 (blocco progressione automatica) è stato comunicato che per la relativa applicazione non vi è necessità di alcun provvedimento;

Nonché per l'accertamento del diritto dei ricorrenti ad ottenere il riconoscimento e l'applicazione per il triennio 2011, 2012 e 2013 della progressione automatica delle classi e degli scatti di stipendio previsti per lo status e l'anzianità di servizio dei ricercatori universitari ed il conseguente accertamento del diritto ai relativi adeguamenti della retribuzione;

E per la conseguente condanna dell'Università degli studi di Bari alla ricostruzione della carriera sotto il profilo giuridico ed economico, ed al pagamento delle somme dovute per i conseguenti scatti stipendiali dei ricorrenti con riferimento al triennio 2011/2013, oltre rivalutazione monetaria ed interessi sino al soddisfo.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Università degli studi di Bari e del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca;

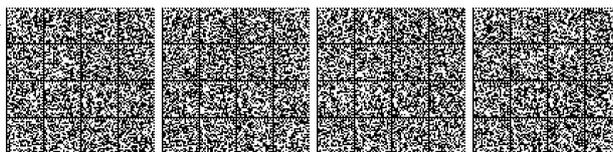
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 febbraio 2013 la dott.ssa Francesca Petrucciani e uditi per le parti i difensori avv.ti Massimo Vernola, Cecilia Antuofermo, per delega dell'avv. Simona Sardone, e Grazia Matteo;

Con il ricorso in epigrafe vengono impugnate le note, indirizzate a ciascuno dei ricorrenti, con le quali l'Università di Bari ha comunicato che l'applicazione dell'art. 9, comma 21, legge n. 122/2010, di conversione del d.l. n. 78/2010, opera in modo automatico senza necessità di alcun provvedimento da parte dell'amministrazione.

La norma citata prevede che i meccanismi di adeguamento retributivo previsti per il personale non contrattualizzato dall'art. 24 legge n. 448/1998 non si applicano per gli anni 2011, 2012 e 2013 e non danno luogo a successivi recuperi; inoltre per le categorie di personale che fruiscono di un meccanismo di progressione automatica degli stipendi gli anni 2011, 2012 e 2013 non sono utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti previsti dai rispettivi ordinamenti, mentre le progressioni di carriera hanno effetto a fini solo giuridici.

Con il primo motivo i ricorrenti hanno contestato l'erronea applicazione di tale norma, dell'art. 6, comma 14, legge n. 240/2010, dell'art. 3-ter legge n. 1/2009 e l'eccesso di potere sotto vari profili.

L'art. 3-ter della legge n. 1/2009, infatti, ha previsto che gli scatti stipendiali biennali, a decorrere dal 2011, debbano essere disposti previo accertamento dell'effettuazione, nel biennio precedente, di pubblicazioni scientifiche e che la mancanza di tale requisito comporta la diminuzione della metà dello scatto; allo stesso modo con l'art. 6, comma 14 della legge n. 240/2010, che ha disposto la trasformazione dello scatto da biennale in triennale, è stato introdotto un meccanismo di valutazione ogni tre anni dell'attività svolta al fine dell'attribuzione degli scatti.



Per effetto di tali riforme, quindi, i ricercatori universitari non usufruirebbero più di un meccanismo di progressione stipendiale automatica, con conseguente esclusione dall'applicazione del blocco degli scatti previsto dall'art. 9 d.l. n. 78/2010.

Con il secondo motivo è stata richiesta la disapplicazione del citato art. 9 per contrasto con gli artt. 36 e ss. del Trattato U.E. e con gli artt. 1 e 2 della Dir. C.E. 2000/78, non essendo giustificata la disparità di trattamento tra i dipendenti universitari e le altre categorie non contrattualizzate.

Infine, per il caso in cui questo Tribunale dovesse ritenere applicabile l'art. 9, comma 21, d.l. n. 78/2010, non aderendo all'interpretazione offerta dai ricorrenti, è stata contestata l'illegittimità costituzionale della norma in questione, per violazione degli artt. 1, 3, 36, 53 e 97 Cost.

L'Università resistente si è costituita in giudizio, contestando la fondatezza del ricorso e chiedendone il rigetto.

Alla pubblica udienza del 6 febbraio 2013 la causa è stata trattenuta in decisione.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 comma 21 d.l. n. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge n. 30 luglio 2010, n. 122, appare rilevante e non manifestamente infondata per le motivazioni che seguono.

I ricorrenti censurano l'art. 9 comma 21 d.l. 31 maggio 2010, n. 78, secondo cui «per le categorie di personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, che fruiscono di un meccanismo di progressione automatica degli stipendi, gli anni 2011, 2012 e 2013 non sono utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio previsti dai rispettivi ordinamenti. Per il personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni le progressioni di carriera comunque denominate eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici».

Le norme di cui all'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010 prevedono dunque il blocco, per il triennio 2011-2013 e senza possibilità di «successivi recuperi»: *a*) dei «meccanismi di adeguamento retributivo» previsti dall'articolo 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448; *b*) degli automatismi stipendiali (classi e scatti correlati all'anzianità di servizio; *c*) di ogni effetto economico delle «progressioni di carriera», comunque denominate, conseguite nel triennio 2011-2013.

Per quanto riguarda i criteri di adeguamento retributivo di cui all'art. 24 legge n. 448 del 1998, tale disposizione prevede che «a decorrere dal 1° gennaio 1998 gli stipendi, l'indennità integrativa speciale e gli assegni fissi e continuativi dei docenti e dei ricercatori universitari (...) sono adeguati di diritto annualmente in ragione degli incrementi medi, calcolati dall'ISTAT, conseguiti nell'anno precedente dalle categorie di pubblici dipendenti contrattualizzati sulle voci retributive, ivi compresa l'indennità integrativa speciale, utilizzate dal medesimo Istituto per l'elaborazione degli indici delle retribuzioni contrattuali» (comma 1); ai sensi del comma 2 della stessa disposizione, «la percentuale dell'adeguamento annuale prevista dal comma 1 è determinata entro il 30 aprile di ciascun anno con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri per la funzione pubblica e del tesoro, del bilancio e della programmazione economica»; sempre il comma 2 stabilisce che «a tal fine, entro il mese di marzo, l'ISTAT comunica la variazione percentuale di cui al comma 1», e che «qualora i dati necessari non siano disponibili entro i termini previsti, l'adeguamento è effettuato nella stessa misura percentuale dell'anno precedente, salvo successivo conguaglio».

Per quanto concerne invece gli automatismi stipendiali legati all'anzianità di servizio, il vigente sistema (a partire dal d.P.R. n. 382 del 1980, recante «Riordinamento della docenza universitaria», e con le modifiche e gli aggiustamenti susseguitisi negli anni) prevede che la progressione economica dei ricercatori delle università si sviluppa in una serie di «classi» biennali di stipendio, al conseguimento di ciascuna delle quali corrisponde uno «scatto» stipendiale. In applicazione del citato comma 21 dell'art. 9, pertanto, per l'intero triennio 2011-2013 le retribuzioni dei ricercatori sono escluse tanto dai meccanismi di adeguamento di cui all'art. 24 della legge n. 448 del 1998, tanto dall'applicazione degli aumenti retributivi («scatti» e «classi» di stipendio) collegati all'anzianità di ruolo; adeguamenti ed aumenti ricominceranno a decorrere a partire dal 2014, con espressa esclusione, però, di ogni possibilità di «recupero» degli adeguamenti e degli scatti che sarebbero spettati per il triennio 2011-2013.

Preliminarmente deve evidenziarsi la rilevanza nel presente giudizio della questione prospettata, in quanto la normativa richiamata è stata correttamente applicata ai ricorrenti, con ciò incidendo sulla relativa retribuzione.

La rilevanza della questione discende, infatti, dalla infondatezza del primo motivo di impugnazione, relativo alla dedotta inapplicabilità del blocco stipendiale nei confronti dei ricercatori universitari atteso il venir meno del sistema di progressione stipendiale automatica (presupposto per l'operatività dei tagli secondo il disposto dell'art. 9 d.l. n. 78/2010) per effetto delle successive riforme dell'ordinamento universitario.

In rimo luogo deve evidenziarsi, al riguardo, come l'art. 6, comma 14, e l'art. 8 della legge n. 240/2010 abbiano espressamente fatto salvo quanto disposto dallo stesso d.l. n. 78/2010, di tal che, dato il tenore letterale della norma,



deve ritenersi che le modifiche introdotte non incidano negativamente sull'applicazione delle disposizioni finalizzate al contenimento della spesa.

A ciò si aggiunga che, come già evidenziato dalla giurisprudenza in materia, la nozione di «progressione automatica» contenuta nel detto comma 21 non va riferita al singolo lavoratore interessato, il quale non ha effettivamente giuridica certezza del conseguimento dell'aumento di stipendio, rimesso in concreto ad una valutazione del datore di lavoro, ma va riguardata dal punto di vista del bilancio pubblico, alla cui salvaguardia è preordinato lo stesso d.l. n. 78/2010, bilancio che viene «automaticamente» intaccato, a seguito della maturazione degli scatti stipendiali, dovendosi stanziare appositi fondi a copertura di tutti gli interessati potenzialmente idonei (T.A.R. Lombardia, Milano, 8 giugno 2012, n. 1627, T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, ord. n. 311/2012).

Deve pertanto ritenersi che, benché per i singoli interessati l'attribuzione degli scatti stipendiali sia eventuale, dipendendo dalle valutazioni previste dalla legge, il fatto che gli scatti non siano dipendenti dall'esito di procedure selettive, tali da ridurre l'importo complessivo dell'incremento degli oneri per il personale, ai fini della previsione della spesa nel bilancio dello Stato, comporta la necessaria previsione e l'accantonamento di un finanziamento pari agli incrementi stipendiali spettanti a «tutti» coloro che potenzialmente sono in grado di conseguire gli scatti medesimi.

Il sistema retributivo in questione, pertanto, nonostante preveda comunque la ricorrenza di alcune condizioni il cui difetto comporta «la perdita del diritto all'aumento periodico di stipendio» (art. 11, comma 12, d.lgs. 5 aprile 2006, n. 160), non perde la sua caratteristica fondamentale, incentrata su un sistema automatico di collegamento dell'andamento delle retribuzioni con quelle del pubblico impiego (T.A.R. Lombardia, Milano, ord. n. 59/2012).

Infatti la progressione stipendiale nell'ambito della vita professionale dei ricorrenti è prefigurabile ex ante, in relazione al decorso del tempo, ed alla conseguenze maturazione degli «scatti», ed in ciò deve considerarsi «automatica», in quanto non subordinata ad eventi estranei alla sfera lavorativa degli interessati, quali ad esempio determinazioni assunte in sede di contrattazione collettiva, o superamento di procedure concorsuali tra più aspiranti. Anche se il datore di lavoro può negare gli avanzamenti per coloro che non hanno dimostrato un minimo «impegno didattico, di ricerca e gestionale», in applicazione della nuova normativa, ed in attuazione dei principi di cui all'art. 97 Cost., ciò non toglie che i ricorrenti continuino a fare parte di un sistema in cui gli avanzamenti stipendiali sono appunto «automaticamente» previsti, e concretamente ottenibili in conseguenza dell'anzianità di servizio.

Dunque, alla luce della ritenuta infondatezza di tale motivo di impugnazione, se non fosse posta la questione di costituzionalità, la pretesa dei ricorrenti sarebbe infondata e da respingersi sotto tutti i profili dedotti, in quanto l'Università di Bari ha fatto correttamente applicazione delle disposizioni di legge in vigore.

Passando all'esame della non manifesta infondatezza della questione, vanno vagliate le singole censure di incostituzionalità sollevate.

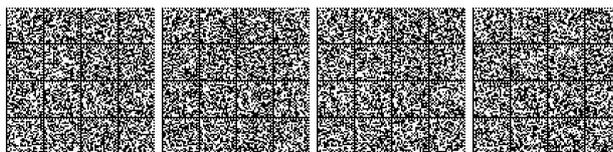
I ricorrenti hanno dedotto l'illegittimità costituzionale della disciplina in esame poiché violerebbe gli artt. 1, 3, 36, 53 e 97 della Costituzione.

Con un primo ordine di argomenti si deduce la violazione da parte del legislatore dei criteri di ragionevolezza e ponderazione, posti a presidio del principio di uguaglianza di cui all'art. 3, comma 2, Cost., non avendo i sacrifici imposti carattere meramente temporaneo, ma essendo al contrario destinati a produrre effetti permanenti.

In passato la Corte costituzionale ha già scrutinato la legittimità di una normativa analoga a quella contestata nel presente giudizio.

In particolare, con riferimento all'art. 7 del d.l. n. 384 del 1992, convertito in legge n. 438 del 1992, che stabiliva che «per l'anno 1993 non trovano applicazione le norme che comunque comportano incrementi retributivi in conseguenza sia di automatismi stipendiali, sia dell'attribuzione di trattamenti economici, per progressione automatica di carriera», la Corte, dato che atto che la normativa in questione era stata emanata «in un momento delicato della vita nazionale», avente «la finalità di realizzare, con immediatezza, un contenimento della spesa pubblica», ne ha riconosciuto la legittimità, atteso che il blocco «esauriva i suoi effetti nell'anno considerato, limitandosi a impedire erogazioni per esigenze di riequilibrio del bilancio» (sentenza 18 luglio 1997, n. 245), affermando che la siffatta norma, nell'imporre sacrifici anche onerosi, poteva ritenersi non lesiva del principio di cui all'art. 3 della Costituzione, sotto il duplice aspetto della non contrarietà sia al principio di uguaglianza sostanziale, sia a quello della non irragionevolezza, a condizione però che i suddetti sacrifici siano eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefisso.

La fattispecie in esame non pare pertanto riconducibile ai citati precedenti già esaminati dalla Corte costituzionale poiché, a differenza di tali ipotesi, in cui le misure restrittive erano temporalmente circoscritte ad un solo anno, difetta ora nella sostanza quel requisito dell'eccezionalità e temporaneità della disciplina, che aveva consentito alla stessa Corte di rigettare le prospettate questioni di costituzionalità.



L'estensione del blocco alla maturazione delle classi e scatti di stipendio ad un triennio crea infatti una vera e propria paralisi nella progressione stipendiale dei ricorrenti, non comparabile ai seppur gravosi effetti prodotti dal citato art. 7 d.l. n. 384/1992, che in quanto circoscritti ad un anno potevano essere considerati una limitata parentesi meramente temporanea, priva di un vero e proprio carattere di stabilità; in tal senso, peraltro, la Corte si è pronunciata con la sentenza n. 223/2012 in materia di blocco dell'adeguamento automatico del trattamento economico dei magistrati, previsto dal medesimo art. 9 d.l. n. 78/2010.

Ad ulteriore conferma della natura non «eccezionale» e non «transeunte» della disciplina, si consideri come di recente il d.l. n. 98 del 2011, convertito nella legge n. 111 del 2011, all'art. 16, comma 1, lett. b, preveda la «proroga fino al 31 dicembre 2014 delle vigenti disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici anche accessori del personale delle pubbliche amministrazioni previste dalle disposizioni medesime».

Inoltre, alla luce delle considerazioni sopra svolte emerge anche che la riduzione stipendiale non è legata alla situazione economica contingente, proprio in quanto idonea a protrarre i propri effetti per le annualità successive lungo tutta la carriera del dipendente, di tal che anche sotto profilo risultano violati i parametri individuati dalla Corte per la legittimità di norme di tale contenuto.

Per le ragioni sopra esposte deve dubitarsi della legittimità costituzionale dell'art. 9 comma 21 del d.l. n. 78/2010, per violazione dell'art. 3 comma 2 Cost.

Le considerazioni sopra svolte inducono, altresì, ad affrontare il tema della possibile natura tributaria della normativa in questione, ciò che porterebbe a dubitare della sua compatibilità con i principi espressi dall'art. 53 Cost.

In base alla consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, il nomen juris di volta in volta utilizzato dal legislatore non è infatti qualificante ai fini dell'individuazione della natura tributaria di una norma, dato che la stessa deve essere considerata istitutiva di un prelievo quando abbia le caratteristiche essenziali dell'imposizione tributaria, essendo infatti ininfluente, ai fini del giudizio di costituzionalità, l'autoqualificazione legislativa del prelievo e la conseguente necessità di desumere la natura del prelievo stesso dalla sola disciplina posta dal legislatore ordinario (Corte costituzionale 8 maggio 2009, n. 141).

Premesso quanto precede, ritiene il Collegio che la normativa impugnata possieda i caratteri sostanziali richiesti dalla Corte costituzionale, onde riconoscere la natura tributaria di una disposizione (Corte cost. 23 maggio 2008, n. 168, 14 marzo 2008, n. 64).

In primo luogo, pare evidente la doverosità della prestazione, posta in essere mediante l'imposizione di un sacrificio economico individuale, realizzata attraverso un atto autoritativo di carattere ablatorio, venendo ad incidere su un trattamento economico già prefigurato, con una modalità unilateralmente predeterminata dal legislatore, alla quale né l'ente datore né lo stesso lavoratore possono sottrarsi.

Secondariamente, il gettito scaturente dal prelievo è destinato alla pubblica spesa, come desumibile dallo stesso tenore letterale della normativa in esame; il d.l. n. 78/2010 detta infatti «misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria», laddove l'articolo in questione è espressamente dedicato al «contenimento delle spese in materia di impiego pubblico».

La natura tributaria della normativa in questione trova infine conferma nel carattere non sinallagmatico dell'imposizione, operata senza che a fronte di essa possa individuarsi una controprestazione da parte dell'ente pubblico, o una riduzione delle prestazioni contrattualmente richieste, nel «presupposto economicamente rilevante» dei sacrifici imposti, e nella più volte evidenziata stabilità nel tempo delle disposizioni di cui al citato comma 9 dell'art. 21 d.l. n. 78/2010.

Chiarite le ragioni che inducono il Collegio ad attribuire natura tributaria alla detta norma, occorre chiedersi se la stessa superi il vaglio di compatibilità con l'art. 53 Cost.

Osserva in proposito il Collegio che, come già evidenziato nelle ordinanze di rimessione alla Corte costituzionale n. 311/2012 del T.A.R. Calabria e n. 1691/2012 del T.A.R. Lombardia-Milano, il detto prelievo si è indirizzato nei confronti di una ben limitata categoria di contribuenti, accomunati dall'aver la parte pubblica quale datore di lavoro, risultando così esentati dall'imposizione straordinaria, nonostante l'eccezionalità della situazione economica, tutti gli altri contribuenti, pure in possesso di rilevanti redditi, non rientranti nella predetta categoria, da cui la possibile violazione dei principi di cui all'art. 53 Cost.

L'imposizione contributiva e fiscale deve infatti essere improntata a canoni di uniformità, che nell'ammontare dei cespiti patrimoniali, individuino un criterio certo e non discriminatorio di identificazione della capacità contributiva.

La Costituzione non impone affatto una tassazione fiscale uniforme, con criteri assolutamente identici e proporzionali per tutte le tipologie di imposizione tributaria, ma esige invece un indefettibile raccordo con la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato a criteri di progressività, come svolgimento ulteriore, nello specifico campo



tributario, del principio di eguaglianza, collegato al compito di rimozione degli ostacoli economico-sociali esistenti in fatto alla libertà ed eguaglianza dei cittadini-persone umane, in spirito di solidarietà politica, economica e sociale (Corte Costituzionale, 24 luglio 2000, n. 341).

Il principio di capacità contributiva, come criterio diretto ad orientare la discrezionalità del legislatore in ordine alla prefigurazione e configurazione degli obblighi tributari, comporta che a situazioni uguali, sul piano della capacità contributiva, corrispondano obblighi uguali, di tal che il sacrificio patrimoniale che per contingenti ragioni di contenimento della spesa pubblica, incida solo sulla condizione e sul patrimonio di una determinata categoria di lavoratori, lasciando indenni, a parità di capacità reddituale, altre categorie, dà adito a dubbi di compatibilità costituzionale per contrasto con l'art. 53 Cost.

Tale articolo pare peraltro violato anche sotto altro profilo, evidenziato dagli stessi ricorrenti, sebbene con riferimento al solo art. 3 Cost., poiché il legislatore non avrebbe regolamentato la sospensione degli scatti di anzianità, modulando le disposizioni di legge in modo differente, a seconda del momento in cui doveva intervenire lo scatto.

Infatti, per chi aveva già maturato lo scatto nel 2010, risulterebbe perso solo uno scatto, quello del 2012, ricominciando poi la progressione stipendiale a decorrere nel 2014, mentre, a titolo esemplificativo, per chi abbia maturato lo scatto nel 2009 si perderanno due aumenti, quello del 2011 e quello del 2013, con conseguente irragionevole sperequazione sulla carriera e sul trattamento economico degli interessati.

Infine il blocco presenta una spiccata incidenza regressiva, in violazione dell'art. 53 Cost.

La decurtazione in questione influisce effettivamente nella stessa misura percentuale praticamente per tutti i ricercatori, incidendo quindi nella medesima proporzione su tutti gli stipendi, a prescindere dalla loro consistenza, mentre, ai sensi dell'art. 53 della Costituzione, nell'imporre a tutti i dipendenti universitari un sacrificio in nome di esigenze di contenimento della spesa pubblica, una corretta applicazione, oltre che del principio di «capacità contributiva», anche del criterio della «progressività» (art. 53 cost.), avrebbe imposto una partecipazione più significativa, in termini percentuali, per coloro che sono titolari di stipendi più alti.

Il blocco in questione non solo non rispetta alcun criterio di progressività ma, al contrario, produce un effetto addirittura regressivo, colpendo pertanto in misura maggiore proprio gli stipendi più bassi. Gli «scatti» stipendiali conseguenti alla maturazione delle diverse «classi» di stipendio non operano infatti in modo omogeneo, ma sono profondamente diversificati, decrescendo con il progredire dell'anzianità di ruolo. È quindi palese che, a seguito del blocco degli scatti, l'effetto sulle retribuzioni è di gran lunga più incisivo sulle classi di stipendio più basse.

Va infine rilevata la possibile illegittimità costituzionale della norma in questione, nella parte in cui esclude qualsiasi possibilità di «successivo recupero» degli incrementi stipendiali oggetto del blocco, per violazione del principio di eguaglianza e ragionevolezza (art. 3 Cost.) e del principio di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), anche con riferimento al diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato (art. 36 Cost.).

Il meccanismo introdotto con l'art. 9, comma 21, comporta l'esclusione di qualsiasi recupero successivo degli scatti, rispetto ai «meccanismi di adeguamento retributivo», di cui all'articolo 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448; ogni possibilità di recupero è poi esclusa anche per quanto attiene alla «maturazione delle classi e degli scatti di stipendio», e l'anzianità di servizio riprenderà a decorrere, a partire dal 2014, come se il triennio 2011-2012-2013 non fosse mai esistito.

Ne deriva che non solo per il triennio in esame ciascun ricercatore non gode né dei meccanismi di adeguamento retributivo né degli aumenti automatici legati all'anzianità, ma, a partire dal 2014, i meccanismi di adeguamento e gli scatti riprenderanno a decorrere, saltando del tutto lo stesso triennio, i cui effetti sull'anzianità di carriera e sui correlati istituti saranno perduti definitivamente.

Si genera così un'evidente alterazione del meccanismo di adeguamento delle retribuzioni di cui all'art. 24 della legge n. 448 del 1998, finalizzato a salvaguardarne il valore reale rispetto all'aumento del costo della vita; ne consegue la violazione, per irragionevolezza ed illogicità, degli artt. 3, 36 e 97 Cost. per le ragioni esposte in epigrafe.

Peraltro, quando in passato si è ritenuto di dover intervenire sui meccanismi di «adeguamento retributivo» di cui all'art. 24 della legge n. 448 del 1998 per ridimensionarne temporaneamente la portata (in misura e con effetti, peraltro, nettamente più modesti di quanto accade oggi), è stato previsto espressamente che, pur rimanendo esclusa la corresponsione di arretrati, l'adeguamento riprendesse a decorrere al cessare della misura temporanea, senza cancellare gli effetti del tempo decorso (cfr. l'art. 1, comma 576, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 - finanziaria 2007; l'art. 69 del d.l. n. 112 del 2008).

L'irragionevolezza della preclusione si apprezza maggiormente con la comparazione delle posizioni dei dipendenti «contrattualizzati», per i quali non sembra essere operante il medesimo vincolo.



Tanto premesso, ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata, questo Tribunale solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, del d.l. 31 marzo 2010, n. 78, come convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122, per contrasto con gli artt. 3, 36, 97 e 53 della Costituzione, secondo i profili e per le ragioni sopra indicate, con sospensione del giudizio fino alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana della decisione della Corte costituzionale sulle questioni indicate, ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 79 ed 80 c.p.a. e 295 c.p.c.

Va riservata alla sentenza definitiva ogni ulteriore decisione, nel merito e sulle spese.

*P. Q. M.*

*Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, sede di Bari (Sezione Prima), visti gli artt. 79, comma 1, c.p.a. e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122, in relazione agli artt. 3, 36, 97, e 53 della Costituzione, dispone la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Rinvia ogni definitiva statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite all'esito del promosso giudizio incidentale, ai sensi dell'art. 79 ed 80 del c.p.a.*

*Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri.*

*Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.*

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 6 febbraio 2013 con l'intervento dei magistrati:

Corrado Allegretta, Presidente;

Giacinta Serlenga, Primo Referendario;

Francesca Petrucciani, Referendario, Estensore.

*Il Presidente: ALLEGRETTA*

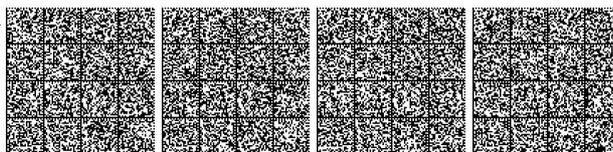
13C00231

N. 149

*Ordinanza del 15 aprile 2013 emessa dal Tribunale di Camerino nel procedimento civile promosso da Mancinelli Elena ed altri contro Ministero della giustizia.*

**Ordinamento giudiziario - Delega legislativa per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza - Conferimento al Governo mediante disposizione inserita nella legge di conversione del decreto-legge n. 138 del 2011 - Denunciata eterogeneità della delega rispetto alle norme contenute nel decreto-legge convertito - Alterazione dell'omogeneità di fondo della normativa urgente nonché del legame tra decretazione d'urgenza e potere di conversione - Inosservanza della procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera, prevista per i disegni di legge di delegazione legislativa - Mancato esame da parte della Commissione referente - Violazione dell'*iter* ordinario di formazione legislativa nonché dell'*iter* previsto per la decretazione d'urgenza.**

- Legge 14 settembre 2011, n. 148 (che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138), art. 1, comma 2.
- Costituzione, artt. 70, 72, commi primo e quarto, e 77, comma secondo.



## IL TRIBUNALE

Ha pronunciato sul reclamo proposto e depositato in data 26 febbraio 2013 per conto di Mancinelli Elena + 18, osserva quanto segue.

a) *La domanda cautelare. Gli atti in contestazione.*

I ricorrenti agiscono contro il Ministero della Giustizia, contro la Corte d'Appello di Ancona e contro la Procura Generale della Repubblica, per l'accertamento e la declaratoria dell'illegittimità e/o inefficacia e/o nullità e/o annullabilità, previa sospensione, inaudita altera parte:

dell'accordo sindacale siglato presso il Ministero della Giustizia in data 9 ottobre 2012;

della Circolare del Ministero di Giustizia n. 5116 del 15 ottobre 2012, diramata dalla Corte d'Appello di Ancona e dalla Procura Generale della Repubblica di Ancona prot. n. 2980/2012;

dell'interpello distrettuale del 17 ottobre 2012, finalizzato alla redistribuzione del personale «perdente posto» ed alla copertura dei posti vacanti nel distretto della Corte d'Appello di Ancona in funzione della riorganizzazione degli uffici giudiziari di cui alla legge 14 settembre 2011, n. 148.

Si sostiene nel ricorso che tutti i ricorrenti prestano la loro attività lavorativa presso gli uffici del Tribunale di Camerino con la qualifica specificata a fianco ad ogni nominativo.

Con la legge 14 settembre 2011, n. 148 è stato convertito con modifiche il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo.

Orbene, il comma 2 dell'art. 1 di detta legge di conversione, è stato (in modo costituzionalmente illegittimo, ad avviso dei ricorrenti) introdotto *ex novo* non già nel corpo del decreto-legge convertito, con modificazioni, ma con una disposizione del tutto nuova, che aggiungendosi, a quella che convertiva in legge il decreto-legge, ha, nel contempo, anche delegato il Governo a legiferare in materia di c.d. «geografia giudiziaria», instaurando, quindi, un anomalo triplo rapporto Governo - Parlamento - Governo).

La delega conferita dalla legge di conversione n. 148 del 2011 è stata attuata con il decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155, recante la nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148, e con il decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 156, recante la revisione delle circoscrizioni giudiziarie, Uffici dei giudici di pace, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148.

Ebbene, con il primo dei citati decreti, entrato in vigore il 13 settembre 2012 (art. 11, comma 1), è stata prevista la soppressione (con decorrenza dal 13 settembre 2013: art. 11 comma 2) dei tribunali ordinari, delle sezioni distaccate e delle procure della Repubblica (art. 1), indicati nella tabella A allegata al decreto.

Per i Giudici di Pace aventi sede nelle stesse province il termine è di dodici mesi.

Successivamente ai provvedimenti sopra citati, in data 9 ottobre 2012, viene siglato presso il Ministero della Giustizia un accordo sindacale che all'art. 1 disciplina le procedure relative al trasferimento del personale conseguente alla revisione delle circoscrizioni giudiziarie di cui all'art. 1 co. 2 della legge 14 settembre 2011.

Tale accordo prevede un interpello distrettuale rivolto a tutto il personale assegnato in pianta organica agli uffici giudiziari soppressi del distretto.

Con circolare del Ministero di Giustizia n. 5116 del 15 ottobre 2012, diramata dalla Corte d'Appello di Ancona e dalla Procura Generale della Repubblica di Ancona prot. n. 2980 del 17 ottobre 2012), si invitano il Presidente della Corte d'Appello di Ancona e il Procuratore Generale della Repubblica di Ancona ad indire, congiuntamente, nell'ambito del distretto, un interpello tra tutto il personale in servizio negli Uffici interessati alla soppressione per la presentazione della domanda di trasferimento per i posti vacanti negli uffici di cui all'allegato elenco, secondo le modalità ed i criteri di cui all'accordo sulla mobilità interna del personale siglato in data 9 ottobre 2012 con le OOSS (destinatari dell'interpello sono tutti i dipendenti di ruolo che sono assegnati in pianta organica negli uffici soppressi).

Con nota del 17 ottobre 2012, prot. n. 2980, il Presidente della Corte d'Appello ed il Procuratore Generale davano seguito al contenuto della Circolare sopra citata, pubblicando i posti vacanti e dando termine fino al 5 novembre 2012 per la presentazione delle istanze.

2) *Le doglianze mosse dai ricorrenti.*

2.1 Ad avviso dei ricorrenti la Circolare del Ministero di Giustizia n. 5116 del 15 ottobre 2012, a firma del Direttore Generale e della Formazione, diramata alle Corti d'Appello, è palesemente ingiusta ed infondata per i seguenti motivi.



Il dettato dei decreti legislativi n. 155 e n. 156 del 7 settembre 2012 prevede, quanto al primo, all'art. 6 co. VI, che il personale amministrativo assegnato agli uffici giudiziari e alle sezioni distaccate soppressi entra di diritto a far parte dell'organico dei Tribunali e delle Procure della Repubblica presso il Tribunale presso cui sono trasferite le funzioni, anche in sovrannumero riassorbibile con le successive vacanze.

Il secondo decreto, all'art. 4 co. 2, prevede che con decreto del Ministro della Giustizia il personale amministrativo in servizio presso gli Uffici soppressi del Giudice di Pace viene riassegnato in misura non inferiore al 50% alla sede di Tribunale o di Procura limitrofa e, nella restante parte, all'ufficio del giudice di pace presso il quale sono trasferite le relative competenze.

Viceversa, si sostiene, i provvedimenti che si impugnano, in palese violazione del dettato legislativo, prevedono uno spostamento forzoso sul territorio nazionale dei ricorrenti perdenti posto, i quali, invece, in virtù dei decreti legislativi citati hanno diritto ad essere riassegnati, anche in soprannumero, alle sedi accorpanti le competenze di quelle soppresse.

In pratica i ricorrenti sostengono l'illegittimità dei provvedimenti impugnati, invocando come parametro della stessa proprio i d.lg. n. 155 e 156 del 2012.

Né, sostengono, può considerarsi atto particolarmente favorevole ai dipendenti l'interpello nella parte in cui amplia la possibilità di scelta del luogo di trasferimento, posto che la richiesta di trasferimento da parte di un dipendente può essere sempre avanzata ex CCNL, a prescindere da una circolare che pretende così di aggirare il contenuto del decreto citato.

2.2 Il secondo motivo di censura invocato dai ricorrenti riguarda il fatto che la circolare sopra richiamata applica un accordo sindacale del 9 ottobre 2012.

Orbene, tale accordo risulta essere (secondo i ricorrenti) in evidente contrasto con un Accordo precedente sulla mobilità del personale giudiziario del 27 marzo 2007 il quale, all'art. 2 n. 1, prevede espressamente che nel bando sono indicati i posti vacanti da coprire mediante trasferimento del personale in servizio.

Nei provvedimenti oggetto del presente giudizio, invece, si sostiene, non sono affatto indicati tutti posti vacanti realmente disponibili da poter riassegnare in sede di interpello, ma solo quelli discrezionalmente individuati dall'amministrazione centrale.

Non risultano inoltre inseriti neppure i posti non coperti delle sedi soppresse.

La confusione di cui sono permeati gli atti impugnati risulta ancor più evidente, sostengono i ricorrenti, laddove la mancata indicazione dei posti non coperti delle sedi soppresse implica una rappresentazione della realtà non corrispondente al vero: i posti offerti sono inferiori a quelli reali, con la probabile conseguenza che i posti non conteggiati vadano definitivamente persi dalla pianta organica frutto dell'interpello, con perdita di occupazione.

Ad avviso dei ricorrenti, tale grave esito della inopinata manovra, non deve far tacere, comunque, sul fatto che indicare meno posti vacanti vuol dire anche generare errori e confusione nei dipendenti, i quali devono operare la scelta nei tempi strettissimi concessi dell'interpello.

Ed ancora si sottolinea che tanto l'accordo quanto la circolare, di fatto, impediscono ai dipendenti «perdenti posto» di scegliere una sede diversa da quella del distretto di appartenenza ma, in realtà, più vicina tanto all'ufficio soppresso quanto alla residenza, restringendo al solo distretto di appartenenza la possibilità di scelta.

Parimenti, tali meccanismi non consentono l'assegnazione in soprannumero alla sede per la quale si presenta domanda di trasferimento «se non utilmente collocati in graduatoria», in totale spregio della norma richiamata (si sostiene).

Ci si chiede a questo punto, dai ricorrenti, che fine faranno i dipendenti in esubero, costretti forse anche a spostarsi sull'intero territorio nazionale nonostante i posti vacanti e a rischio sparizione.

L'accordo sindacale del 9 ottobre 2012, appare illegittimo perché, tra l'altro, non viene prevista alcuna forma di ristoro sotto il profilo economico per i trasferimenti.

Si sottolinea, infine, che vi era un accordo sindacale del 27 marzo 2007 circa la mobilità interna del personale giudiziario.

Tale accordo è stato sottoscritto da tutte le organizzazioni sindacali più rappresentative, cosa che non è accaduta per l'accordo sindacale del 9 ottobre 2012.

L'accordo sindacale del 27 marzo 2007, prevedeva, tra l'altro, la facoltà di scelta di 3 uffici dove essere trasferiti.

L'interpello non comprende tutte le sedi ma solo quelle che l'Amministrazione decide di mettere a disposizione.

Non sarebbe stato disposto, inoltre, un interpello nazionale contestualmente a quello distrettuale.



Ciò sarebbe fonte di grave disparità in relazione al fatto che una delle finalità dell'interpello è quella di stabilizzare il personale distaccato; e tale personale è stato distaccato in deroga alle vigenti norme contrattuali che disciplinano la mobilità.

2.3 Altro effetto assai negativo di tale manovra è (secondo i ricorrenti) la realizzata stabilizzazione nel posto occupato del personale distaccato a vario titolo, in deroga a qualsiasi norma di legge nonché alle specifiche previsioni nell'accordo integrativo sulla mobilità del personale giudiziario del 27 marzo 2007, già richiamato.

Lamentano i ricorrenti che tali posti, occupati con procedure a volte dubbie, non sono stati inseriti nella pubblicazione dell'interpello e quindi sottratti alla disponibilità dei «perdenti posto» degli uffici soppressi che hanno fatto, tra l'altro, regolare concorso.

Né d'altronde viene consentita al personale «perdente posto» una mobilità esterna, ciò verso altri Enti.

Il disposto dell'art. 11 dell'accordo sindacale del 9 ottobre 2012 presenta perciò anche un evidente vizio di legittimità costituzionale, nel momento in cui introduce una vistosa disparità di trattamento tra coloro che stabilizzandosi nella sede dove sono distaccati, non sono sottoposti ad alcuna mobilità territoriale, e coloro i quali, come i ricorrenti, sol perché appartenenti ad uffici soppressi rischiano trasferimenti in uffici posti a notevole distanza da quelli di provenienza e dalla loro residenza.

La violazione dell'art. 3 della Costituzione risulterebbe, allora, in tutta la sua evidenza.

### 3) *Il periculum in mora.*

I ricorrenti osservano, sul *periculum in mora*, che il breve termine concesso (quindici giorni) per la presentazione delle domande e le decisioni che devono adottarsi entro il 30 novembre 2012, comporta il rischio concreto che, in caso di inottemperanza, il dipendente venga privato delle possibilità di scegliere la sede e quindi venga trasferito chissà dove con gli inevitabili disagi consequenziali.

Tale rischio apparirebbe ancor più evidente se si considera che, diversamente da quanto previsto del decreto legislativo in termini di trasferimento alla sede accorpante anche del personale in esubero, gli atti impugnati (circolare) dispongono che i dipendenti in esubero siano soggetti a mobilità su tutto il territorio nazionale.

Addirittura, nella premessa all'accordo si prevede che il personale «perdente posto» possa essere destinato ad altro ufficio nell'ambito del distretto ove vi siano posti vacanti, anticipatamente rispetto ai trasferimenti automatici disposti dalla legge.

E ciò, oltre a costituire un esercizio anticipato della delega, comporta in maniera del tutto evidente un grave pregiudizio nei confronti degli attuali ricorrenti, tutti soggetti a tale provvedimento.

Da ciò consegue che i ricorrenti, residenti a Camerino o nei comuni limitrofi da sempre ed in maniera stabile, in servizio presso il Tribunale di Camerino ormai da decenni, vedrebbero sconvolta la loro esistenza e quella delle loro famiglie in maniera irreparabile da una diversa collocazione sul territorio nazionale, causa inoltre di un danno economico grave ed irreparabile.

### 4) *Le eccezioni in via subordinata (cenno).*

In via subordinata i ricorrenti sollevano eccezioni di illegittimità costituzionale ed istanza di remissione degli atti alla Corte costituzionale.

Secondo la loro prospettazione, i ricorrenti domandano infatti l'annullamento dei provvedimenti impugnati, previa loro preliminare sospensiva, perché illegittimi, essendo in contrasto con il d. lg. n. 155 del 2012, e con l'ordinamento giudiziario, oltre che con la relativa legge delega n. 148/2011 di conversione del d. l. n. 138/2011.

Ai fini della decisione di merito, tuttavia, essendo a loro avviso le questioni sicuramente rilevanti nel caso in esame, i ricorrenti propongono incidentalmente le questioni di legittimità costituzionale, sotto diversi profili, illustrati nel ricorso.

### 5) *La decisione del primo giudice (in sintesi).*

5.1 Il primo giudice ha ritenuto non condivisibili le argomentazioni prospettate dai ricorrenti in ordine alla illegittimità della Circolare del Ministero di Giustizia n. 5116 del 15 ottobre 2012 a firma del Direttore Generale e della Formazione, diramata alle Corti d'Appello.

A suo avviso, benché i decreti legislativi n. 155 e n. 156 del 7 settembre 2012 prevedano rispettivamente che il personale amministrativo assegnato agli uffici giudiziari e alle sezioni distaccate soppressi entra di diritto a far parte dell'organico dei Tribunali e delle Procure della Repubblica presso il Tribunale presso cui sono trasferite le funzioni, anche in soprannumero riassorbibile con le successive vacanze e che con decreto del Ministro della Giustizia il personale amministrativo in servizio presso gli Uffici soppressi del Giudice di Pace viene riassegnato in misura non inferiore al 50% alla sede di Tribunale o di Procura limitrofa e nella restante parte, all'ufficio del giudice di pace presso il quale



sono trasferite le relative competenze, tuttavia i provvedimenti impugnati non prevedono uno spostamento forzoso sul territorio nazionale dei ricorrenti «perdenti posto».

Essi offrono piuttosto agli stessi una ulteriore possibilità di trasferimento, in aggiunta a quella di essere riassegnati, anche in soprannumero, alle sedi accorpanti le competenze di quelle soppresse.

Tale interpretazione sarebbe confermata dagli stessi resistenti, allorché evidenziano che gli interPELLI distrettuali hanno come unica finalità quella di tutelare gli interessi personali e familiari dei dipendenti interessati alla soppressione degli uffici, offrendo loro la possibilità di scegliere una sede più gradita, se ed in quanto lo desiderino, rispetto a quella ove saranno automaticamente destinati, per espressa previsione di legge, in alcun modo condizionabile dall'amministrazione con provvedimenti di organizzazione datoriale (premessa dell'accordo sindacale del 9 ottobre 2012 e nota del Direttore Generale del Personale del 15 ottobre 2012).

Quanto al precedente accordo sulla mobilità del personale giudiziario del 27 marzo 2007, esso all'art. 2, n. 1, prevedeva che nel bando sono indicati i posti vacanti da coprire mediante trasferimento del personale in servizio.

Tale accordo disciplina la pubblicazione in ambito nazionale dei posti vacanti che l'amministrazione pubblica periodicamente per assicurare la mobilità del personale.

Dunque, tale accordo non si pone in contrasto con l'accordo sindacale del 9 ottobre 2012, in base al quale sono stati pubblicati dei posti vacanti e che si pone nel quadro delle iniziative finalizzate a ridurre i disagi dei dipendenti perdenti posto nell'ambito della revisione delle circoscrizioni giudiziarie; è stato dunque concordato di procedere al riassetto organizzativo degli uffici giudiziari di natura straordinaria, sulla base di criteri oggettivi consacrati nelle direttive impartite dal Capo Dipartimento O.G. l'11 ottobre 2012.

Inoltre, l'amministrazione resistente ha evidenziato che sono stati resi disponibili i posti vacanti esistenti negli organici degli uffici giudiziari accorpanti, includendo anche i posti occupati dal personale distaccato a vario titolo presso altro ufficio giudiziario.

Non appare sussistere, osserva il primo giudice, un obbligo per l'amministrazione di mettere a concorso tutti i posti vacanti esistenti nell'organico dei singoli uffici, trattandosi piuttosto di una scelta discrezionale insindacabile da parte del giudice.

L'accordo e la circolare offrono una ulteriore chance ai dipendenti perdenti posto, i quali potranno aderirvi solo allorché confacente alle esigenze degli stessi: tale soluzione non si contrappone alla assegnazione in soprannumero alla sede accorpante, allorché non si effettui tale scelta.

Osservava ancora il primo giudice che non avrebbe avuto senso pubblicare i posti vacanti presso gli uffici che sarebbero stati soppressi, e che rientra nell'ambito della insindacabile discrezionalità amministrativa anche prevedere l'ipotesi di mobilità esterna, cioè verso altri Enti; che l'interPELLO va interpretato come una ulteriore chance, rispetto al trasferimento automatico, a cui aderire solo allorché sussista un effettivo vantaggio per il dipendente, senza che ciò pregiudichi il trasferimento automatico.

In tale prospettiva non doveva essere prevista alcuna forma di ristoro, per il trasferimento, infatti non contemplata dall'accordo sindacale del 9 ottobre 2012.

Quindi il primo giudice ha rigettato la domanda relativa alla dichiarazione di illegittimità dei provvedimenti impugnati.

5.2 Con riferimento all'eccezione di illegittimità costituzionale e all'istanza di remissione degli atti alla Corte costituzionale, il primo giudice ha ritenuto non rilevanti le questioni di costituzionalità sollevate dai ricorrenti.

Ha osservato che oggetto del presente procedimento non è né il trasferimento presso la sede accorpante, né la soppressione del Tribunale di Camerino, ma l'eventuale illegittimità dell'interPELLO emesso in conseguenza dell'accordo sindacale del 9 ottobre 2012 e della circolare del 15 ottobre 2012, per l'eventuale contrasto con il d. lg. n. 155/12 che, all'art. 5, c. 6, prevede il riassorbimento del personale, anche in soprannumero, nella sede accorpante.

La questione di legittimità costituzionale eccepita dai ricorrenti non avrebbe alcun rilievo nel presente giudizio, in quanto essa riguarderebbe norme diverse da quelle coinvolte nel presente procedimento, che presuppongono scelte di carattere politico operate dal Governo in ordine all'opportunità di procedere alla soppressione del Tribunale di Camerino.

La questione di legittimità costituzionale potrebbe, ad avviso del primo giudice, assumere rilievo nel presente giudizio solo allorché si consideri che demolendo l'intero impianto normativo venga meno anche la norma di cui si invoca l'applicazione e con essa la ragione stessa del contendere.

Quindi, il primo giudice rigettava il ricorso, compensando le spese di lite.

6) *Decisione. La rilevanza delle questioni di costituzionalità.*



Sussiste il *periculum* in mora, per i motivi addotti dai ricorrenti.

Esso, inoltre, è ancor più corroborato dalla prossima efficacia di quelle modifiche della geografia giudiziaria che funge da presupposto degli atti impugnati.

Il reclamo è ammissibile, dato il suo carattere totalmente devolutivo; ed infatti i ricorrenti sostanzialmente ripropongono al collegio gli argomenti già vanamente proposti al primo giudice.

Ciò posto, però, è facile intendere che nella sostanza innanzi tutto i ricorrenti sostengono l'illegittimità dei provvedimenti impugnati, invocando come parametro della stessa proprio i d.lg. n. 155 e 156 del 2012.

È ugualmente agevole constatare che i provvedimenti impugnati trovano il loro presupposto nei decreti legislativi predetti, e quindi nell'art. 1 della l. n. 148 del 2011.

Una volta risaliti ai decreti legislativi e all'art. 1 cit. (norme-parametro nel giudizio di legittimità dei provvedimenti impugnati) ci si dovrebbe avviare al loro esame.

Tuttavia, prima di scendere nell'esame di tali disposizioni di riferimento, occorre decidere se tali medesime disposizioni debbano essere mantenute o espunte dall'ordinamento in ragione della loro illegittimità costituzionale.

Infatti, il giudice non può procedere alla ricostruzione del quadro normativo del quale faccia parte una norma incostituzionale, che in quel quadro come tale non possa essere compresa.

In ciò è la rilevanza delle questioni di costituzionalità (v. art. 23 della l. n. 87 del 1953, comma 2).

Nel giudizio di costituzionalità, infatti, ai fini dell'apprezzamento della rilevanza, ciò che conta è la valutazione che il remittente deve fare in ordine alla possibilità che il procedimento pendente possa o meno essere definito indipendentemente dalla soluzione della questione sollevata (v. C. cost., n. 41 del 2011); e nel nostro caso, appunto, il procedimento non può essere definito (perché in ordine logico la delibazione del giudice non può nemmeno iniziare) senza prima risolvere la questione di costituzionalità delle norme - parametro.

#### 7) *La non manifesta infondatezza.*

7.1 Stabilita la rilevanza della questione di costituzionalità, si tratta ora di esaminare se la stessa sia non manifestamente infondata (v. l. cost. n. 1 del 1948, art. 1).

Ebbene, nei limiti che seguono la questione di legittimità costituzionale appare non manifestamente infondata, per i motivi che vengono esposti.

Il primo comma dell'art. 1 della legge n. 148 del 2011 prevede che il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo, è convertito in legge con le modificazioni riportate in allegato alla legge medesima.

Il secondo comma prevede quindi che il Governo, anche ai fini del perseguimento delle finalità di cui all'art. 9 del decreto-legge 6 luglio 2011 n. 98, convertito, con mod. dalla legge 15 luglio 2011 n. 111, è delegato ad adottare, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi per riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza.

Orbene, la Corte costituzionale con sentenza n. 29 del 1995 ha chiarito i rapporti tra decreto-legge e legge di conversione.

In quella sentenza la Corte affermò il principio per cui la legge di conversione non ha efficacia sanante, ed il difetto dei presupposti della straordinaria necessità ed urgenza concreta un vizio formale del procedimento normativo trasmissibile come tale alla stessa legge di conversione.

Ivi si sostenne che la Corte costituzionale ha il potere di accertare la sussistenza in concreto dei presupposti della necessità ed urgenza previsti dall'art. 77 Cost. per l'adozione dei decreti-legge, configurando l'eventuale mancanza di detti presupposti tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge quanto un vizio «in procedendo» della legge di conversione (in senso analogo v. C. cost., n. 171 del 2007, n. 128 del 2008, n. 355 del 2010 e 22 del 2012).

Nella sentenza n. 171 del 2007 la Corte delle leggi affermò che i requisiti della straordinaria necessità ed urgenza possono essere valutati (solo quando il difetto di tali presupposti sia evidente) per un profilo diverso da quello proprio del Parlamento in sede di conversione.

Infatti, l'attribuzione al Governo della funzione legislativa ha carattere derogatorio ed è quindi compito della Corte costituzionale tutelare l'assetto delle fonti primarie, verificando se il riparto delle competenze tra Parlamento e Governo sia stato eventualmente alterato.

Quindi la legge di conversione non sana i vizi del decreto.

Pertanto, la carenza dei requisiti della necessità ed urgenza si traduce, dopo l'intervento del Parlamento, in un vizio in procedendo della relativa legge (conf. C. cost., n. 128 del 2008).



Il principio è stato esteso, poi, con C. cost. n. 355 del 2010, anche agli emendamenti aggiunti in sede di conversione dal Parlamento.

Con quest'ultima pronuncia la Corte si è riservato il potere di verificare la sussistenza dei presupposti della necessità ed urgenza anche riguardo agli emendamenti aggiunti in sede di conversione dal Parlamento, purché questi siano omogenei rispetto al contenuto del decreto-legge convertito.

Sono invece emendamenti eterogenei quelli totalmente estranei rispetto al decreto-legge ed ai presupposti di necessità e di urgenza che lo hanno legittimato.

A tale proposito la Corte delle leggi non si preclude il potere di intervenire e valutare la costituzionalità dei siffatti emendamenti eterogenei.

Si giunge così alla sent. n. 22 del 2012, la quale ritenne l'incostituzionalità di talune disposizioni aggiunte al testo del decreto-legge solo durante la fase della conversione.

Alcuni principi di tale pronuncia debbono essere rimarcati:

Innanzitutto, l'art. 77, secondo comma, della Costituzione, impone il requisito dell'omogeneità del decreto-legge.

Da questo requisito si evince la necessaria omogeneità della legge di conversione, anch'essa imposta dall'art. 77, secondo comma, Cost.

Quindi, dalla consacrazione del principio della necessaria omogeneità della legge di conversione rispetto al decreto-legge deriva, a seguire, l'incostituzionalità delle norme introdotte in sede di conversione quando risultino del tutto eterogenee rispetto a quelle originariamente contenute nel decreto-legge.

Il pilastro di tale successione argomentativa sta nel dire che solo quando sussistano i presupposti enunciati nel secondo comma dell'art. 77 Cost. è consentito derogare al procedimento legislativo ordinario previsto dall'art. 72 della Carta fondamentale.

Tornando più specificamente alla materia che ci occupa, occorre ora rilevare (proprio in relazione all'art. 77, comma 2, Cost.), che il decreto-legge n. 138 del 2011 vide la luce «ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per la stabilizzazione finanziaria e per il contenimento della spesa pubblica al fine di garantire la stabilità del Paese con riferimento all'eccezionale situazione di crisi internazionale e di instabilità dei mercati e per rispettare gli impegni assunti in sede di Unione Europea, nonché di adottare misure dirette a favorire lo sviluppo e la competitività del Paese e il sostegno dell'occupazione».

Esso avrebbe dovuto esternare e porre a proprio fondamento l'esistenza dei presupposti di cui all'art. 77, comma 2, Cost. anche in riferimento alla materia della «geografia giudiziaria».

Si trattò invece originariamente di una materia del tutto estranea, la quale venne introdotta solo successivamente, mediante l'approvazione parlamentare di un emendamento governativo proposto in sede di conversione del medesimo decreto-legge n. 138 del 2011.

In altre parole, la disciplina contenuta nel secondo comma dell'art. 1 della legge 148 del 2011, in materia di nuova distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, è stata introdotta per la prima volta in sede di conversione del decreto-legge, ed in quanto del tutto eterogenea rispetto al corpo del decreto-legge convertito, appare qualificabile come «norma intrusa», ovvero come norma che introduce una nuova disciplina (addirittura una delega al Governo a legiferare con successivi decreti legislativi in materia di riorganizzazione della distribuzione degli uffici giudiziari sul territorio) estranea all'insieme delle altre disposizioni normative che il primo comma dell'art. 1 provvedeva a convertire.

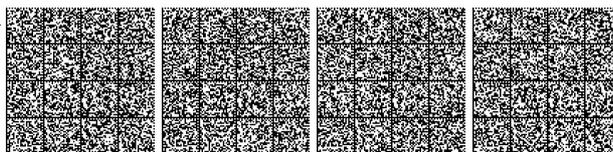
Risulta quindi violata la norma costituzionale che autorizza l'adozione del decreto-legge nei soli casi di necessità ed urgenza.

7.2 Sembrano pertinenti al caso che ci occupa i seguenti passaggi di C. cost., n. 22 del 2012.

Infatti in questa pronuncia la Corte ribadiva, tra gli indici alla stregua dei quali verificare se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere, l'evidente estraneità della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita (conf. C. cost. n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008).

La giurisprudenza costituzionale collega quindi il riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., ad una intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico.

La semplice immissione di una disposizione nel corpo di un decreto-legge oggettivamente o teleologicamente unitario non vale a trasmettere, per ciò solo, alla stessa il carattere di urgenza proprio delle altre disposizioni, legate tra loro dalla comunanza di oggetto o di finalità.



Ai sensi del secondo comma dell'art. 77 Cost., i presupposti per l'esercizio senza delega della potestà legislativa da parte del Governo riguardano il decreto-legge nella sua interezza, inteso come insieme di disposizioni omogenee per la materia o per lo scopo.

L'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed i provvedimenti provvisori con forza di legge, di cui alla norma costituzionale citata.

Il presupposto del caso straordinario di necessità e urgenza inerisce sempre e soltanto al provvedimento inteso come un tutto unitario, atto normativa fornito di intrinseca coerenza, anche se articolato e differenziato al suo interno.

L'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) là dove prescrive che il contenuto del decreto-legge deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo, pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità costituzionale, costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento.

La necessaria omogeneità del decreto-legge, la cui interna coerenza va valutata in relazione all'apprezzamento politico, operato dal Governo e controllato dal Parlamento, del singolo caso straordinario di necessità e urgenza, deve essere osservata dalla legge di conversione.

Il principio della sostanziale omogeneità delle norme contenute nella legge di conversione di un decreto-legge è pienamente recepito dall'art. 96-bis, comma 7, del regolamento della Camera dei deputati, che dispone: «Il Presidente dichiara inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge».

Sulla medesima linea si colloca la lettera inviata il 7 marzo 2011 dal Presidente del Senato ai Presidenti delle Commissioni parlamentari, nonché, per conoscenza, al Ministro per i rapporti con il Parlamento, in cui si esprime l'indirizzo di interpretare in modo particolarmente rigoroso, in sede di conversione di un decreto-legge, la norma dell'art. 97, comma 1, del regolamento, sulla improponibilità di emendamenti estranei all'oggetto della discussione, ricordando in proposito il parere espresso dalla Giunta per il regolamento l'8 novembre 1984, richiamato, a sua volta, dalla circolare sull'istruttoria legislativa nelle Commissioni del 10 gennaio 1997.

Peraltro, il suddetto principio della sostanziale omogeneità delle norme contenute nella legge di conversione di un decreto-legge è stato richiamato nel messaggio del 29 marzo 2002, con il quale il Presidente della Repubblica, ai sensi dell'art. 74 Cost., ha rinviato alle Camere il disegno di legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4, e ribadito nella lettera del 22 febbraio 2011, inviata dal Capo dello Stato ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio dei ministri.

La Corte costituzionale ritenne quindi che l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario non risponda soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma sia imposta dallo stesso art. 77, secondo comma, Cost., che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario.

In sintesi: l'elemento eterogeneo (come nel nostro caso) introdotto con la legge di conversione rileva anche sotto il profilo della violazione del procedimento legislativo.

Infatti, innanzitutto, il disegno di legge di conversione del decreto-legge appartiene alla competenza riservata del Governo, che deve presentarlo alle Camere il giorno stesso dell'emanazione dell'atto normativo urgente.

Anche i tempi del procedimento sono particolarmente rapidi, giacché le Camere, anche se sciolte, sono convocate appositamente e si riuniscono entro cinque giorni.

In coerenza con la necessaria accelerazione del procedimento, i regolamenti delle Camere prevedono norme specifiche, mirate a consentire la conversione in legge entro il termine costituzionale di sessanta giorni.

Il Parlamento è chiamato a convertire, o non, in legge un atto, unitariamente considerato, contenente disposizioni giudicate urgenti dal Governo per la natura stessa delle fattispecie regolate o per la finalità che si intende perseguire.

In definitiva, l'oggetto del decreto-legge tende a coincidere con quello della legge di conversione.

Non si può tuttavia escludere che le Camere possano, nell'esercizio della propria ordinaria potestà legislativa, apportare emendamenti al testo del decreto-legge, che valgano a modificare la disciplina normativa in esso contenuta, a seguito di valutazioni parlamentari difformi nel merito della disciplina, rispetto agli stessi oggetti o in vista delle medesime finalità.



Il testo può anche essere emendato per esigenze meramente tecniche o formali.

Ciò che esorbita invece dalla sequenza tipica profilata dall'art. 77, secondo comma, Cost., è l'alterazione dell'omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario, ove questo, a sua volta, possiede tale caratteristica.

In definitiva, l'innesto nell'*iter* di conversione dell'ordinaria funzione legislativa può certamente essere effettuato, per ragioni di economia procedimentale, a patto di non spezzare il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione.

Se tale legame viene interrotto, la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari (v. C. cost. n. 355 del 2010), ma per l'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge.

La Costituzione italiana disciplina, nelle loro grandi linee, i diversi procedimenti legislativi e pone limiti e regole, da specificarsi nei regolamenti parlamentari.

Il rispetto delle norme costituzionali, che dettano tali limiti e regole, è condizione di legittimità costituzionale degli atti approvati, come la Corte costituzionale ha già affermato a partire dalla sentenza n. 9 del 1959, nella quale ha stabilito la propria competenza nel controllare se il processo formativo di una legge si è compiuto in conformità alle norme con le quali la Costituzione direttamente regola tale procedimento.

Nel caso affrontato da C. cost. n. 22 del 2012, considerato che le norme impugnate in quel giudizio, inserite nel corso del procedimento di conversione del d.l. n. 225 del 2010, erano del tutto estranee alla materia e alle finalità del medesimo, la Corte concludeva che le stesse erano costituzionalmente illegittime, per violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.

7.3 Ciò posto, la norma «intrusa» (art. 1, comma 2, della l. n. 148 del 2011) non ha direttamente disciplinato la materia, dato che la riorganizzazione territoriale è stata delegata al Governo.

Ciò rende ancora più evidente quell'alterazione del procedimento legislativo censurata da C. cost. n. 22 del 2012.

Infatti, l'art. 72, comma 4°, della Costituzione impone per i disegni di legge di delegazione legislativa il ricorso alla procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera che, ai sensi del 1° comma della norma, consiste nel previo esame in commissione (sede referente) e successivo passaggio in Aula, dove il disegno viene approvato articolo per articolo e con votazione finale.

La delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari è stata approvata in prima lettura dal Senato della Repubblica il 7 settembre 2011, durante l'*iter* del procedimento di conversione in legge del decreto-legge n. 138/2011.

Il procedimento legislativo di conversione si è poi concluso con la successiva deliberazione della Camera dei Deputati.

Entrambi i passaggi parlamentari sono stati caratterizzati dal fatto che il Governo ha posto la questione di fiducia.

Dal resoconto della seduta d'aula del Senato emerge che l'emendamento governativo sulla riorganizzazione territoriale delle circoscrizioni giudiziarie è stato presentato in aula ed è stato trasmesso per il parere alla commissione bilancio, per la valutazione degli aspetti di copertura finanziaria.

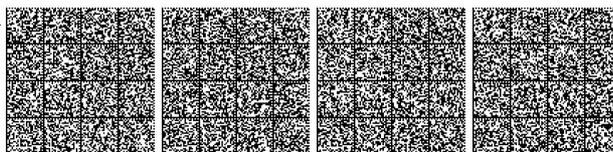
È del tutto mancato, dunque, il passaggio necessario dell'esame da parte della commissione referente.

Si legge, infatti, nel predetto resoconto, che il Presidente della Commissione informava che durante la discussione in Assemblea del disegno di legge n. 2887, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo, il Governo aveva presentato l'emendamento n. 1900, sul quale aveva posto la questione di fiducia.

L'emendamento stesso è stato trasmesso dal Presidente del Senato affinché, in relazione all'art. 81 della Costituzione e nel rispetto delle prerogative costituzionali del Governo, la commissione bilancio potesse informare l'assemblea circa i profili di copertura finanziaria.

Dunque, la sequenza procedimentale delineata nella Costituzione (decreto-legge seguito da legge di conversione) è stata sostituita con una sequenza diversa (decreto-legge, seguito da legge di conversione, seguita, a sua volta, da decreto legislativo delegato), inoltre, in una materia del tutto estranea al decreto convertito, ma riferita ad altro e diverso decreto già convertito con altra legge.

Risultano dunque violati sia l'*iter* ordinario di formazione legislativa (artt. 70 e 72, primo e quarto comma, della Costituzione), sia l'*iter* previsto per la decretazione d'urgenza (art. 77, secondo comma, della Costituzione).



*P.Q.M.*

1) *Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma secondo, della legge 14 settembre 2011, n. 148 (in Gazzetta Ufficiale, 16 settembre, n. 216), recante Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo e delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, per contrasto con gli artt. 70, 72, primo e quarto comma, e 77, comma secondo, della Costituzione.*

2) *Sospende il presente procedimento e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

3) *Dispone che la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.*

*Manda alla Cancelleria in sede per quanto di competenza.*

Camerino, 3 aprile 2013

*Il Presidente:* FUSARO

13C00232

**N. 150**

*Ordinanza del 12 aprile 2013 emessa dalla Corte di cassazione  
sul ricorso proposto da Sama Srl contro Agenzia delle entrate*

**Imposte e tasse - Agevolazioni fiscali - Credito d'imposta per spese per attività di ricerca, attribuito alle imprese dall'art. 1, commi da 280 a 283, della legge n. 296 del 2006 ("finanziaria 2007") - Successivo assoggettamento, disposto dal decreto-legge n. 185 del 2008, alla disciplina sul monitoraggio dei crediti d'imposta (dettata dall'art. 5, commi 1 e 2 del decreto-legge n. 138 del 2002) e contestuale fissazione di un limite alla copertura finanziaria del beneficio - Mancata previsione della salvezza dei diritti e delle aspettative sorte, ai sensi della legge n. 296 del 2006, in relazione ad attività di ricerca avviate prima del 29 novembre 2008 (data di entrata in vigore del decreto-legge n. 185 del 2008) - Denunciata abolizione, per esaurimento delle risorse finanziarie, di crediti d'imposta già entrati nel patrimonio del contribuente in quanto maturati in relazione a costi già sostenuti - Violazione del principio di tutela dell'affidamento del cittadino nella certezza delle situazioni giuridiche.**

- Decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2, art. 29, comma 1.
- Costituzione, art. 3.

**In subordine: Imposte e tasse - Agevolazioni fiscali - Credito d'imposta per spese per attività di ricerca, attribuito alle imprese dall'art. 1, commi da 280 a 283, della legge n. 296 del 2006 ("finanziaria 2007") - Procedura per selezionare le imprese concretamente autorizzate alla fruizione del beneficio tra quelle che avevano già avviato attività di ricerca prima del 29 novembre 2008 (data di entrata in vigore del decreto-legge n. 185 del 2008) - Previsione di un meccanismo di selezione sostanzialmente casuale, basato sulla priorità cronologica di arrivo all'Agenzia delle entrate di atti trasmessi per via telematica - Irragionevole disparità di trattamento fra contribuenti egualmente titolari di crediti d'imposta.**

- Decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2, art. 29, in combinato disposto con il comma 2, lett. a), e con il comma 3, primo periodo e prima parte della lett. a).
- Costituzione, art. 3.



## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 165-2012 proposto da Sama Srl 01777260983 in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliata in Roma, Via della Scrofa, 64, presso lo studio dell'avvocato Vincenzo Cellamare (Studio Legale Zunarelli e Associati), rappresentata e difesa dagli avvocati Zunarelli Stefano, Del Federico Lorenzo, giusta procura alle liti in calce al ricorso, ricorrente;

Contro Agenzia delle entrate 06363391001 in persona del Direttore Centrale *pro tempore*, elettivamente domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi, 12, presso l'Avvocatura Generale dello Stato, che la rappresenta e difende, *ope legis*, controricorrente;

Avverso la sentenza n. 262/10/2011 della Commissione Tributaria Regionale di L'Aquila - Sezione Staccata di Pescara del 25 marzo 2011, depositata il 31 maggio 2011;

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 14 marzo 2013 dal Consigliere Relatore dott. Antonello Cosentino.

È presente il Procuratore Generale in persona del dott. Federico Sorrentino.

La società Sama spa ricorre contro l'Agenzia delle entrate per la cassazione della sentenza con cui la Commissione Tributaria Regionale dell'Abruzzo ha respinto il ricorso della contribuente avverso il provvedimento con cui il Centro Operativo di Pescara, ai sensi dell'articolo 29 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con la legge n. 2/2009, ha negato per «esaurimento delle risorse finanziarie» il nulla-osta alla fruizione del credito d'imposta ex art. 1, commi 280 e segg., legge n. 296/2006, richiesto dalla contribuente in relazione ai costi sostenuti per attività di ricerca e sviluppo avviate prima del 29 novembre 2008.

L'Agenzia delle entrate si è costituita con controricorso, resistendo al ricorso e chiedendone il rigetto.

All'esito del deposito della relazione ex art. 380-bis c.p.c. — regolarmente comunicata al Pubblico Ministero e notificata alle parti — la causa è stata discussa nell'adunanza del 14 marzo 2013, per la quale la difesa erariale ha anche depositato memoria difensiva.

Per l'intelligenza del ricorso, fondato su sei motivi, è opportuno svolgere una breve premessa normativa.

I commi da 280 a 283 dell'articolo 1 della legge finanziaria 2007, n. 296/2006 (abrogati per il disposto dell'articolo 23, settimo comma, del decreto-legge n. 83/2012, convertito con la legge n. 134/2012, e del numero 42 del relativo Allegato 1, ma applicabili *ratione temporis* alla fattispecie in esame) avevano attribuito alle imprese — a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2006 e fino alla chiusura del periodo d'imposta in corso alla data del 31 dicembre 2009 — un credito d'imposta, fruibile in compensazione nel modello F24, pari al 10% dei costi sostenuti per attività di ricerca e sviluppo; se i costi di ricerca e sviluppo si riferivano a contratti stipulati con università ed enti pubblici il credito di imposta era riconosciuto nella percentuale del 15%, poi aumentato al 40% dal comma 66 dell'articolo 1 della legge finanziaria 2008, n. 244/07. I costi a cui si rapportava il diritto al credito di imposta non potevano superare, a mente del comma 281, l'importo di 15 milioni di euro per ciascun periodo d'imposta (poi elevato a 50 milioni di euro dal comma 66 dell'articolo 1 della legge finanziaria 2008, n. 244/07).

La legge non fissava alcun tetto globale alla erogazione dei crediti di imposta, né prevedeva limiti di copertura del minor gettito fiscale derivante dalla relativa fruizione da parte dei contribuenti; conseguentemente, il singolo contribuente non era tenuto alla presentazione di alcuna istanza preventiva di ammissione al beneficio e poteva fruire del credito (nella misura risultante dall'applicazione della percentuale prevista dal comma 280 sul costo per ricerca e sviluppo effettivamente sostenuto, entro il tetto di cui al comma 281) con la mera indicazione del credito stesso nella dichiarazione dei redditi.

Successivamente, con l'articolo 29 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito in legge con la legge n. 2/2009 (c.d. decreto anticrisi, adottato nell'intento, enunciato nell'epigrafe, di «fronteggiare l'eccezionale situazione di crisi internazionale», provvedendo, tra l'altro, a «potenziare le misure fiscali e finanziarie occorrenti per garantire il rispetto degli obiettivi fissati dal programma di stabilità e crescita approvato in sede europea»), il legislatore, nel primo comma, ha esteso anche al credito di imposta di cui si tratta la disciplina sul monitoraggio dei crediti di imposta dettata dai commi 1 e 2 dell'articolo 5 del decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito in legge con la legge n. 178/2008, e conseguentemente, nel secondo comma, ha previsto un tetto massimo al credito di imposta fruibile da parte delle imprese, definendo i relativi stanziamenti nel bilancio dello Stato (375,2 milioni di euro per l'anno 2008, 533,6 milioni di euro per l'anno 2009, 654 milioni di euro per l'anno 2010 e 65,4 milioni di euro per l'anno 2011).

La suddetta predeterminazione del tetto massimo dell'ammontare del credito d'imposta riconoscibile al sistema delle imprese — innovativa rispetto alla disciplina originariamente dettata dalla legge n. 296/2006 — presupponeva evidentemente l'individuazione di una procedura di selezione delle imprese destinate a fruire concretamente del credito



di imposta rispetto a quelle destinate ad essere escluse da tale fruizione per il superamento del suddetto tetto, ossia per l'incapienza dello stanziamento fissato dalla legge nel bilancio statale. Tale procedura di selezione — dettata al dichiarato «fine di garantire congiuntamente la certezza delle strategie di investimento, i diritti quesiti, nonché l'effettiva copertura finanziaria» — si rinviene nella seconda parte del secondo comma, nonché nel terzo comma, dell'articolo 29 d.l. n. 185/2008.

Con tali disposizioni si stabiliva che, a decorrere dall'anno 2009:

per la fruizione del credito d'imposta le imprese dovessero inoltrare per via telematica all'Agenzia delle entrate un apposito formulario, valevole come «prenotazione dell'accesso alla fruizione del credito d'imposta»;

la prenotazione del credito di imposta per le attività di ricerca avviate a partire dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 185/2008 (emanato, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* ed entrato in vigore il 29 novembre 2008) fosse «successiva» rispetto a quella relativa alle attività di ricerca avviate prima della anzidetta data;

i formulari venissero acquisiti ed evasi dall'Agenzia delle entrate rispettandone rigorosamente l'ordine cronologico di arrivo;

l'Agenzia delle entrate provvedesse, in via telematica e con procedura automatizzata, a rispondere alle imprese che avevano presentato il formulario, comunicando alle stesse, ove si trattasse di attività già avviate prima del 29 novembre 2008, «esclusivamente un nulla-osta, ai soli fini della copertura, finanziaria» e, ove invece si trattasse di attività avviate a partire dal 29 novembre 2008, la certificazione dell'avvenuta presentazione del formulario, l'accoglimento della relativa prenotazione, nonché, «nei successivi novanta giorni l'eventuale diniego, in ragione della capienza».

Nel quinto comma del citato articolo 29, infine, si prevedeva che la procedura per la trasmissione telematica del menzionato formulario fosse attivata entro 30 giorni dalla data di adozione del provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate di approvazione del formulario medesimo.

In effetti, con provvedimento del 21 aprile 2009, il Direttore dell'Agenzia delle entrate ha stabilito che i formulari per i progetti d'investimento in attività di ricerca e sviluppo già avviati alla data del 28 novembre 2008 dovessero essere presentati, a pena di decadenza dal contributo, dalle ore 10:00 del 6 maggio 2009 (c.d. *click day*) alle ore 24:00 del 5 giugno 2009.

Giova ancor aggiungere che la capienza degli stanziamenti fu esaurita con i formulari pervenuti nei primi minuti successivi all'apertura della procedura di trasmissione telematica e numerose imprese furono escluse, al pari della odierna ricorrente, dalla fruizione del credito di imposta per costi sostenuti (e sostenendi) in relazione ad attività di ricerca avviate prima dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 185/2008 (si veda pag. 21 del controricorso, ove la difesa dell'Agenzia delle entrate riferisce che furono emessi «in pochi secondi dall'apertura della procedura n. 29.394 atti, di cui 8.100 di accoglimento delle istanze»).

In concreto si vennero quindi a determinare, con riferimento ai crediti d'imposta per i costi relativi ad attività di ricerca avviate prima dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 185/2008, le seguenti situazioni:

a) i crediti d'imposta maturati negli anni 2007 e 2008 e utilizzati in compensazione (mediante il modello F24) entro il 31 dicembre 2008 non furono toccati dal decreto-legge n. 185/1998 e rimasero validamente fruiti;

b) i crediti d'imposta maturati negli anni 2007, 2008 e 2009 che non erano stati utilizzati entro la data del 31 dicembre 2008 ma di cui era stata autorizzata la fruizione da parte dell'Agenzia delle Entrate sono pur essi rimasti validamente fruibili;

c) i crediti d'imposta maturati negli anni 2007, 2008 e 2009 non utilizzati entro la data del 31 dicembre 2008 e di cui non era stata autorizzata la fruizione da parte dell'Agenzia delle Entrate per esaurimento dei fondi disponibili sono rimasti non fruibili. Per queste ultime situazioni l'articolo 2, comma 236, della legge n. 191/2009 (finanziaria 2010) ha successivamente autorizzato un ulteriore stanziamento (poi ridotto dall'articolo 4, comma 1, del decreto-legge n. 40/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 73/2010) le cui modalità di utilizzo sono state definite con decreto ministeriale del 4 marzo 2011; tale decreto ha autorizzato la fruizione del 47,53% dei crediti d'imposta relativi ad attività di ricerca avviate prima del 29 novembre 2008, quali risultanti dai formulari presentati telematicamente che fossero stati denegati per esaurimento delle risorse disponibili.

Alla luce di tale ricostruzione della disciplina che ci occupa, si può passare all'esame dei motivi di ricorso della contribuente, non senza aver puntualizzato che:

in linea di fatto, è pacifico che l'impugnato diniego di nulla-osta concerne un formulario nel quale la contribuente aveva richiesto di fruire del credito di imposta maturato in relazione ad attività di ricerca che dichiarava avviate anteriormente ai 29 novembre 2008 (si veda il controricorso dell'Agenzia delle entrate, paragrafo 2 del «FATTO», primo *cpv*);



la Commissione Tributaria Regionale ha sostenuto che il decreto-legge n. 185/2008 non avrebbe eliso il diritto al credito di imposta attribuito dalla legge n. 296/2006 e già sorto in capo alla contribuente, ma si sarebbe limitato a porre un limite quantitativo alla fruizione di tale diritto, la quale risulterebbe «solo rinviata nel tempo, agli esercizi successivi al 2011, nell'ambito della capienza delle ulteriori somme che il Legislatore riterrà di stanziare in futuro» (pag. 9, par. 6.13, della sentenza gravata).

Col primo motivo, riferito all'articolo 360, n. 3 c.p.c., la ricorrente ripropone l'eccezione, ritenuta manifestamente infondata dalla Commissione Tributaria Regionale, di illegittimità costituzionale dell'articolo 29 d.l. n. 185/1929, con riferimento agli articoli 3, 41, 97 e 117 della Costituzione.

Col secondo motivo, riferito all'articolo 360, n. 5 c.p.c., si denuncia la contraddittorietà ed illogicità della motivazione in cui la Commissione Tributaria Regionale sarebbe incorsa riconoscendo contemporaneamente la sussistenza del diritto della contribuente al credito d'imposta e la legittimità del provvedimento dell'Ufficio che di tale diritto impedisce l'esercizio.

Col terzo motivo, riferito all'articolo 360, n. 3 c.p.c., si censura la violazione dell'articolo 3, legge n. 212/2000 in cui la Commissione Tributaria Regionale sarebbe incorsa ritenendo applicabile retroattivamente la disciplina dettata dall'articolo 29 d.l. n. 185/2008.

Col quarto motivo, riferito all'articolo 360, n. 3 c.p.c., si censura la violazione dell'articolo 10, legge n. 212/2000 e dei principi comunitari in tema di affidamento in cui la Commissione Tributaria Regionale sarebbe incorsa ritenendo il principio di affidamento applicabile solo nei confronti degli atti costituenti esercizio di potestà amministrativa della pubblica amministrazione e non anche nei confronti del legislatore.

Col quinto motivo, riferito all'articolo 360, n. 3 c.p.c., si censura la violazione degli articoli 7, primo comma, legge n. 212/2000 e 3 legge n. 241/1990 in cui la Commissione Tributaria Regionale sarebbe incorsa ritenendo sufficientemente motivato l'impugnato provvedimento di diniego del nulla-osta.

Col sesto motivo, riferito all'articolo 360, n. 3 c.p.c., si censura la violazione degli articoli 7, secondo comma, legge n. 212/2000 e 21-*octies* legge n. 241/1990 in cui la Commissione Tributaria Regionale sarebbe incorsa ritenendo legittimo il provvedimento di diniego del nulla-osta nonostante che nel medesimo non fosse indicato il nominativo del responsabile del procedimento.

Con il primo mezzo la ricorrente ripropone in questa sede i dubbi di costituzionalità già sollevati davanti al giudice di merito e relativi alla conformità dell'articolo 29 del decreto-legge n. 185/2008 ai parametri di cui agli articoli 3, 41, 97 e 117 della Costituzione.

La questione appare manifestamente infondata, con riferimento ai parametri fissati dagli articoli 41, 97 e 117 della Costituzione.

Quanto agli articoli 41 e 97 della Costituzione, è sufficiente osservare che la disposizione in esame non impinge in alcun modo né sulla libertà di iniziativa economica, né sull'imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

L'articolo 117 della Costituzione è poi evocato dalla ricorrente nella parte in cui, nel primo comma, assoggetta la potestà legislativa statale ai «vicoli derivanti dall'ordinamento comunitario», tra i quali il vincolo di tutela della concorrenza; al riguardo la ricorrente sottolinea l'argomento letterale che lo stesso articolo 117 Cost. riserva allo Stato, nella lettera *e*) del secondo comma, la legislazione esclusiva in materia non di «concorrenza», bensì di «tutela della concorrenza». L'argomento non appare concludente, in quanto la disposizione in esame non pregiudica in alcun modo la libertà di concorrenza. Anche con riferimento al parametro dell'articolo 117 Cost., quindi, il sospetto di illegittimità costituzionale sollevato dalla ricorrente appare manifestamente infondato.

Non manifestamente infondato appare, invece, il sospetto di illegittimità costituzionale sollevato con riferimento all'articolo 3 Cost.

Dal tenore letterale del comma 280 dell'articolo 1 della legge n. 296/2006 («A decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2006 e fino alla chiusura del periodo d'imposta in corso alla data del 31 dicembre 2009, alle imprese è attribuito un credito d'imposta nella misura del 10 per cento dei costi sostenuti per attività di ricerca industriale e di sviluppo precompetitivo») emerge infatti che il credito d'imposta per cui è causa entrava *ope legis* nel patrimonio dei contribuenti che sostenessero, entro l'arco temporale indicato dalla legge, costi per attività di ricerca industriale e di sviluppo precompetitivo, all'atto stesso del sostenimento di tali costi. Si trattava, dunque, di un diritto soggettivo perfetto, il cui fatto costitutivo è indicato dalla legge nel sostenimento di costi per attività di ricerca industriale e di sviluppo precompetitivo nei periodi di imposta in corso al 31 dicembre degli anni 2007, 2008 e 2009.



Al riguardo, non appare persuasivo l'assunto della difesa erariale secondo il quale — nel tempo intercorrente tra la maturazione del credito di imposta (cioè il sostenimento dei costi da cui tale credito deriva) e l'utilizzo del medesimo in compensazione di debiti tributari, tramite il modello F24 — il credito stesso non sarebbe qualificabile come un diritto soggettivo pieno, bensì come un diritto condizionato alla sussistenza di copertura finanziaria. Tale assunto si fonda sul disposto dell'articolo 5 del decreto-legge n. 138/2002, convertito con la legge n. 178/2002, rubricato «monitoraggio dei crediti di imposta» ed il cui primo comma, come modificato dalla legge di conversione, recita: «I crediti di imposta previsti dalle vigenti disposizioni di legge sono integralmente confermati e, fermo restando quanto stabilito dagli articoli 10 e 11, possono essere fruiti entro i limiti degli oneri finanziari previsti in relazione alle disposizioni medesime. I soggetti interessati hanno diritto al credito di imposta fino all'esaurimento delle risorse finanziarie». Questa disposizione, tuttavia, non operava (fino all'entrata in vigore del decreto-legge n. 185/2008) per i crediti di imposta oggetto del presente giudizio, in quanto essa, emanata nel 2002, concerne i crediti «previsti dalle vigenti disposizioni», ossia quelli previsti dalle disposizioni vigenti nel 2002; mentre i crediti di imposta oggetto del presente giudizio sono stati introdotti solo nel 2006, con la legge n. 269. Ciò è del resto reso palese dal rilievo che solo nel 2008, con il più volte citato articolo 29 del decreto-legge n. 185/2008, il legislatore ha esteso il principio del monitoraggio anche ai crediti di imposta oggetto del presente giudizio, fissando il relativo limite di copertura finanziaria (vedi il primo comma del citato articolo 29: «Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2, dell'articolo 5, del decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2002, n. 178, sul monitoraggio dei crediti di imposta si applicano anche con riferimento a tutti i crediti di imposta vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto tenendo conto degli oneri finanziari previsti in relazione alle disposizioni medesime. In applicazione del principio di cui al presente comma, al credito di imposta per spese per attività di ricerca di cui all'articolo 1, commi da 280 a 283, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, si applicano le disposizioni di cui ai camini seguenti»). Né, sotto altro profilo, appare concludente la considerazione dell'Avvocatura Generale dello Stato secondo cui al principio del monitoraggio dei crediti di imposta fissato dall'articolo 5, d.l. n. 138/2002 dovrebbe attribuirsi natura di principio generale, attuativo dell'articolo 81 della Costituzione. Indipendentemente dalla fondatezza di tale tesi, è infatti evidente che un principio generale di limitazione del diritto al credito di imposta «fino all'esaurimento delle risorse finanziarie» non potrebbe comunque operare quando, come è avvenuto con la legge n. 296/2006, la legge istitutiva del credito di imposta ometta la fissazione di limiti di copertura.

Deve quindi ribadirsi che alla data del 29 novembre 2008, giorno di entrata in vigore del decreto-legge n. 185/2008, i contribuenti che avevano già sostenuto, a partire dal periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2007, costi per attività di ricerca industriale di sviluppo precompetitivo avevano maturato il diritto soggettivo perfetto al credito d'imposta nella percentuale di detti costi prevista dalla legge. L'articolo 29 del decreto-legge n. 185/2008, fissando un limite, prima inesistente, alle risorse disponibili per la copertura finanziaria del beneficio *de quo*, ha inciso sotto due profili sulla posizione dei contribuenti che, avendo già avviato attività di ricerca industriale e sviluppo precompetitivo, sono stati esclusi dalla fruizione del credito d'imposta; per costoro, infatti, la norma del 2008 ha, in primo luogo, abolito il diritto al credito di imposta già maturato in relazione ai costi già sostenuti e, in secondo luogo, abolito l'aspettativa al credito di imposta maturando in relazione ai costi da sostenere per attività già avviate.

A questo proposito giova aggiungere che la tesi della Commissione Tributaria Regionale secondo cui l'articolo 29 del decreto-legge n. 185/2008 non avrebbe eliso il diritto del contribuente al credito d'imposta maturato alla data del 29 novembre 2008, ma ne avrebbe solo rinviata la fruizione nel tempo agli esercizi successivi al 2011, non può essere condivisa. Tale tesi riecheggia anche nella risoluzione dell'Agenzia delle entrate n. 100/E del 19 ottobre 2011, laddove si afferma che «Dall'esame della normativa istitutiva dell'agevolazione e del delineato quadro interpretativo si evince che per le attività di ricerca avviate prima del 29 novembre 2008 il diniego del predetto nulla-osta non impedisce la maturazione del credito di imposta ma inibisce l'utilizzo del credito di imposta maturate, nei termini in precedenza specificati, nei relativi periodi di imposta, a causa dell'esaurimento delle risorse disponibili, senza tuttavia escludere la possibilità di un futuro utilizzo in funzione delle disponibilità finanziarie eventualmente stanziare negli esercizi successivi».

In proposito, osserva la Corte che l'assunto dell'Amministrazione finanziaria secondo cui il diniego di nulla osta non escluderebbe la possibilità che il credito di imposta (maturato e) denegato possa formare oggetto «di un futuro utilizzo in funzione delle disponibilità finanziarie eventualmente stanziare negli esercizi successivi» ha una portata esclusivamente metagiuridica. In termini giuridici, per contro, è ovvio che il diniego di nulla osta non esclude (e non si vede come potrebbe escludere) la possibilità che il legislatore, reintervenendo sulla materia, disponga, stanziando i necessari finanziamenti, la soddisfazione di quei crediti per i quali il nulla osta sia stato negato; ma è altrettanto ovvio che, in assenza di ulteriori e futuribili interventi del legislatore, il diniego del nulla osta preclude, alla stregua del disposto dell'articolo 29, d.l. n. 185/2008, la possibilità giuridica di soddisfare il credito d'imposta già maturato ed ha, quindi, efficacia estintiva di tale credito.



Quanto all'affermazione della Commissione Tributaria Regionale secondo cui l'articolo 29 del decreto-legge n. 185/2008 non avrebbe estinto il diritto del contribuente al credito d'imposta maturato alla data del 29 novembre 2008, ma ne avrebbe solo rinviato la fruizione agli esercizi successivi al 2011, essa risulta del tutto sfornita di fondamento normativo. Nella disciplina del 2008, infatti, non è contenuta alcuna disposizione che differisca agli esercizi successivi al 2011 la fruizione del credito di imposta dei contribuenti ai quali il nulla-osta a tale fruizione venga negato per esaurimento delle risorse finanziarie. È appena il caso di notare, in proposito, che la disposizione secondo la quale «la fruizione del credito di imposta è possibile nell'esercizio in corso ovvero, in caso di esaurimento delle risorse disponibili in funzione delle disponibilità finanziarie, negli esercizi successivi» — contenuta nella seconda parte della lettera a) del comma 3 dell'articolo 29 in esame — si riferisce alla fruizione del credito d'imposta negli esercizi 2008, 2009, 2010 e 2011 (per ciascuno dei quali il secondo comma dello stesso articolo 29 prevede un apposito stanziamento di bilancio) e non agli esercizi successivi al 2011 (per i quali il decreto-legge n. 185/2008 non prevede alcuno stanziamento).

Il decreto-legge n. 185/2008, in altri termini, non ha dettato, come erroneamente ritiene la Commissione Tributaria Regionale, una disciplina tendente a differire nel tempo il godimento dei diritti già sorti — o, altrimenti detto, una disciplina dell'esercizio del diritto che, ferma la relativa sussistenza, ne subordini all'avveramento di eventi future ma certi — ma ha abolito tali diritti per tutti coloro che, in base alla procedura di selezione normativamente fissata, non rientrassero nella capienza finanziata del medesimo decreto-legge. Di ciò offre decisiva conferma il rilievo che solo con la ulteriore e successiva legge n. 191/2009 (finanziaria 2010) si è disposta, con apposito stanziamento di bilancio, una parziale soddisfazione — nella percentuale, come sopra accennato, del 47,53% — di tali crediti. I quali quindi hanno subito una falcidia del 52,47%, della quale nessuna norma di legge, ad oggi, prevede forme di futura reintegrazione; potendosi anzi sottolineare, sul piano storico-fattuale, che le disposizioni che dopo il 2010 hanno istituito ulteriori crediti di imposta per ricerca e sviluppo (articolo 1 del decreto-legge n. 70/2011, convertito con la legge n. 106/2011, e articolo 1, commi 95-97, della legge di stabilità 2013 n. 228/2012) non hanno più rifinanziato la fruizione dei crediti di imposta previsti dalla legge finanziaria 2006 per le attività di ricerca avviate prima del 29 novembre 2008.

La disciplina dell'articolo 29 del decreto-legge n. 185/2008 appare allora sospettabile di illegittimità costituzionale, con riferimento all'articolo 3 Cost. nella parte in cui non salvaguarda i diritti e le aspettative al credito di imposta di cui all'articolo 1, commi da 280 a 283, della legge n. 296/2006, sorti in relazione ad attività di ricerca avviate prima del 29 novembre 2008.

Il contrasto tra la disciplina in esame ed il parametro di cui all'articolo 3 Cost. appare ravvisabile sotto due distinti profili.

Sotto un primo profilo, per la violazione del principio di tutela dell'affidamento del cittadino nella certezza delle situazioni giuridiche.

La Corte costituzionale ha infatti varie volte affermato che l'affidamento del cittadino sulla certezza delle situazioni giuridiche, quale essenziale elemento dello Stato di diritto, non può essere leso da disposizioni retroattive, le quali trasmodino in un regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi precedenti (si vedano le pronunce della Corte costituzionale nn. 349/1985, 155/1990, 390/1995, 111/1998, 211/1997, 416/1999, 525/2000, 446/2002, 364/2007). Al riguardo si osserva che — se non possono ipotizzarsi limiti costituzionali alla potestà legislativa di eliminare o limitare un beneficio fiscale previsto dalla legge per determinate iniziative imprenditoriali, con riferimento alle attività successive all'entrata in vigore della norma abolitiva o limitativa — sembra potersi dubitare della conformità al canone della ragionevolezza di una disposizione ablativa di crediti di imposta già entrati nel patrimonio del contribuente, in quanto maturati in relazione a costi già sostenuti, e di aspettative di crediti di imposta maturandi in relazione a costi ancora da sostenere per il completamento di attività già avviate. Si deve infatti considerare, al riguardo, che nel calcolo di convenienza imprenditoriale posto alla base della decisione di sostenere detti costi il contribuente ha fatto legittimo affidamento sul risparmio fiscale agli stessi normativamente connesso e non appare ragionevole salvaguardare le esigenze di bilancio dello Stato scardinando la programmazione di bilancio delle imprese e, in generale, dei cittadini (sul punto vedi, in particolare, Corte cost. n. 211/1997, citata, laddove chiarisce che «se il legislatore, nell'esercizio del suo potere discrezionale, può, a salvaguardia dell'equilibrio di bilancio, modificare la disciplina pensionistica fino al punto di ridurre il “quantum” del trattamento previsto, deve invece escludersi che, come è avvenuto nella fattispecie, possa addirittura eliminare retroattivamente una prestazione già conseguita»; si veda anche, sul tema delle modificazioni retroattive del quadro giuridico nel quale si sono formate scelte imprenditoriali, Corte cost. n. 156/2007, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale di una norma di legge regionale che sacrificava «all'esito di una arbitraria ponderazione, la posizione di altri soggetti (nella specie Azienda Napoletana Mobilità s.p.a.), che, a distanza di un periodo di tempo considerevolmente ampio, avevano fatto giustificato affidamento nell'avvenuto consolidamento della situazione sostanziale nel frattempo creatasi.»).



Né, per concludere sul punto, il dubbio di illegittimità costituzionale dell'articolo 29 del decreto-legge n. 185/2008 appare dissipato dal richiamo dell'Avvocatura Generale dello Stato alla giurisprudenza della Corte costituzionale sull'evoluzione della disciplina del credito d'imposta sui nuovi investimenti nelle aree svantaggiate individuate dalla Commissione CE (ordinanze nn. 124/2006, 180/2007, 185/2009), attesa la sostanziale diversità tra l'intervento effettuato dagli articoli 10, d.l. 138/2002 e 62, legge n. 289/2002 sulla disciplina originariamente dettata dall'articolo 8 della legge n. 388/2000 per il credito d'imposta connesso a nuovi investimenti nelle aree svantaggiate (ben riepilogato nella sentenza di questa Corte n. 5324/2012) e l'intervento effettuato dall'articolo 29 d.l. n. 185/0802 sulla disciplina dettata dall'articolo 1, commi da 280 a 283, della legge n. 296/2006 per il credito d'imposta connesso ad investimenti in ricerca e sviluppo.

Nel caso, infatti, del credito d'imposta per nuovi investimenti nelle aree svantaggiate, le modifiche normative recate dall'articolo 10 del decreto-legge n. 138/2002 — relative tanto ai presupposti sostanziali del diritto (la cui attribuzione è stata ristretta a determinati settori produttivi e nei limiti di tetti di copertura prefissati), quanto alle modalità procedurali del relativo esercizio (che ha cessato di essere automatico, tramite esposizione del credito nella dichiarazione dei redditi, ed è stato subordinato al previo assenso dell'amministrazione, all'esito di apposita istanza del contribuente) — sono state introdotte nel rispetto dell'affidamento dei contribuenti nella certezza delle situazioni giuridiche pregresse (si veda il terzo comma dell'articolo 10 d.l. n. 138/2002, come modificato in sede di conversione: Le disposizioni di cui alle lettere *a*) e *b*) del comma 1, nonché del comma 2, si applicano agli investimenti per cui, successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, risulta presentata l'istanza di cui al comma 1-*bis* dell'articolo 8 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e per i quali si verificano gli eventi di cui all'articolo 75, comma 2, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, ovvero, per le prestazioni di servizi per le quali vengono previsti contrattualmente stati di avanzamento dei lavori, viene accettato il primo stato di avanzamento dei lavori. Per gli investimenti per i quali il contratto risulta concluso entro la data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto si applicano le disposizioni vigenti precedentemente alle modifiche apportate con la medesima legge, anche se gli eventi di cui al citato articolo 75, comma 2, ovvero l'accettazione del primo stato di avanzamento dei lavori si verificano successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.). Nessuna portata retroattiva può poi ascrivere alla successiva imposizione, recata dall'articolo 62 della legge n. 289/2002, di un obbligo informativo a carico sia delle imprese che avevano già conseguito in via automatica il diritto al contributo, sia di quelle che avevano conseguito tale diritto col previo assenso dell'amministrazione; come infatti precisato nell'ordinanza n. 124/2006 della Corte costituzionale, l'articolo 62 della legge n. 289/2002 «non dispone per il passato, ma, fissa per il, futuro un obbligo di comunicazione di dati a pena di decadenza dal contributo, a nulla rilevando che tale decadenza abbia ad oggetto un contributo già conseguito».

Viceversa, come sopra dimostrato, nel caso del credito di imposta sui costi sostenuti per attività di ricerca, la disciplina introdotta dall'articolo 29 del decreto-legge n. 185/2008 ha abolito, per i contribuenti esclusi dalla fruizione del credito d'imposta per esaurimento delle risorse finanziarie, diritti e aspettative già maturati prima dell'entrata in vigore decreto-legge.

Il secondo profilo in relazione al quale appare non manifestamente infondato il dubbio di illegittimità costituzionale, sempre con riferimento al parametro dell'articolo 3 Cost., dell'articolo 29 del decreto-legge n. 185/2008 — nella parte in cui non salvaguarda i diritti e le aspettative sorti ai sensi dell'articolo 1, commi 280 e segg., legge n. 296/2006, in relazione ad attività di ricerca avviate prima del 29 novembre 2008 — lo si prospetta in linea subordinata rispetto al primo profilo (il quale, ove accolto, risulterebbe assorbente) e si incentra sulle caratteristiche della procedura fissata dalla legge per selezionare, nell'ambito della platea dei contribuenti che alla data del 29 novembre 2008 avevano già avviato attività di ricerca e sviluppo precompetitivo, quelli destinati a fruire del credito.

Tale procedura, dettata nella seconda parte del secondo comma, nonché nel terzo comma, dell'articolo 29 d.l. n. 185/2008, si compendia nell'inoltro per via telematica all'Agenzia delle entrate di un formulario valevole come prenotazione e nell'acquisizione ed evasione, da parte della predetta Agenzia, dei formulari alla stessa pervenuti, secondo l'ordine cronologico di arrivo. In proposito si osserva che — se in linea generale non può ritenersi irrazionale il ricorso al criterio selettivo, di antichissima tradizione, *prior tempore potior iure* — nel caso, quale quello in esame, in cui la selezione debba svolgersi tra una platea vastissima di concorrenti e si fonda sul momento di arrivo al destinatario di atti trasmessi per via telematica, tale criterio conduce a risultati completamente scollegati non solo dal merito delle ragioni di credito, ma anche dalla solerzia nell'esercizio delle stesse. La risultante di fattori quali la sproporzione tra risorse disponibili e domande, l'ampiezza del numero dei concorrenti, la velocità dei meccanismi di trasmissione informatica determina una selezione sostanzialmente casuale, che si esaurisce in un tempo brevissimo e produce risultati dipendenti prevalentemente dalla potenza e sofisticatezza delle apparecchiature informatiche di cui dispongono i singoli contribuenti o i professionisti che li assistono. Ciò determina una disparità di trattamento (in ordine alla fruizione del



credito di imposta, ad alcuni concessa e ad altri negata) di situazioni eguali (di contribuenti tutti egualmente titolari di crediti di imposta derivanti da attività già avviate alla data del 29 novembre 2008) in base ad un criterio di priorità cronologica che, per le sue concrete modalità di attuazione, non appare ragionevole (ed è stato abbandonato in sede di definizione delle modalità di utilizzo del rifinanziamento disposto dalla legge n. 191/2009, per le quali il d.m. 4 marzo 2011 ha fatto ragionevolmente ricorso ad un criterio tipicamente concorsuale, assegnando a ciascun contribuente una percentuale del proprio credito corrispondente al rapporto tra il totale delle risorse disponibili ed il totale delle prenotazioni da soddisfare).

In definitiva, deve giudicarsi non manifestamente infondata, con riferimento all'articolo 3 Cost., la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal ricorrente nel primo motivo di ricorso, dell'articolo 29 del decreto-legge n. 185/2008, convertito in legge, con modificazioni, con la legge n. 2/2009, sotto i due seguenti profili;

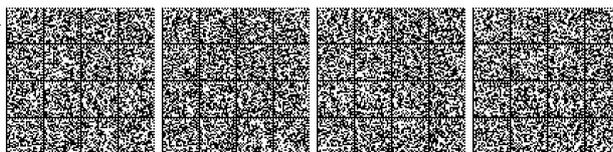
sotto il primo profilo, nella parte in cui la norma emergente dal disposto del comma 1 di detto articolo («Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2, dell'articolo 5, del decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2002, n. 178, sul monitoraggio dei crediti di imposta si applicano anche con riferimento a tutti i crediti di imposta vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto tenendo conto degli oneri finanziari previsti in relazione alle disposizioni medesime. In applicazione del principio di cui al presente comma, al credito di imposta per spese per attività di ricerca di cui all'articolo 1, commi da 280 a 283, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, si applicano le disposizioni di cui ai commi seguenti») non fa salvi i diritti e le aspettative sorti — ai sensi dell'articolo 1, commi 280 e segg., legge n. 296/2006 — in relazione ad attività di ricerca avviate prima del 29 novembre 2008;

sotto il secondo profilo, subordinato al primo, nella parte in cui la norma emergente dal combinato disposto del comma 2, lettera «a» («per le attività di ricerca che, sulla base di atti o documenti aventi data certa, risultano già avviate prima della data di entrata in vigore del presente decreto, i soggetti interessati inoltrano per via telematica alla Agenzia delle entrate, entro trenta giorni dalla data di attivazione della procedura di cui al comma 4, a pena di decadenza dal contributo, un apposito formulario approvato dal Direttore della predetta Agenzia; l'inoltro del formulario vale come prenotazione dell'accesso alla fruizione del credito d'imposta») e del comma 3, primo periodo e prima parte della lettera «a» («L'Agenzia delle entrate, sulla base dei dati rilevati dai formulari pervenuti, esaminati rispettandone rigorosamente l'ordine cronologico di arrivo, comunica telematicamente e con procedura automatizzata ai soggetti interessati: a) relativamente alle prenotazioni di cui al comma 2, lettera a), esclusivamente un nulla-osta ai soli fini della copertura finanziaria») stabilisce un meccanismo di selezione dei soggetti autorizzati alla fruizione del credito i cui esiti risultano sostanzialmente casuali.

Tanto premesso in punto di non manifesta infondatezza, è ora necessario, ai fini del giudizio di rilevanza della questione di legittimità costituzionale sopra prospettata, esaminare gli altri motivi di ricorso.

Il secondo motivo di ricorso — con il quale si denuncia la contraddittorietà ed illogicità della motivazione in cui la Commissione Tributaria Regionale sarebbe incorsa riconoscendo contemporaneamente la sussistenza del diritto della contribuente al credito d'imposta e la legittimità del provvedimento dell'Ufficio che di tale diritto impedisce la fruizione — è inammissibile, perché la denunciata contraddittorietà ed illogicità della motivazione non riguarda alcun accertamento in fatto operato nella sentenza gravata, bensì un giudizio di diritto (sussistenza del diritto al credito d'imposta e, al contempo, legittimità della compressione del relativo esercizio), non censurabile con il mezzo di cui all'articolo 360, n. 5 c.p.c.

Il terzo motivo di ricorso — con il quale si censura la violazione dell'articolo 3, legge n. 212/2000 in cui la Commissione Tributaria Regionale sarebbe incorsa ritenendo applicabile retroattivamente la disciplina dettata dall'articolo 29 d.l. n. 185/2008 — è pur esso infondato, perché questa Corte ha più volte avuto modo di chiarire che le norme di cui alla legge n. 212 del 2000 (c.d. Statuto del contribuente) — emanate in attuazione degli artt. 3, 23, 53 e 97 Cost., e qualificate espressamente come principi generali dell'ordinamento tributario — pur essendo in taluni casi idonee a prescrivere specifici obblighi a carico dell'amministrazione finanziaria, e potendo costituire, in quanto espressione di principi già immanenti nell'ordinamento, criteri guida per il giudice nell'interpretazione delle norme tributarie; non hanno, tuttavia, rango superiore alla legge ordinaria. Con la conseguenza che tali disposizioni non possono in alcun caso fungere da norme parametro di costituzionalità, né consentire la disapplicazione della norma tributaria in asserito contrasto con le norme stesse (*cf.*, *ex plurimis*, Cass. nn. 8254/2009, 8145/2011). Ne discende che la legge ordinaria ben può derogare al principio di irretroattività sancito dall'art. 3 dello Statuto del contribuente — sempre salvo, naturalmente, il vaglio di legittimità costituzionale di tale deroga, alla stregua dell'articolo 3 o delle altre disposizioni della Costituzione — purché la retroattività sia espressamente prevista dalla norma derogatoria (Cass. n. 25722/2009); dovendosi poi ulteriormente sottolineare che l'espressa previsione di retroattività — necessaria per poter derogare al principio stabilito dalla legge n. 212 del 2000, art. 3 — sussiste anche quando sia espressamente disposta una decorrenza anteriore della



norma tributaria, che il legislatore intenda far operare retroattivamente, sebbene manchi un'espressa qualificazione della disposizione medesima come regola eccezionalmente retroattiva (*cf.* Cass. n. 11141/2011, Cass. n. 5853/2012).

Il quarto motivo di ricorso — con il quale si critica l'affermazione della sentenza gravata secondo la quale il principio di salvaguardia dell'affidamento del cittadino opererebbe solo nei confronti degli atti costituenti esercizio di potestà amministrativa della pubblica amministrazione e non anche nei confronti del legislatore — si articola su due censure, una relativa alla denunciata violazione dell'articolo 10 della legge n. 212/2000 ed una relativa alla denunciata violazione dei principi comunitari in tema di affidamento. Anche tale motivo va disatteso. Per quanto concerne la censura riferita all'articolo 10 della legge n. 212/2000, si osserva che la critica della ricorrente all'affermazione della Commissione Tributaria Regionale secondo la quale l'articolo 10 della legge n. 212/2000 porrebbe un vincolo «alla discrezionalità dell'amministrazione finanziaria ma non anche alla potestà legislativa» merita condivisione, giacché — come questa Corte ha chiarito nella sentenza n. 7080/2004 — dall'esame delle disposizioni dettate dalla legge n. 212/2000 emerge che «la correttezza e la buona fede nei confronti del contribuente debbono essere osservate non solo dall'amministrazione finanziaria in fase applicativa, ma anche dallo stesso legislatore tributario all'atto dell'emanazione delle fonti normative, come emerge in particolare dall'art. 2 che detta i criteri di chiarezza e trasparenza che debbono essere osservati nelle disposizioni tributarie, e dallo stesso art. 3 sul divieto di attribuire ad esse efficacia retroattiva». Ciò, tuttavia, non implica che il giudice possa disapplicare le norme di legge che ritenga contrastanti con i suddetti principi di correttezza e di buona fede nei confronti del contribuente e, pertanto, la decisione impugnata risulta conforme a diritto e l'erronea affermazione sopra trascritta è correggibile ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 384 c.p.c. Al riguardo si osserva che questa Corte ha più volte precisato che il principio della tutela del legittimo affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica trova la sua base costituzionale nel principio di eguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge (art. 3 Cost.); che tale principio costituisce un elemento essenziale dello Stato di diritto, limitandone l'attività legislativa e amministrativa, ed è immanente in tutti i rapporti di diritto pubblico; che nell'ambito della materia tributaria detto principio è stato reso esplicito dalla legge n. 212 del 2000, art. 10, comma 1 (cd. Statuto del contribuente); che questa disposizione, a differenza di altre di contenuto innovativo rispetto alla legislazione preesistente, è espressiva, ai sensi della stessa legge n. 212, art. 1, di principi generali, anche di rango costituzionale, già immanenti nel diritto e nell'ordinamento tributario; che quindi detta disposizione vincola l'interprete in forza del canone ermeneutico dell'interpretazione adeguatrice a Costituzione, ed è pertanto applicabile anche ai rapporti tributari sorti in epoca anteriore alla sua entrata in vigore (sentt. nn. 17576/2002, 21513/2006, 4388/08). Il vincolo dell'interpretazione conforme, o adeguatrice, a Costituzione opera però pur sempre nell'ambito ermeneutico, ossia presuppone che un testo normativo si presti a diverse opzioni interpretative, delle quali una soltanto sia compatibile con la Costituzione, e, in tal caso, impone all'interprete la preferenza per tale opzione. Quando, invece, il significato di una disposizione sia univoco, il giudice non può disapplicarla per contrasto con l'articolo 10 della legge n. 212/2000, restando aperta solo la possibilità di provocarne il vaglio di legittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale; vaglio in cui, peraltro, il parametro di costituzionalità non può essere rappresentato dall'articolo 10 della legge n. 212/2000 (*cf.*, ancora, le già citate sentenze nn. 8254/2009 e 8145/2011).

Per quanto poi concerne la censura avente ad oggetto la dedotta violazione dei principi comunitari in materia di legittimo affidamento nella certezza delle situazioni giuridiche, va preliminarmente evidenziato che, non versandosi in tema di tributi armonizzati (IVA, accise, dazi doganali), la fattispecie non è direttamente regolata da fonti comunitarie. Ciò premesso, la censura va giudicata inammissibile per difetto di specificità ex art. 366 n. 4 c.p.c. (mancata indicazione delle norme di diritto su cui il motivo si fonda), non avendo il ricorrente dedotto la violazione di alcuna specifica disposizione di fonte comunitaria provvista di effetto diretto nell'ordinamento interno. È noto, infatti, che solo le norme della Unione europea provviste di effetto diretto sono suscettibili di applicazione immediata nell'ordinamento nazionale (sul tema, da ultimo, Cass. n. 12367/2012: «in base all'art. 11 Cost. e all'art. 117 Cost., comma 1, il giudice nazionale e, prima ancora, l'amministrazione, hanno il potere-dovere di dare immediata applicazione alle norme della Unione europea provviste di effetto diretto, con i soli limiti derivanti dai principi fondamentali dell'assetto costituzionale dello Stato ovvero dei diritti inalienabili della persona, nel cui ambito resta ferma la possibilità del controllo di costituzionalità (*cf.*, per tutte, Corte cost. sentenze n. 183 del 1973 e n. 170 del 1984; ordinanza n. 536 del 1995 nonché, da ultimo, sentenze n. 284 del 2007, n. 227 del 2010, n. 288 del 2010, n. 80 del 2011).»); per contro, le disposizioni comunitarie non provviste di effetto diretto non sono immediatamente applicabili ma possono fungere da parametro per un giudizio di costituzionalità ex art. 117 primo comma, quali «vincoli derivati dall'ordinamento comunitario» al legislatore nazionale; sempre che, comunque, la fattispecie presenti un collegamento con il diritto dell'Unione e non risulti regolata dalle sole norme nazionali; si veda, su quest'ultimo punto, punto, Corte cost. n. 349/2007, ove si legge «la giurisprudenza è sì nel senso che i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto comunitario di cui il giudice comunitario assicura il rispetto, ispirandosi alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri ed in particolare alla Convenzione di Roma (da ultimo, su rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale belga,



sentenza 26 giugno 2007, causa C-305/05, Ordini avvocati c. Consiglio, punto 29). Tuttavia, tali principi rilevano esclusivamente rispetto a fattispecie alle quali tale diritto sia applicabile: in primis gli atti comunitari, poi gli atti nazionali di attuazione di normative comunitarie, infine le deroghe nazionali a norme comunitarie asseritamente giustificate dal rispetto dei diritti fondamentali (sentenza 18 giugno 1991, C-260/89, *ERT*). La Corte di giustizia ha infatti precisato che non ha tale competenza nei confronti di normative che non entrano nel campo di applicazione del diritto comunitario (sentenza 4 ottobre 1991, C-159/90, *Society for the Protection of Unborn Children Ireland*; sentenza 29 maggio 1998, C-299/95, *Kremzow*): ipotesi che si verifica precisamente nel caso di specie.»; nello stesso senso, dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, Corte Cost. n. 80/2011, dove, con riferimento al richiamo alla CEDU contenuto nell'articolo 6 del trattato sull'Unione («I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali»), si sottolinea che «si tratta di una disposizione che riprende lo schema del previgente paragrafo 2 dell'art. 6 del Trattato sull'Unione europea: evocando, con ciò, una firma di protezione preesistente al Trattato di Lisbona; dal che discende l'impossibilità, nelle materie cui non sia applicabile il diritto dell'Unione, di far derivare la riferibilità alla CEDU dell'art. 11 Cost. dalla qualificazione dei diritti fondamentali in essa riconosciuti come «principi generali» del diritto comunitario (oggi, del diritto dell'Unione). Va infine escluso che la Carta costituisca uno strumento di tutela dei diritti fondamentali oltre le competenze dell'Unione europea; infatti presupposto di applicabilità della Carta di Nizza è che la fattispecie sottoposta all'esame del giudice sia disciplinata dal diritto europeo e non già da sole norme nazionali prive di ogni legame con tale diritto».

Il quinto motivo di ricorso — con cui si censura la violazione degli articoli 7, primo comma, legge n. 212/2000 e 3 legge n. 241/1990 in cui la Commissione Tributaria Regionale sarebbe incorsa ritenendo sufficiente la motivazione dell'impugnato provvedimento di diniego del nulla-osta — è inammissibile, giacché l'apprezzamento della sufficienza della motivazione del provvedimento impugnato, ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di motivazione degli atti dell'amministrazione finanziaria fissato dal primo comma dell'articolo 7 legge n. 212/2000, costituisce giudizio di fatto del giudice di merito, censurabile in questa sede solo con il mezzo di cui al numero 5 dell'articolo 360 c.p.c.

Il sesto motivo di ricorso attinge la statuizione con cui la sentenza gravata ha rigettato la doglianza del contribuente relativa alla mancata indicazione del nome del responsabile del procedimento nell'impugnato provvedimento di diniego di nulla-osta.

Tale statuizione si fonda su una duplice *ratio* decidendi.

In primo luogo la Commissione Tributaria Regionale ha ritenuto che l'indicazione del responsabile del procedimento non fosse necessaria, giacché, essendo la procedura di accertamento degli aventi diritto al nulla-osta gestita da un elaboratore elettronico, difetterebbe, nella specie, «alcun procedimento nell'ambito del quale il contribuente avrebbe potuto interloquire con un dipendente dell'amministrazione».

In secondo luogo la Commissione Tributaria Regionale ha ritenuto che, in ogni caso, il provvedimento di diniego del nulla-osta non potrebbe essere annullato per vizi formali, ai sensi dell'articolo 21-*octies* legge n. 241/1990, trattandosi di atto a contenuto vincolato.

La ricorrente censura entrambe le argomentazioni del giudice territoriale, assumendo che la prima si porrebbe in contrasto con il disposto dell'articolo 7, secondo comma, legge n. 212/2000 e la seconda si porrebbe in contrasto con il disposto dell'articolo 21-*octies* legge n. 241/1990. Quest'ultima censura è infondata, poiché, come esattamente rilevato dalla Commissione Tributaria Regionale, per il disposto del secondo comma dell'articolo 21-*octies* legge n. 241/1990 l'impugnato diniego di nulla-osta non può essere annullato, in quanto si tratta di atto a contenuto normativamente vincolato, il cui contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Tale atto, infatti, non si fonda sull'esercizio di alcun potere discrezionale, bensì sulla rilevazione, operata dal sistema informatico dell'amministrazione, del fatto che, nel momento in cui il formulario del contribuente è pervenuto telematicamente all'Agenzia delle entrate, le risorse finanziarie stanziata dalla legge a copertura del beneficio fiscale erano già esaurite per effetto delle prenotazioni effettuate con i formulari prevenuti precedentemente.

Poiché la *ratio* decidendi legata alla non annullabilità del provvedimento impugnato ai sensi dell'articolo 21-*octies* legge n. 241/1990 è autonomamente sufficiente per sorreggere la decisione della Commissione Tributaria Regionale sul punto, il rigetto della censura di violazione e falsa applicazione dell'articolo 21-*octies* legge n. 241/1990 elimina l'interesse della ricorrente allo scrutinio della censura di violazione e falsa applicazione dell'articolo 7, secondo comma, legge n. 212/2000; la quale ultima, pertanto, va giudicata inammissibile per sopravvenuta carenza di interesse.

In definitiva, tutti i motivi di ricorso diversi dal primo appaiono da rigettare, in quanto la decisione della Commissione Tributaria Regionale di respingere le doglianze proposte dalla contribuente in ordine alla legittimità dell'impugnato diniego di nulla-osta va giudicata conforme alla legge.



La questione di legittimità costituzionale sopra prospettata si palesa dunque rilevante, in entrambi i profili in cui essa si articola, in quanto ai fini della decisione della causa è necessario fare applicazione delle norme dettate dall'articolo 29 d.l. n. 185/2008 nei commi 1, 2, lettera «a» e 3, primo periodo e prima parte della lettera «a», e alla stregua di tali norme si dovrebbe respingere il ricorso della contribuente avverso l'impugnato diniego nulla-osta, ancorché tale diniego si riferisca ad un credito di imposta sorto in relazione ad attività di ricerca avviate prima del 29 novembre 2008.

Pertanto, ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, va sollevata la questione di legittimità costituzionale, con riferimento all'articolo 3 Cost., dell'articolo 29 del decreto-legge n. 185/2008, convertito in legge, con modificazioni, con la legge n. 2/2009, sotto i due seguenti profili:

sotto il primo profilo, nella parte in cui la norma emergente dal disposto del comma 1 di detto articolo («Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2, dell'articolo 5, del decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2002, n. 178, sul monitoraggio dei crediti di imposta si applicano anche con riferimento a tutti i crediti di imposta vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto tenendo conto degli oneri finanziari previsti in relazione alle disposizioni medesime. In applicazione del principio di cui al presente comma, al credito di imposta per spese per attività di ricerca di cui all'articolo 1, commi da 280 a 283, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, si applicano le disposizioni di cui ai commi seguenti») non fa salvi i diritti e le aspettative sorti — ai sensi dell'articolo 1, commi 280 e segg., legge n. 296/2006 — in relazione ad attività di ricerca avviate prima del 29 novembre 2008;

sotto il secondo profilo, subordinato al primo, nella parte in cui la norma emergente dal combinato disposto del comma 2, lettera «a» («per le attività di ricerca che, sulla base di atti o documenti aventi data certa, risultano già avviate prima della data di entrata in vigore del presente decreto, i soggetti interessati inoltrano per via telematica alla Agenzia delle entrate, entro trenta giorni dalla data di attivazione della procedura di cui al comma 4, a pena di decadenza dal contributo, un apposito formulario approvato dal Direttore della predetta Agenzia; l'inoltro del formulario vale come prenotazione dell'accesso alla fruizione del credito d'imposta») e del comma 3, primo periodo, e prima parte della lettera «a» («L'Agenzia delle entrate, sulla base dei dati rilevati dai formulari pervenuti, esaminati rispettandone rigorosamente l'ordine cronologico di arrivo, comunica telematicamente e con procedura automatizzata ai soggetti interessati: a) relativamente alle prenotazioni di cui al comma 2, lettera a), esclusivamente un nulla-osta ai soli fini della copertura finanziaria») stabilisce un meccanismo di selezione dei soggetti autorizzati alla fruizione del credito i cui esiti risultano sostanzialmente casuali.

*P. Q. M.*

*La Corte, visto l'articolo 23 della legge n. 87/1953, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione all'articolo 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale:*

*del disposto del comma 1 dell'articolo 29 del decreto-legge n. 185/2008, convertito in legge, con modificazioni, con la legge n. 2/2009, nella parte in cui non fa salvi i diritti e le aspettative sorti — ai sensi dell'articolo 1, commi 280 e segg., legge n. 296/2006 — in relazione ad attività di ricerca e sviluppo avviate prima del 29 novembre 2008;*

*del combinato disposto del comma 2, lettera a), e del comma 3, primo periodo e prima parte della lettera a), del medesimo articolo 29 del decreto-legge n. 185/2008.*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.*

*Ordina che a cura della Cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Procuratore Generale presso questa Corte ed al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere.*

Così deciso in Roma il 14 marzo 2013.

*Il Presidente: CICALA*



## N. 151

*Ordinanza del 18 marzo 2013 emessa dal Giudice designato della Corte di appello di Bari  
sul ricorso proposto da D'Aversa Concettina contro il Ministero della giustizia*

**Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Termine decadenziale di sei mesi per la proposizione della domanda - Decorrenza dal momento in cui la decisione che conclude il procedimento è divenuta definitiva - Abolizione della previgente possibilità di proporre la domanda durante la pendenza del procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata - Ingiustificata discriminazione in danno di chi subisca l'eccessiva durata di un processo non ancora concluso - Violazione indiretta del diritto alla ragionevole durata del processo presupposto - Carenza di effettività del diritto delle parti all'esame della loro causa "entro un termine ragionevole", sancito dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU) - Contrasto con i vincoli convenzionali, come interpretati dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo.**

- Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, art. 55, comma 1, lett. d), sostitutivo dell'art. 4 della legge 24 marzo 2001, n. 89.
- Costituzione, artt. 3, 111, comma secondo, e 117, primo comma, anche in relazione all'art. 6, comma 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

La corte di appello di Bari, prima sezione civile, in persona del dott. Vittorio Gaeta — designato ex art. 3, comma 4, legge n. 89/2001 come modificato dalla legge n. 134/2012 con provvedimento presidenziale 25 gennaio 2013;

Visti gli atti del procedimento n. 701/12 V.G. per equa riparazione ex legge n. 89/2001, istante D'Aversa Concettina (avv. Renato Potente e Carla Saltarelli);

Viste le note difensive, depositate l'11 marzo 2013 dall'istante, a seguito di provvedimento 5-7 febbraio 2013 di questo G.D.;

Ha pronunciato la seguente ordinanza premesso che Concettina D'Aversa, dipendente della ditta «Industria casearia di Tamburro Aldo», propose il 30 settembre 1993 ricorso al pretore di Campobasso per il pagamento di differenze retributive, e che il giudizio si interruppe a causa del fallimento dell'impresa, dichiarato con sentenza tribunale Campobasso n. 2/96 del 6 marzo 1996 in procedura fallimentare n. 1/96;

Che, con atto depositato il 27 marzo 1997, D'Aversa chiese l'ammissione del credito al passivo fallimentare e che, con provvedimento in margine all'istanza datato 22 luglio 1997, il tribunale ammise un credito di £ 13.318.581, pari a € 6878,47;

Che di tale somma ella ha ricevuto complessivi € 6541,32 (di cui € 947,19 nel giugno 2002 e € 5594,13 nell'agosto 2010), restando creditrice del residuo;

Che, alla stregua di attestazione di cancelleria del 14 febbraio 2013, la procedura concorsuale n. 1/96 tribunale Campobasso è tuttora pendente;

Che, allo stato, si ipotizza la vendita di altri beni del fallito, ma non sono stati formulati ulteriori piani di riparto dopo quello approvato il 19.4.2010, sicché non è definitiva l'attribuzione alla creditrice di € 6541,32 anziché dell'intera somma di € 6878,47 ammessa dal tribunale fallimentare;

Che, con ricorso depositato il 19.12.2012, D'Aversa ha chiesto a questa Corte di indennizzare il danno (solo) non patrimoniale da eccessiva durata della procedura fallimentare, nella misura di € 8000,00, oltre ad accessori e a spese legali;



## OSSERVA

1. Secondo la giurisprudenza, nei confronti del creditore fallimentare la durata del processo presupposto, rilevante per l'accertamento della violazione del termine ragionevole di durata, si commisura al periodo tra la proposizione della domanda di ammissione al passivo e la distribuzione finale del ricavato (Cass. 2207/10).

Il dies *a quo* del termine semestrale di decadenza per la proposizione della domanda di equa riparazione, poi, si identifica con il momento in cui il decreto di chiusura del fallimento è diventato definitivo (Cass. 15251/11), o con l'eventuale soddisfacimento integrale del credito ammesso al passivo (Cass. 950/11).

La decadenza peraltro non si verifica se in pendenza di procedura fallimentare sono eseguiti dei riparti parziali, i quali non fanno venir meno l'interesse del creditore alla rapida definizione della procedura e il suo disagio psicologico, derivante dall'ulteriore protrarsi della stessa nel tempo (Cass. 23034/11).

2. Alla stregua di tali orientamenti, che integralmente si condividono, la proposizione della domanda di equa riparazione non è tardiva, perché il processo presupposto non è stato definito e sono stati effettuati dei riparti solo parziali. Essa tuttavia deve considerarsi prematura ai sensi dell'art. 4 della legge 24 marzo 2001, n. 89, nel testo applicabile *ratione temporis* a seguito della modifica operata dall'art. 55, comma 1, lettera *d*), decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito con legge 7 agosto 2012, n. 134.

Ed infatti, il testo vigente dell'art. 4, legge n. 89/2001, nel confermare che «la domanda di riparazione può essere proposta, a pena di decadenza, entro sei mesi dal momento in cui la decisione, che conclude il procedimento, è divenuta definitiva», ha soppresso il precedente inciso, contenuto nel testo anteriore dell'art. 4, secondo cui la domanda di riparazione «può essere proposta durante la pendenza del procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata».

L'eliminazione di tale inciso, esaminata unitamente al mantenimento della regola sul termine semestrale di decadenza, non può che avere il significato di precludere, dal momento di entrata in vigore del nuovo art. 4, la proposizione della domanda di equa riparazione, qualora il procedimento presupposto sia ancora pendente, in quanto non concluso con decisione definitiva.

Di conseguenza, in relazione al testo vigente dell'art. 4, legge n. 89/2001, la domanda di equa riparazione appare improponibile, sicché è rilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 55, comma 1, lettera *d*), decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito con legge 7 agosto 2012, n. 134, che ha modificato il predetto art. 4 — il cui testo anteriore avrebbe invece consentito la proposizione della domanda.

3. In punto di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale del testo vigente dell'art. 4, legge n. 89/2001, il G.D. osserva che dal 27 marzo 1997, data di presentazione della domanda di ammissione al passivo fallimentare, al 19 dicembre 2012, data di proposizione della domanda di equa riparazione, sono trascorsi circa 15 anni e 9 mesi, e cioè un tempo molto più lungo dei 6 anni, che il vigente art. 2, comma 2-*bis*, legge n. 89/2001 considera ragionevole per la conclusione di una procedura concorsuale — che nella specie non era di particolare complessità, riguardando una ditta individuale di non grande dimensione.

Eppure, nonostante la procedura concorsuale non si sia conclusa e il credito dell'istante D'Aversa non sia stato interamente soddisfatto, non è proponibile la domanda di equa riparazione. In tale situazione, originata dal vigente art. 4, legge n. 89/2001, appaiono lese diverse norme della Costituzione.

3.1. Appare violato anzitutto l'art. 3 della Costituzione, in quanto l'indennizzo può essere richiesto da chi lamenti l'eccessiva durata di un processo presupposto che si è almeno concluso, ma non da chi lamenti l'eccessiva durata di un processo presupposto che neppure si è concluso, benché in tale seconda situazione la lesione del diritto alla ragionevole durata risulti *ictu oculi* più grave.

Né l'esigenza di consentire la valutazione unitaria del pregiudizio mediante la cognizione della durata dell'intero processo presupposto potrebbe giustificare la ravvisata discriminazione, nel momento in cui la causa di improponibilità della domanda sussiste anche quando, come nella specie, risulti enorme (quasi 10 anni in più del termine ragionevole) il ritardo già maturato nel processo presupposto, e quest'ultimo abbia ad oggetto la mera attuazione del diritto primario (pacifico nell'*an* e nel *quantum*) della lavoratrice alla retribuzione, peraltro già richiesta sin dal 1993 nei confronti dell'imprenditore *in bonis*.

3.2. Appare poi violato l'art. 111 cpv. della Costituzione, in quanto il diritto di agire per l'equa riparazione costituisce ormai una forma di attuazione indiretta del diritto alla ragionevole durata del processo presupposto.



3.3. Appare infine violato l'art. 117 della Costituzione, relativo al rispetto da parte della legislazione dei vincoli derivanti dall'art. 6, comma primo della Convenzione EDU, che prevede il diritto delle parti all'esame della loro causa «entro un termine ragionevole».

Indubbiamente, l'obbligo fondamentale degli Stati aderenti alla Convenzione EDU è di garantire, attraverso appropriate misure organizzative e legislative, il diritto alla ragionevole durata dei processi. La previsione di specifici rimedi indennitari in caso di violazione di tale diritto non è di per sé doverosa per le legislazioni nazionali.

Ciò nonostante, l'introduzione del rimedio c.d. Pinto quale forma di attuazione del principio di sussidiarietà nella tutela del diritto all'indennizzo non è guardata con sfavore dalla Corte EDU, e può anzi essere intesa come espressione di una linea di tendenza di più largo respiro. Ciò è confermato dalle due sentenze emesse in data 31 maggio 2012 nei casi (rispettivamente n. 19488/09 e 53126/07) Garcia Cancio contro Germania e Taron contro Germania, nei quali la richiesta di indennizzo del danno da eccessiva durata è stata rimessa dalla Corte EDU alla giurisdizione interna, attesa l'entrata in vigore in Germania, il 3 dicembre 2011, di una legge avente finalità analoghe alla nostra legge n. 89/2001.

In tale contesto, il rimedio Pinto ha senso se è dotato del carattere dell'effettività, e cioè se consente la massima conformazione possibile del giudice nazionale alle regole della Convenzione EDU come interpretata dalla Corte di Strasburgo. L'obbligo di conformazione, e quindi di tendenziale coincidenza tra l'area della legge Pinto e la giurisprudenza di Strasburgo, è stato affermato dalla nostra Cassazione a partire dalle sentenze delle Sezioni unite civili n. 1338/04, n. 1339/04 e n. 1340/04, ed ancora di recente è stato ribadito da Cass. civ. 21652/12, che alla luce dell'art. 34 della Convenzione ha escluso l'indennizzo da eccessiva durata in favore della parte processuale che sia ente pubblico.

Al contrario, la legge si pone in contrasto con il vincolo convenzionale allorché il suo adempimento risulta solo apparente perché privo del requisito dell'effettività, che la giurisprudenza di Strasburgo costantemente richiede.

A titolo meramente esemplificativo, si ricordano le sentenze, rese in relazione a diritti convenzionali diversi da quello alla ragionevole durata del processo:

a) Artico contro Italia del 13 maggio 1980, nel cui paragrafo 33 è detto che «La Cour rappelle que le but de la Convention consiste à protéger des droits non pas théoriques ou illusoire, mais concrets et effectifs»;

b) Ramsey contro Cipro e Russia del 7 gennaio 2010, sull'obbligo di indagini statali efficaci nei casi di human trafficking, nel cui paragrafo 275 della parte motiva è detto che «Finally, the Court emphasises that the object and purpose of the Convention, as an instrument for the protection of individual human beings, requires that its provisions be interpreted and applied so as to make its safeguards practical and effective (see, inter alia, Soering v. the United Kingdom, 7 July 1989, § 87, Series A no. 161; and Artico v. Italy, 13 May 1980, § 33)»;

e) Torreggiani contro Italia dell'8 gennaio 2013, nel cui dispositivo, al punto 4, viene fissato al nostro Paese il termine di un anno per «istituire un ricorso o un insieme di ricorsi interni effettivi idonei ad offrire una riparazione adeguata e sufficiente in caso di sovraffollamento carcerario, e ciò conformemente ai principi della Convenzione come stabiliti nella giurisprudenza della Corte».

3.3.1. In conclusione, le modifiche della legge n. 89/2001 si giustificano rispetto all'art. 117 della Costituzione solo se conservano o accrescono l'effettività del rimedio indennitario, la sua conformità alle regole della Convenzione e alla giurisprudenza di Strasburgo.

La contestata modifica dell'art. 4, legge n. 89/2001 ha invece drasticamente soppresso tale conformità in relazione ai processi presupposti non ancora definiti, il cui eccessivo ritardo consente oggi alla parte danneggiata solo di rivolgersi alla Corte EDU per l'indennizzo, nonostante in casi come quello della lavoratrice D'Aversa il ritardo maturato sia gravissimo e colpisca il diritto primario alla retribuzione.

Né la soppressione di tale facoltà di azione in relazione ai processi presupposti ancora pendenti può correlarsi a un eventuale ridimensionamento del problema della eccessiva durata dei processi, che rimane tuttora un problema strutturale del nostro Paese.

Non è infine possibile un'interpretazione convenzionalmente orientata, perché, come si è visto al precedente punto 2, la finalità del nuovo art. 4, legge n. 89/2001 è univocamente quella di impedire la proposizione della domanda di equa riparazione relativa a giudizio presupposto ancora pendente.



*P. Q. M.*

*Visto l'art. 23, legge n. 87/1953, solleva di ufficio, perché non manifestamente infondata e rilevante nel presente giudizio, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 55, comma 1, lettera d), decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito con legge 7 agosto 2012, n. 134, che ha sostituito il previgente art. 4 della legge 24 marzo 2001, n. 89, per contrasto con gli articoli 3, 111, comma 2 e 117, comma 1 della Costituzione, anche in relazione all'art. 6, comma 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.*

*Sospende il giudizio in corso, e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*La presente ordinanza va comunicata ai Presidenti dei due rami del Parlamento, e notificata, con urgenza, al Presidente del Consiglio dei ministri, alla ricorrente e al Ministero della giustizia presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato.*

Bari, 18 marzo 2103

*Il giudice designato: GAETA*

13C00234

MARCO MANCINETTI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2013-GUR-026) Roma, 2013 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



## MODALITÀ PER LA VENDITA

**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- **presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA, piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-85082147**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it).**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato  
Direzione Marketing e Vendite  
Via Salaria, 1027  
00138 Roma  
fax: 06-8508-3466  
e-mail: [informazioni@gazzettaufficiale.it](mailto:informazioni@gazzettaufficiale.it)

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



  
**GAZZETTA UFFICIALE**  
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)**  
**validi a partire dal 1° GENNAIO 2013**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)**

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

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

**CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO**

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

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**  
(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

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

**PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI**

*(di cui spese di spedizione € 128,06)\**  
*(di cui spese di spedizione € 73,81)\**  
- annuale € **300,00**  
- semestrale € **165,00**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

*(di cui spese di spedizione € 39,73)\**  
*(di cui spese di spedizione € 20,77)\**  
- annuale € **86,00**  
- semestrale € **55,00**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,00  
(€ 0,83+ IVA)

**Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 21%.**

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

Abbonamento annuo € **190,00**  
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**  
Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00  
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

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

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

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

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



\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 3 0 6 2 6 \*

**€ 10,00**

