

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 155° - Numero 18

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 23 aprile 2014

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

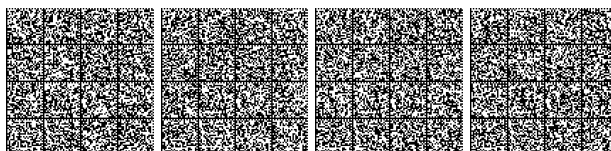




# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **94.** Sentenza 9 - 15 aprile 2014  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Processo amministrativo - Devoluzione alla competenza inderogabile del T.A.R. Lazio delle controversie aventi ad oggetto tutti i provvedimenti adottati dalla Banca d'Italia e da numerosi altri organismi ed autorità, ad esclusione di quelli inerenti ai rapporti di impiego privato.**  
 - Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), artt. 133, comma 1, lettera *l*), 134, comma 1, lettera *c*) e 135, comma 1, lettera *c*), e Allegato 4, art. 4, comma 1, numeri 17) e 19)..... Pag. 1
- N. **95.** Ordinanza 9 - 15 aprile 2014  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Società cooperative - Controversie tra socio e cooperativa relative alla prestazione mutualistica - Competenza del tribunale ordinario.**  
 - Legge 3 aprile 2001, n. 142 (Revisione della legislazione in materia cooperativistica, con particolare riferimento alla posizione del socio lavoratore), art. 5, comma 2, ultima parte; codice civile, art. 2533, terzo comma.  
 - ..... Pag. 7
- N. **96.** Ordinanza 9 - 15 aprile 2014  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Processo penale - Chiusura delle indagini preliminari - Mancato accoglimento della richiesta di archiviazione - Ordinanza con cui il G.I.P. ordina al pubblico ministero di formulare l'imputazione.**  
 - codice di procedura penale, art. 409, comma 5.  
 - ..... Pag. 9
- N. **97.** Sentenza 9 - 16 aprile 2014  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Calamità pubbliche e protezione civile - Interventi di ripristino di immobili di proprietà privata danneggiati dal sisma del 15 dicembre 2009 - Necessità, per i lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro, che l'impresa esecutrice sia in possesso di attestazione di qualificazione SOA (Società Organismo di Attestazione).**  
 - Legge della Regione Umbria 8 febbraio 2013, n. 3 (Norme per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 15 dicembre 2009), art. 10, comma 1.  
 - ..... Pag. 13
- N. **98.** Sentenza 9 - 16 aprile 2014  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Contenzioso tributario - Controversie di valore non superiore a ventimila euro, relative ad atti emessi dall'Agenzia delle entrate - Obbligo di presentare preliminarmente reclamo a pena d'inammissibilità del ricorso.**  
 - Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), art. 17-bis, nel testo originario, anteriore alla sostituzione dello stesso a opera dell'art. 1, comma 611, lettera *a*), numero 1), della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014).  
 - ..... Pag. 17



## N. 99. Sentenza 9 - 16 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Economie negli Organi costituzionali, di governo e negli apparati politici - Incarichi conferiti dalle pubbliche amministrazioni ai titolari di cariche elettive - Previsione del solo rimborso delle spese sostenute - Limite ai gettoni di presenza.**

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), art. 5, comma 5, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122.

– ..... Pag. 42

## N. 100. Sentenza 9 - 16 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ambiente - Rifiuti - Misure varie in materia di programmazione del servizio di gestione integrata, di gestione dei contratti per attività di raccolta, trasporto, trattamento, smaltimento e recupero, nonché di accertamento e riscossione della TARSU e della TIA.**

- Decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195 (Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile), convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2010, n. 26, art. 11, commi 1, 2 e 3.

– ..... Pag. 48

## N. 101. Ordinanza 9 - 16 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Istruzione - Personale non di ruolo con un numero di ore inferiore all'orario settimanale di servizio previsto per il corrispondente personale di ruolo - Personale docente di religione dopo quattro anni di insegnamento - Trattamento economico.**

- Legge 11 luglio 1980, n. 312 (Nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato) art. 53, terzo comma.

– ..... Pag. 57

## N. 102. Ordinanza 9 - 16 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Energia - Nuovi impianti termoelettrici da fonte fossile e nucleari - Piani di dismissione impianti termoelettrici e reti alta tensione - Piani energetici solari comunali.**

- Legge della Regione Campania 18 febbraio 2013, n. 1 (Cultura e diffusione dell'energia solare in Campania), artt. 4, 5 e 11, comma 2.

– ..... Pag. 60

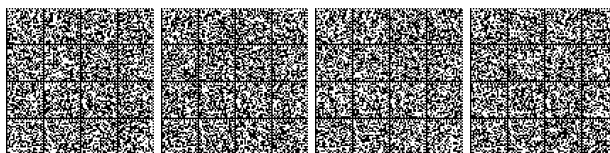
## N. 103. Ordinanza 9 - 16 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Assistenza e solidarietà sociale - Misure anticrisi - Indennità a favore dei lavoratori e lavoratrici residenti nella Regione, per eventi di disoccupazione verificatisi dal 1° gennaio 2013 al 31 dicembre 2015.**

- Legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 18 marzo 2013, n. 2, recante «Modifiche alla legge regionale 27 novembre 1993, n. 19 (Indennità regionale a favore dei lavoratori disoccupati inseriti nelle liste provinciali di mobilità e disposizioni in materia di previdenza integrativa) e successive modifiche e alla legge regionale 27 febbraio 1997, n. 3, concernente "Interventi di previdenza integrativa a sostegno dei fondi pensione a base territoriale regionale" e successive modifiche», artt. 1, comma 1, lettera a), e 4.

– ..... Pag. 63



## N. 104. Sentenza 14 - 18 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Commercio - Misure varie in materia di apertura, trasferimento e ampliamento di esercizi commerciali sul territorio regionale (indirizzi regionali sulla rete distributiva, requisiti di accesso e di esercizio dell'attività, liberalizzazione degli orari di apertura e chiusura, autorizzazioni per medie e grandi strutture di vendita).**

- Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 25 febbraio 2013, n. 5 (Modificazioni alla legge regionale 7 giugno 1999, n. 12 recante "Principi e direttive per l'esercizio dell'attività commerciale"), artt. 2, 3, 4, 7, 11 e 18.

..... Pag. 65

## N. 105. Sentenza 14 - 18 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Circostanze del reato - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 648, comma secondo, cod. pen. (ricettazione) sull'aggravante della recidiva reiterata di cui all'art. 99, comma quarto, cod. pen..**

- Codice penale, art. 69, quarto comma, come sostituito dall'art. 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).

..... Pag. 76

## N. 106. Sentenza 14 - 18 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Circostanze del reato - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui al terzo comma dell'art. 609-bis, cod. pen. (violenza sessuale) sull'aggravante della recidiva reiterata di cui all'art. 99, comma quarto, cod. pen..**

- Codice penale, art. 69, quarto comma, come sostituito dall'art. 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).

..... Pag. 81

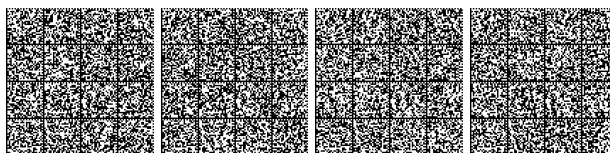
## N. 107. Sentenza 14 - 18 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Caccia - Interventi per il contenimento della fauna selvatica nelle zone precluse all'esercizio della attività venatoria - Soggetti abilitati alla individuazione, definizione ed attuazione dei metodi ecologici a carattere selettivo e, ove accertata la loro inefficacia, dei relativi piani di abbattimento.**

- Legge della Regione Veneto 23 aprile 2013, n. 6 (Iniziative per la gestione della fauna selvatica nel territorio regionale precluso all'esercizio della attività venatoria), art. 2.

..... Pag. 89



## N. 108. Sentenza 14 - 18 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti per lo sviluppo dell'agricoltura e della pesca - Misure concernenti i contributi straordinari in favore del Comune e del teatro Lanciavichio di Avezzano.**

- Legge della Regione Abruzzo 24 aprile 2013, n. 10, recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2011, n. 29 (Razionalizzazione e rideterminazione dei Servizi di Sviluppo Agricolo), alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo - Legge Finanziaria Regionale 2013), alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013-2015), alla legge regionale 11 marzo 2013, n. 6 (Misure urgenti per lo sviluppo del Settore dell'Agricoltura e della Pesca in Abruzzo), alla legge regionale 17 dicembre 1997, n. 143 (Norme in materia di riordino territoriale dei Comuni: Mutamenti delle circoscrizioni, delle denominazioni e delle sedi comunali. Istituzione di nuovi Comuni, Unioni e Fusioni) e altre disposizioni normative», artt. 2, 5 e 6.

..... Pag. 92

## N. 109. Ordinanza 14 - 18 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Corte dei conti - Composizione del Consiglio di Presidenza.**

- Legge 4 marzo 2009, n. 15 (Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti), art. 11, comma 8.

..... Pag. 99

### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 17. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 2014 (della Regione Siciliana).

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Destinazione di maggiori gettiti di tributi erariali a confluire, nelle misure annuali indicate, nel «Fondo per interventi strutturali di politica economica» - Inclusione nelle somme ivi previste di quelle riscosse in Sicilia - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata riserva unilaterale allo Stato di incrementi di entrate di spettanza regionale - Assenza delle condizioni per derogare al principio di devoluzione alla Regione del gettito tributario riscosso nel suo territorio.**

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 179.
- Statuto speciale della Regione Siciliana (r.d.l. 15 maggio 1946, n. 455), artt. 26 e 37; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2, primo comma.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsione che tutti i Corpi di Polizia, compresa l'Arma dei Carabinieri, si avvalgono delle procedure informatiche del MEF per il pagamento al personale delle competenze fisse e accessorie - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata localizzazione al di fuori del territorio siciliano della riscossione delle ritenute alla fonte su redditi di lavoro prodotti in Sicilia - Conseguente sottrazione al bilancio regionale di entrate di spettanza della Regione - Violazione dell'autonomia finanziaria siciliana e dei principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni pubbliche.**

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 402.
- Statuto speciale della Regione Siciliana (r.d.l. 15 maggio 1946, n. 455), art. 36; Costituzione, artt. 81, comma sesto, 97, primo comma, e 119, commi primo e sesto, nel testo novellato dalla legge costituzionale 24 aprile 2012, n. 1, anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.



**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Determinazione per il 2015, 2016 e 2017 degli importi da ricavare dalle misure di riduzione della spesa delle pubbliche amministrazioni da adottarsi su proposta del Commissario straordinario per la *spending review* e in base agli indirizzi del Comitato interministeriale - Determinazione del contributo alla finanza pubblica che le Regioni e le Province autonome assicurano, per gli stessi anni, a valere sui risparmi derivanti dalle suddette misure - Ridefinizione per le autonomie speciali dell'obiettivo del patto di stabilità, proroga fino al 2017 dei relativi contributi e quantificazione di un ulteriore contributo della Regione Siciliana alla finanza pubblica - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata sottrazione indebita di risorse di sua spettanza, con ricaduta sull'equilibrio del bilancio regionale - Contrasto con le previsioni statutarie - Violazione dei principi di sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni e di rispetto dell'equilibrio di bilancio del complesso degli enti della Regione - Inosservanza delle procedure statutarie per la disciplina della finanza regionale - Contrasto con il vincolo per le pubbliche amministrazioni di assicurare il pareggio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico - Riferimento a precedenti ricorsi (n. 39 del 2012 e n. 170 del 2012) proposti dalla medesima Regione avverso gli artt. 28, comma 3, del decreto-legge n. 201 del 2011, e 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012.**

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 427, 429 e 499, quest'ultimo modificativo dell'art. 1, comma 454, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.
- Statuto speciale della Regione Siciliana (r.d.l. 15 maggio 1946, n. 455), artt. 36 e 43; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2, primo comma; Costituzione, artt. 81, comma sesto, 97, primo comma, e 119, commi primo e sesto, nel testo novellato dalla legge costituzionale 24 aprile 2012, n. 1, anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Istituzione di un «Fondo per la riduzione della pressione fiscale» e destinazione ad esso dei risparmi di spesa derivanti dalla razionalizzazione della spesa pubblica nonché delle maggiori entrate derivanti dal contrasto all'evasione fiscale - Ricorso della Regione Siciliana - Impugnazione proposta in via cautelativa, per l'ipotesi che la normativa censurata si applichi alle entrate riscosse in Sicilia - Denunciata mancanza di un requisito («novità» dell'entrata) necessario per derogare al principio di devoluzione alla Regione del gettito tributario riscosso nel suo territorio - Violazione del principio consensuale nei rapporti finanziari fra Stato e Regione, nonché dell'autonomia finanziaria e di bilancio siciliana.**

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi da 431 a 435.
- Statuto speciale della Regione Siciliana (r.d.l. 15 maggio 1946, n. 455), artt. 26 e 43; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2, primo comma; Costituzione, artt. 81, comma sesto, 97, primo comma, e 119, commi primo e sesto, nel testo novellato dalla legge costituzionale 24 aprile 2012, n. 1, anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Riduzione del livello di finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale cui concorre ordinariamente lo Stato di 540 milioni di euro per l'anno 2015 e 610 milioni di euro a decorrere dall'anno 2016 - Esclusione della Regione Siciliana dal meccanismo di intesa applicato alle altre autonomie speciali per l'attuazione del risparmio - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata riduzione del livello del fabbisogno sanitario regionale e del correlato finanziamento senza tener conto di misure e obiettivi già concordati con lo Stato per il contenimento e il rientro dal disavanzo sanitario - Violazione del principio di leale collaborazione - Incidenza sul livello delle prestazioni sanitarie in Sicilia e sull'esercizio delle relative funzioni amministrative da parte della Regione.**

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 481.
- Statuto speciale della Regione Siciliana (r.d.l. 15 maggio 1946, n. 455), artt. 17, lett. b) e c), e 20.



**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Misure di contenimento della spesa adottate, sulla base dei principi di cui al comma 486 (reintroduzione del contributo di solidarietà sulle c.d. «pensioni d'oro»), dagli organi costituzionali, dalle Regioni e dalle Province autonome, nell'esercizio della propria autonomia anche in riferimento ai vitalizi previsti per coloro che hanno ricoperto funzioni pubbliche - Versamento dei conseguenti risparmi all'entrata del bilancio dello Stato con destinazione al «Fondo di cui al comma 48» - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione della norma statutaria che riserva alla competenza regolamentare dell'Assemblea Regionale Siciliana la determinazione di pensioni e vitalizi erogati al personale e ai deputati di essa - [In subordine:] Mancata specificazione del fondo (di garanzia per le piccole e medie imprese ovvero di garanzia per la prima casa) cui il gettito è destinato e conseguente difetto di requisito per la riserva di esso allo Stato.**

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 487.
- Statuto speciale della Regione Siciliana (r.d.l. 15 maggio 1946, n. 455), artt. 4 e (in subordine) 36; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2, primo comma.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Riserva allo Stato, per il quinquennio 2014-2019, delle nuove e maggiori entrate erariali derivanti dai decreti-legge n. 138 e n. 201 del 2011 e destinazione integrale delle stesse a copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico - Proroga al 31 dicembre 2016 del contributo temporaneo di solidarietà sul reddito complessivo eccedente 300.000 euro lordi annui, di cui all'art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 138 del 2011 - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciato contrasto con i parametri statuari riguardanti la devoluzione alla Regione del gettito tributario riscosso nel suo territorio e le condizioni per derogarvi - Assenza dei requisiti per la riserva all'erario - Violazione dei principi costituzionali relativi al pareggio di bilancio - sottrazione indebita di risorse al bilancio regionale senza alcuna previsione di raccordo - Incidenza sull'esercizio delle funzioni regionali - Violazione delle prerogative regionali qualora il prorogato contributo di solidarietà riscosso in Sicilia debba affluire al bilancio statale - Riferimento a precedente ricorso [n. 39 del 2012] proposto dalla stessa Regione avverso il decreto-legge n. 201 del 2011.**

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 508, anche in combinato disposto con il comma 590.
- Statuto speciale della Regione Siciliana (r.d.l. 15 maggio 1946, n. 455), artt. 20, 36 e 43; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2, primo comma; Costituzione, artt. 81, comma sesto, 97, primo comma, e 119, commi primo e sesto, nel testo novellato dalla legge costituzionale 24 aprile 2012, n. 1, anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Ulteriore concorso alla finanza pubblica delle autonomie speciali per complessivi 240 milioni di euro nell'anno 2014, da assicurare con le procedure di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009 - Quantificazione in 106.000 migliaia di euro per la Regione Siciliana - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciato effetto lesivo sul bilancio regionale - Compromissione dello svolgimento delle funzioni e dei compiti istituzionali della Regione - Aggravio dell'onere finanziario a carico della Regione Siciliana mediante un meccanismo ad essa inapplicabile (quote di compartecipazione ai tributi erariali) e in assenza dei presupposti previsti dalle norme di attuazione statutaria - Preclusione della possibilità per la Regione di pervenire al pareggio di bilancio e di esercitare le proprie funzioni.**

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 526.
- Statuto speciale della Regione Siciliana (r.d.l. 15 maggio 1946, n. 455), artt. 36 e 43; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2, primo comma; Costituzione, artt. 81, comma sesto, 97, primo comma, e 119, commi primo e sesto, nel testo novellato dalla legge costituzionale 24 aprile 2012, n. 1, anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.





**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Istituzione, presupposti e composizione della IUC (Imposta Comunale Unica) - Salvezza della disciplina per l'applicazione dell'IMU - Dotazione del Fondo di solidarietà comunale con versamento all'entrata del bilancio dello Stato di una quota di pari importo dell'IMU di spettanza dei Comuni - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata immediata applicabilità della nuova disciplina in Sicilia, senza il previo esperimento delle modalità attuative di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009 (sul federalismo fiscale) - sottrazione di risorse al bilancio regionale - Violazione del principio di leale collaborazione - sottrazione di risorse finanziarie ai Comuni e compromissione dell'esercizio delle loro funzioni - Attribuzione alla Regione Siciliana di ulteriori competenze (relative al finanziamento degli enti locali) senza alcuna determinazione da parte della Commissione Paritetica prevista dallo statuto - Riferimento a precedente ricorso (n. 39 del 2012) proposto dalla stessa Regione avverso l'art. 13 del decreto-legge n. 201 del 2011.**

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 639, 703 e 730 [quest'ultimo aggiuntivo dei commi 380-ter e 380-quater all'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228].
- Statuto speciale della Regione Siciliana (r.d.l. 15 maggio 1946, n. 455), artt. 36, 37, 14, lett. o) e 43; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2; Costituzione, artt. 81 e 119, comma quarto, nel testo novellato dalla legge costituzionale 24 aprile 2012, n. 1, anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. .... Pag. 102

N. 18. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 marzo 2014 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Calamità pubbliche e protezione civile - Norme della Regione Sardegna - Istituzione di uffici territoriali periferici di protezione civile per l'esercizio di: a) attività organizzative e di gestione del volontariato; b) predisposizione in ambito sovracomunale del programma di previsione e prevenzione rischi; c) supporto alle disposizioni dei piani comunali di protezione civile; d) attività istruttoria e di verifica degli interventi di cui alla l.r. n. 28/1985 (Interventi urgenti per le spese di primo intervento sostenute dai Comuni, Province e Comunità montane in occasione di calamità naturali ed eccezionali avversità atmosferiche; e) pianificazione e coordinamento delle esercitazioni di protezione civile in ambito comunale - Eliminazione dell'attività di indirizzo e coordinamento della Regione per la predisposizione dei piani provinciali di emergenza di cui all'art. 2, comma 1, lett. b), della legge n. 225/1992 (eventi naturali connessi con l'attività dell'uomo che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria) - Eliminazione della predisposizione dei piani provinciali di emergenza sulla base degli indirizzi regionali nonché della vigilanza sulle predisposizioni dei servizi urgenti, anche di natura tecnica da attivare al ricorrere degli eventi di cui all'art. 2, comma 1, sub b), della legge n. 225/1992 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi fondamentali posti dalla legislazione statale in materia di protezione civile.**

- Legge della Regione Sardegna 20 dicembre 2013, n. 36, artt. 1 e 4.
- Costituzione, art. 117, comma terzo, in relazione al decreto legislativo 1º marzo 1998, n. 112, art. 108, comma 1, lett. a) e b). .... Pag. 118



- N. 19. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 marzo 2014 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Bilancio e contabilità pubblica - Regione Marche - Legge finanziaria 2014 - Concorso degli utenti al costo delle prestazioni sanitarie, sociosanitarie e sociali - Previsione che la quota di compartecipazione al costo delle prestazioni è determinata in relazione alla situazione economica del richiedente, valutata esclusivamente sulla base dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) - Ricorso del Governo - Denunciata deroga alla normativa statale di principio - Violazione del principio della esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria esclusivamente in base al reddito - Introduzione di un trattamento differenziato - Inapplicabilità delle modalità di controllo automatiche del diritto all'esenzione, garantite dal Sistema tessera sanitaria - Violazione del principio che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la determinazione dei livelli essenziali di prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale - Contrasto con il principio di copertura finanziaria delle leggi - Mancato rispetto dell'equilibrio di bilancio - Inosservanza dei vincoli economici e finanziari - Violazione del principio di coordinamento finanziario che regola la materia.**

- Legge della Regione Marche 23 dicembre 2013, n. 49, art. 8, comma 3.
- Costituzione, artt. 81, 117, comma secondo, lett. *m*), e 119, commi primo e secondo; legge 24 dicembre 1993, n. 537, art. 8, commi 15 e 16; decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 79; decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 11 dicembre 2009. . . .

Pag. 121

- N. 54. Ordinanza del Giudice designato della Corte di appello di Reggio Calabria del 10 giugno 2013.

**Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Misura dell'indennizzo - Limitazione al «valore del diritto accertato [dal giudice]» senza alcuna ulteriore specificazione o limite - Conseguente impossibilità di liquidare in alcuna misura un'equa riparazione in favore della parte che, nel processo presupposto, sia risultata interamente soccombente - Contrasto con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo cui la soccombenza nel procedimento presupposto non preclude il diritto alla «equa soddisfazione» per la sua irragionevole durata - Inosservanza di vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.**

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2-*bis*, comma 3, inserito dall'art. 55, comma 1, lett. *b*), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. . . . .

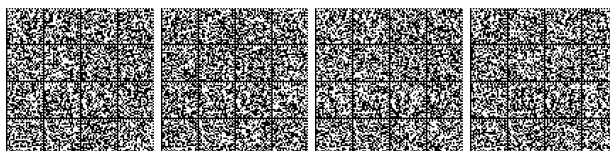
Pag. 124

- N. 55. Ordinanza del Giudice designato della Corte di appello di Reggio Calabria del 31 ottobre 2013.

**Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Misura dell'indennizzo - Limitazione al «valore del diritto accertato [dal giudice]» senza alcuna ulteriore specificazione o limite - Conseguente impossibilità di liquidare in alcuna misura un'equa riparazione in favore della parte che, nel processo presupposto, sia risultata interamente soccombente - Contrasto con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo cui la soccombenza nel procedimento presupposto non preclude il diritto alla «equa soddisfazione» per la sua irragionevole durata - Inosservanza di vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.**

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2-*bis*, comma 3, inserito dall'art. 55, comma 1, lett. *b*), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. . . . .

Pag. 130



- N. 56. Ordinanza del Giudice designato della Corte di appello di Reggio Calabria del 28 novembre 2013.

**Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Misura dell'indennizzo - Limitazione al «valore del diritto accertato [dal giudice]» senza alcuna ulteriore specificazione o limite - Conseguente impossibilità di liquidare in alcuna misura un'equa riparazione in favore della parte che, nel processo presupposto, sia risultata interamente soccombente - Contrasto con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo cui la soccombenza nel procedimento presupposto non preclude il diritto alla «equa soddisfazione» per la sua irragionevole durata - Inosservanza di vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.**

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2-bis, comma 3, inserito dall'art. 55, comma 1, lett. b), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. . . . .

Pag. 137

- N. 57. Ordinanza del Giudice designato della Corte di appello di Reggio Calabria del 20 dicembre 2013.

**Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Misura dell'indennizzo - Limitazione al «valore del diritto accertato [dal giudice]» senza alcuna ulteriore specificazione o limite - Conseguente impossibilità di liquidare in alcuna misura un'equa riparazione in favore della parte che, nel processo presupposto, sia risultata interamente soccombente - Contrasto con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo cui la soccombenza nel procedimento presupposto non preclude il diritto alla «equa soddisfazione» per la sua irragionevole durata - Inosservanza di vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.**

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2-bis, comma 3, inserito dall'art. 55, comma 1, lett. b), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. . . . .

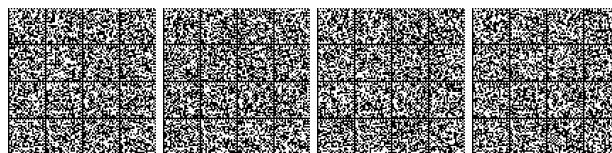
Pag. 143

- N. 58. Ordinanza del Giudice designato della Corte di appello di Reggio Calabria del 30 dicembre 2013.

**Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Misura dell'indennizzo - Limitazione al «valore del diritto accertato [dal giudice]» senza alcuna ulteriore specificazione o limite - Conseguente impossibilità di liquidare in alcuna misura un'equa riparazione in favore della parte che, nel processo presupposto, sia risultata interamente soccombente - Contrasto con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo cui la soccombenza nel procedimento presupposto non preclude il diritto alla «equa soddisfazione» per la sua irragionevole durata - Inosservanza di vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.**

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2-bis, comma 3, inserito dall'art. 55, comma 1, lett. b), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. . . . .

Pag. 151





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 94

*Sentenza 9 - 15 aprile 2014*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo amministrativo - Devoluzione alla competenza inderogabile del T.A.R. Lazio delle controversie aventi ad oggetto tutti i provvedimenti adottati dalla Banca d'Italia e da numerosi altri organismi ed autorità, ad esclusione di quelli inerenti ai rapporti di impiego privato.**

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), artt. 133, comma 1, lettera *l*), 134, comma 1, lettera *c*) e 135, comma 1, lettera *c*), e Allegato 4, art. 4, comma 1, numeri 17) e 19).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Gaetano SILVESTRI;

*Giudici :* Luigi MAZZELLA, 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

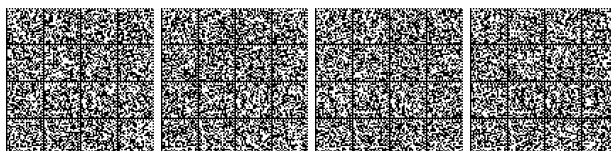
## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 133, comma 1, lettera *l*), 134, comma 1, lettera *c*) e 135, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo) e dell'art. 4, comma 1, numeri 17) e 19), dell'Allegato 4 al medesimo decreto legislativo n. 104 del 2010, promossi dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con due ordinanze del 27 luglio 2012, rispettivamente iscritte ai nn. 299 e 306 del registro ordinanze 2012 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 3 e 4, prima serie speciale, dell'anno 2013. La prima ordinanza è stata ripubblicata, nel testo integrale, nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visti gli atti di costituzione della Banca d'Italia nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'11 marzo 2014 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato Ottavio Perassi per la Banca d'Italia e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.



*Ritenuto in fatto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, ha sollevato, con due ordinanze di analogo contenuto depositate in data 27 luglio 2012 (r.o. nn. 299 e 306 del 2012), questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 76 Cost., in riferimento all'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), degli artt. 133, comma 1, lettera l), 134, comma 1, lettera c), e 135, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo). L'ordinanza di cui al r.o. n. 299 del 2012 impugna altresì l'art. 4, comma 1, numero 17), dell'Allegato 4 al medesimo decreto legislativo; mentre l'ordinanza di cui al r.o. n. 306 del 2012 impugna altresì il successivo numero 19). Tali disposizioni sono state censurate nella parte in cui hanno trasferito alla giurisdizione esclusiva, con cognizione estesa al merito, del giudice amministrativo le controversie relative a provvedimenti sanzionatori di natura pecuniaria adottati dalla Banca d'Italia.

2.- Le questioni sono state sollevate nei giudizi promossi da una serie di soggetti privati contro la Banca d'Italia, per l'annullamento di tre provvedimenti con cui la Banca d'Italia ha emesso sanzioni amministrative nei loro confronti. In un caso (r.o. n. 299 del 2012), si trattava di sanzioni adottate in base agli artt. 144 e 145 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), nei confronti di un ex componente del disciolto consiglio di amministrazione di Mantovabanca 1896 Credito cooperativo s.c., in amministrazione straordinaria. Nell'altro caso (r.o. n. 306 del 2012), di sanzioni irrogate ai sensi dell'art. 190 del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), nei confronti degli ex componenti del consiglio di amministrazione di Quantica SGR s.p.a.

L'illegittimità costituzionale è stata eccepita, in entrambi i giudizi, dalla Banca d'Italia e ritenuta rilevante e non manifestamente infondata dal TAR Lazio.

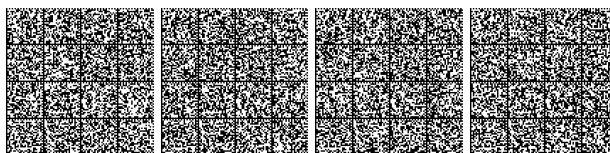
In punto di rilevanza, il TAR Lazio ha osservato che la sua giurisdizione in ordine alle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dalla Banca d'Italia ex artt. 144 e 145 del d.lgs. n. 385 del 1993, così come quella in ordine alle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dalla medesima Banca d'Italia ex art. 195 del d.lgs. n. 58 del 1998, si fonda esclusivamente su quanto disposto dalle norme sopra richiamate, ritenute applicabili alle fattispecie oggetto dei giudizi.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice rimettente, riprendendo la posizione della Banca d'Italia, ha richiamato i contenuti della sentenza n. 162 del 2012 della Corte costituzionale, che ha dichiarato costituzionalmente illegittime, per violazione dell'art. 76 Cost., le medesime disposizioni del d.lgs. n. 104 del 2010 (ossia gli artt. 133, comma 1, lettera l), 134, comma 1, lettera c), e 135, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 104 del 2010, nonché dell'art. 4, comma 1, numero 19), dell'Allegato 4 al medesimo decreto legislativo), «nella parte in cui attribuiscono alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo con cognizione estesa al merito e alla competenza funzionale del TAR Lazio - sede di Roma, le controversie in materia di sanzioni irrogate dalla Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB)».

La giurisdizione del giudice amministrativo sui provvedimenti sanzionatori della Banca d'Italia si fonda, infatti, sulle medesime disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime con la citata sentenza n. 162 del 2012, in relazione ai provvedimenti sanzionatori della CONSOB. Tali disposizioni sarebbero affette dal medesimo vizio di eccesso di delega anche in relazione alle sanzioni della Banca d'Italia. Ad avviso del giudice rimettente, infatti, le argomentazioni di cui alla motivazione della sentenza n. 162 del 2012 - ampiamente riportate nelle due ordinanze - ben si conformerebbero alla fattispecie in esame, specie laddove evidenziano che il legislatore delegato, nel momento in cui interveniva in modo innovativo sul riparto di giurisdizione, avrebbe dovuto tenere conto della «giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori», nell'assicurare la concentrazione delle tutele, secondo quanto prescritto dalla legge di delega, nell'art. 44 della legge n. 69 del 2009.

Infatti, prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 104 del 2010 la Corte di cassazione, a sezioni unite, aveva statuito che rientravano nella giurisdizione del giudice ordinario le controversie relative all'opposizione contro i provvedimenti con cui il Ministero dell'economia e delle finanze, su richiesta della CONSOB o della Banca d'Italia, applica sanzioni amministrative di carattere pecuniario per la violazione delle norme in tema di intermediazione finanziaria (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza n. 2980 del 2005).

3.- In data 28 gennaio 2013 si è costituita, in entrambi i giudizi, depositando deduzioni di contenuto in larga parte corrispondente, la Banca d'Italia, la quale ha evidenziato una serie di argomenti a sostegno dell'illegittimità costituzionale delle disposizioni normative impugnate, per contrasto con l'art. 76 Cost., con riferimento all'art. 44 della legge n. 69 del 2009.



In particolare, la Banca d'Italia ha ricordato che, prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 104 del 2010, la giurisdizione sulle opposizioni avverso i provvedimenti sanzionatori adottati dalla Banca d'Italia ai sensi del d.lgs. n. 385 del 1993 era devoluta al giudice ordinario e alla competenza, in particolare, della Corte d'appello di Roma. Tale assetto della giurisdizione, sancito dall'art. 145, commi da 4 a 8, del d.lgs. n. 385 del 1993, trovava origine nell'art. 90 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375 (Disposizioni per la difesa del risparmio e per la disciplina della funzione creditizia), che radicava nella Corte d'appello di Roma la competenza a conoscere dei reclami avverso i provvedimenti irrogativi di sanzioni pecuniarie adottati dal Ministro delle finanze per violazione della legge bancaria. Sempre al giudice ordinario era devoluta la giurisdizione sulle controversie aventi ad oggetto i provvedimenti sanzionatori adottati dalla Banca d'Italia e dalla CONSOB ai sensi dell'art. 195, commi da 4 a 8, del d.lgs. n. 58 del 1998. Tanto l'art. 145, commi da 4 a 8, del d.lgs. n. 385 del 1993, quanto l'art. 195, commi da 4 a 8, del d.lgs. n. 58 del 1998 sono stati espressamente abrogati dall'art. 4, comma 1, dell'Allegato 4 al d.lgs. n. 104 del 2010 (rispettivamente, numeri 17 e 19).

Secondo la Banca d'Italia, le ragioni che hanno condotto la Corte costituzionale, nella sentenza n. 162 del 2012, a dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 133, comma 1, lettera l), 134, comma 1, lettera c), e 135, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 104 del 2010, nonché dell'art. 4, comma 1, numero 19), dell'Allegato 4 al medesimo decreto legislativo n. 104 del 2010, nella parte in cui hanno devoluto al giudice amministrativo le controversie concernenti i provvedimenti sanzionatori adottati dalla CONSOB ai sensi dell'art. 195 del d.lgs. n. 58 del 1998, si attaglierebbero pienamente alle medesime norme con riferimento alle controversie aventi ad oggetto i provvedimenti sanzionatori adottati dalla Banca d'Italia.

La Banca d'Italia ha infatti sottolineato che, in base alla giurisprudenza della Corte di cassazione, la potestà sanzionatoria ad essa attribuita, ai sensi dell'art. 145 del d.lgs. n. 385 del 1993 - al pari di quella conferita, alla stessa Banca d'Italia e alla CONSOB, dall'art. 195 del d.lgs. n. 58 del 1998 - avrebbe natura vincolata e sarebbe retta dai principi generali dettati in materia dalla legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), nella quale non troverebbe spazio l'esercizio di discrezionalità amministrativa. Ciò determinerebbe una differenza sostanziale tra la potestà sanzionatoria e l'esercizio dell'attività di vigilanza in senso stretto, la quale - ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 385 del 1993 - concerne, tra l'altro, la sana e prudente gestione dei soggetti vigilati, oltre alla stabilità complessiva, all'efficienza e alla competitività del sistema finanziario, e si basa perciò su valutazioni di carattere discrezionale.

A supporto di queste argomentazioni, nell'atto di costituzione relativo all'ordinanza di cui al r.o. n. 299 del 2012, la Banca d'Italia ha richiamato quattro pronunce della Corte di cassazione a sezioni unite, le quali, anche una volta attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo «tutte le controversie in materia di pubblici servizi, ivi compresi quelli afferenti alla vigilanza sul credito» ex art. 33 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), come modificato dalla legge 21 luglio 2000, n. 205 (Disposizioni in materia di giustizia amministrativa), hanno ripetutamente affermato la giurisdizione del giudice ordinario rispetto ai provvedimenti sanzionatori adottati dalla Banca d'Italia ai sensi dell'art. 145 del d.lgs. n. 385 del 1993. Il riferimento è alle sentenze della Corte di cassazione, sezioni unite civili, n. 13709 del 2004 e n. 16577 del 2010 e alle ordinanze n. 9600 e n. 9602 del 2006, le quali hanno ribadito, sulla base di un orientamento ritenuto «costante e univoco», la giurisdizione del giudice ordinario per le opposizioni avverso i provvedimenti sanzionatori adottati ai sensi dell'art. 145 del d.lgs. n. 385 del 1993, richiamando il carattere vincolato e non discrezionale dell'attività sanzionatoria.

Nell'atto di costituzione relativo all'ordinanza di cui al r.o. n. 306 del 2012, la Banca d'Italia ha altresì richiamato la giurisprudenza della Corte di cassazione formatasi in relazione alle sanzioni irrogate dalla Banca d'Italia per la violazione di norme in tema di intermediazione finanziaria ex art. 195 del d.lgs. n. 58 del 1998. In particolare, è menzionata la sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, n. 9730 del 2004, nella quale l'attività sanzionatoria è qualificata come attività vincolata che, proprio per questo, non può essere assimilata a quella di vigilanza, pur essendo ad essa strettamente collegata.

In entrambi gli atti di costituzione, la Banca d'Italia ha infine segnalato, a conforto delle sue argomentazioni, i lavori parlamentari relativi al secondo decreto legislativo «correttivo» del codice del processo amministrativo, ossia il decreto legislativo 14 settembre 2012, n. 160 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante codice del processo amministrativo, a norma dell'articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69). In particolare, la Banca d'Italia ha evidenziato che, nel parere reso il 12 settembre 2012 dalla Commissione giustizia della Camera dei deputati sullo schema di tale decreto legislativo, era presente una condizione nella quale, in considerazione della sentenza n. 162 del 2012 della Corte costituzionale, si chiedeva che l'art. 133, comma 1, lettera l), del d.lgs. n. 104 del 2010 fosse riformulato in modo da escludere dalla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo «i provvedimenti sanzionatori adottati dalla Banca d'Italia e dalla Commissione nazionale per



le società e la borsa ai sensi dell'articolo 145 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 e dell'articolo 195 del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58», con conseguente soppressione dei numeri 17) e 19) dell'art. 4, comma 1, dell'Allegato 4 al medesimo decreto legislativo. Tuttavia, il legislatore delegato non ha accolto le indicazioni contenute nel parere parlamentare, sulla base della motivazione - presente nella relazione finale al decreto legislativo «correttivo», allegata alle deduzioni della Banca d'Italia - secondo cui si tratterebbe di un'operazione che, seppur condivisibile nel merito, non rientrerebbe nello spettro della delega conferita al Governo, il quale sarebbe «sprovvisto quindi del potere di reintrodurre la disciplina previgente».

4.- Con atti depositati in data 5 febbraio 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri è intervenuto nei due giudizi, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, in subordine, infondata.

Ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, l'inammissibilità deriverebbe dal totale difetto di motivazione riscontrabile nelle ordinanze di rimessione, le quali postulerebbero l'automatica trasposizione al contenzioso riguardante le sanzioni previste dal testo unico bancario del vizio di eccesso di delega riscontrato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 162 del 2012, a proposito del contenzioso riguardante le sanzioni previste dal t.u. della finanza, mentre mancherebbe del tutto la motivazione sulle ragioni della integrale sovrapponibilità degli argomenti usati a proposito delle sanzioni ex t.u. della finanza anche alle sanzioni ex t.u. bancario.

Nel merito, l'Avvocatura dello Stato ha chiesto che sia dichiarata l'infondatezza della questione, sostenendo che, poiché, anteriormente all'entrata in vigore del codice del processo amministrativo, non vi sarebbe stata una giurisprudenza «delle giurisdizioni superiori» attestante la spettanza al giudice ordinario della giurisdizione sulle controversie originate dal t.u. bancario, il legislatore delegato avrebbe posseduto una più ampia legittimazione ad introdurre norme innovative.

L'Avvocatura dello Stato ha infatti evidenziato come, tra i criteri indicati nella norma di delega di cui all'art. 44, commi 1 e 2, della legge n. 69 del 2009, compaia, oltre al criterio della conformazione alla giurisprudenza delle giurisdizioni superiori - che sarebbe in questo caso inapplicabile -, anche quello della tendenziale concentrazione delle tutele. La scelta di devolvere al giudice amministrativo la giurisdizione esclusiva in materia di sanzioni pecuniarie inflitte agli esponenti bancari sarebbe coerente con quest'ultimo criterio, visto che l'applicazione di tali sanzioni normalmente, anche se non necessariamente, scaturisce dagli accertamenti operati dalla Banca d'Italia nell'esercizio della vigilanza.

In definitiva, a parere del Presidente del Consiglio dei ministri, la scelta legislativa in esame sarebbe coerente con un criterio di delega, quello della concentrazione delle tutele, in sé ragionevole e in linea con i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale nella sentenza n. 204 del 2004, perché volto a prevenire il pericolo di soluzioni contrastanti adottate in procedimenti giurisdizionali che possono avere ad oggetto i medesimi fatti e, in ambedue i casi, situazioni soggettive qualificabili come diritti soggettivi. Tale opzione assicurerebbe altresì l'uniformità delle garanzie procedurali, con due gradi di merito a cognizione piena, mentre la «reviviscenza» dell'art. 145, commi da 4 a 8, del d.lgs. n. 385 del 1993 ripristinerebbe, per le controversie aventi ad oggetto le sanzioni pecuniarie «bancarie», la giurisdizione in unico grado della Corte d'appello di Roma.

#### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, dubita della legittimità costituzionale degli artt. 133, comma 1, lettera l), 134, comma 1, lettera c), e 135, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), nonché dell'art. 4, comma 1, numeri 17) e 19), dell'Allegato 4 al medesimo decreto legislativo, nella parte in cui hanno trasferito alla giurisdizione esclusiva, estesa al merito, del giudice amministrativo, e in particolare alla competenza del TAR Lazio, le controversie relative ai provvedimenti sanzionatori di natura pecuniaria adottati dalla Banca d'Italia, per contrasto con l'art. 76 Cost., in quanto eccedenti la delega legislativa di cui all'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), limitata al riordino delle norme vigenti sulla giurisdizione del giudice amministrativo, anche rispetto alle altre giurisdizioni, e all'adeguamento delle norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori.





Il giudice *a quo* ritiene che anche in relazione alle sanzioni irrogate dalla Banca d'Italia debbano applicarsi i principi che hanno condotto la Corte costituzionale, nella sentenza n. 162 del 2012, a dichiarare costituzionalmente illegittimi, per violazione dell'art. 76 Cost., in riferimento all'art. 44 della legge di delega n. 69 del 2009, gli artt. 133, comma 1, lettera *l*), 134, comma 1, lettera *c*), e 135, comma 1, lettera *c*), del d.lgs. n. 104 del 2010, nonché dell'art. 4, comma 1, numero 19), dell'Allegato 4 al medesimo decreto legislativo, «nella parte in cui attribuiscono alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo con cognizione estesa al merito e alla competenza funzionale del TAR Lazio - sede di Roma, le controversie in materia di sanzioni irrogate dalla Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB)».

2.- Le due ordinanze sollevano questioni strettamente connesse, che hanno ad oggetto disposizioni in larga misura coincidenti e che sono censurate in riferimento allo stesso profilo di illegittimità costituzionale. Pertanto, i relativi giudizi devono essere riuniti ai fini di un'unica trattazione e di un'unica decisione.

3.- Deve anzitutto essere esaminata l'eccezione di inammissibilità prospettata dall'Avvocatura dello Stato, che deriverebbe dal totale difetto di motivazione riscontrabile nelle ordinanze di rimessione del TAR Lazio, le quali postulerebbero l'automatica trasposizione al contenzioso riguardante le sanzioni previste dal decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia) del vizio di eccesso di delega riscontrato dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 162 del 2012, a proposito del contenzioso riguardante le sanzioni previste dal decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52). In particolare, questo profilo sussisterebbe nell'ordinanza di cui al r.o. n. 299 del 2012, originata dall'applicazione del t.u. bancario.

L'eccezione non è fondata.

Vero è che entrambe le ordinanze di rimessione contengono numerosi riferimenti alla sentenza di questa Corte n. 162 del 2012, di cui vengono riportati ampi brani. Tuttavia il TAR Lazio non si limita a questo richiamo, ma illustra le ragioni per cui detta pronuncia, riferita alle controversie sulle sanzioni CONSOB, conterrebbe principi rilevanti anche per la definizione della questione concernente la giurisdizione sulle controversie che hanno ad oggetto le sanzioni della Banca d'Italia. Inoltre, il medesimo TAR non omette di motivare, sia pure succintamente, la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione con riferimento ai casi sottoposti al suo esame, richiamando altresì la giurisprudenza della Corte di cassazione, a sezioni unite, alla quale il legislatore delegato avrebbe dovuto attenersi nell'esercizio della delega. Tanto è sufficiente perché questa Corte possa esaminare nel merito la prospettata questione di legittimità costituzionale.

4.- Nel merito la questione è fondata.

Questa Corte ha già avuto modo di chiarire, con la sentenza n. 162 del 2012, che l'art. 44 della legge n. 69 del 2009 contiene una delega per il riordino normativo del processo amministrativo e del riparto di giurisdizione tra giudici ordinari e giudici amministrativi. In quanto delega per il riordino, essa concede al legislatore delegato un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, le quali devono comunque attenersi strettamente ai principi e ai criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante (*ex multis*, sentenze n. 73 e n. 5 del 2014, n. 80 del 2012, n. 293 e n. 230 del 2010). Pertanto, come già affermato in relazione al caso delle sanzioni applicate dalla CONSOB, anche con riferimento alle sanzioni irrogate dalla Banca d'Italia il legislatore delegato, nel momento in cui interveniva in modo innovativo sul riparto di giurisdizione, doveva tenere in debita considerazione i principi e criteri enunciati dalla delega, i quali richiedevano di «adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori» (art. 44 della legge n. 69 del 2009).

Invece, il legislatore delegato non ha tenuto conto della giurisprudenza delle sezioni unite civili della Corte di cassazione, formatasi specificamente sul punto, con riguardo tanto alle sanzioni previste dall'art. 195 del d.lgs. n. 58 del 1998 (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza n. 2980 del 2005), quanto a quelle previste dall'art. 145 del d.lgs. n. 385 del 1993 (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenze n. 13709 del 2004 e n. 16577 del 2010; pur essendo originate da sanzioni di questo secondo tipo, si riferiscono ad entrambe le sanzioni le ordinanze della Corte di cassazione, sezioni unite civili, n. 9600 e n. 9602 del 2006). L'intervento del legislatore delegato, incidendo profondamente sul precedente assetto, si è illegittimamente discostato dalla consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione, in violazione della delega.

Pertanto, deve ritenersi che, nel trasferire alla giurisdizione esclusiva, estesa al merito, del giudice amministrativo e alla competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio, sede di Roma, le controversie relative ai provvedimenti sanzionatori adottati dalla Banca d'Italia, gli artt. 133, comma 1, lettera *l*), 134, comma 1, lettera *c*), e 135, comma 1, lettera *c*), del d.lgs. n. 104 del 2012 abbiano ecceduto i limiti della delega conferita, con conseguente violazione dell'art. 76 Cost.



5.- Per le medesime ragioni sopra illustrate devono ritenersi affette da illegittimità costituzionale anche le norme abrogative, direttamente conseguenti alla disciplina ora dichiarata costituzionalmente illegittima, contenute nell'art. 4, comma 1, numeri 17) e 19), dell'Allegato 4 al d.lgs. n. 104 del 2010.

Occorre precisare che l'art. 4, comma 1, numero 19), dell'Allegato 4 al d.lgs. n. 104 del 2010 è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla sentenza n. 162 del 2012, nella parte in cui si riferiva alle sanzioni CONSOB; esso è stato poi integralmente soppresso, dal legislatore delegato, con il decreto legislativo "correttivo" 14 settembre 2012, n. 160 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante codice del processo amministrativo, a norma dell'articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69), con effetti però solo pro futuro. Si tratta ora, perciò, di rimuovere il vizio di illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, numero 19), dell'Allegato 4 al d.lgs. n. 104 del 2010, nella parte in cui abroga gli artt. 187-septies, commi da 4 a 8, e 195, commi da 4 a 8, del d.lgs. n. 58 del 1998, là dove attribuiscono alla Corte d'appello la competenza funzionale in materia di sanzioni inflitte dalla Banca d'Italia.

Analogamente deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, numero 17), dell'Allegato 4 al d.lgs. n. 104 del 2010 - nel testo anteriore all'aggiunta di cui all'art. 1, comma 3, lettera b), numero 6), del decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 195 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante codice del processo amministrativo a norma dell'articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69), non rilevante nel giudizio *a quo* -, nella parte in cui abroga l'art. 145, commi da 4 a 8, del d.lgs. n. 385 del 1993, là dove attribuiscono alla Corte d'appello di Roma la competenza funzionale in materia di sanzioni inflitte dalla Banca d'Italia.

Ne consegue che tornano ad avere applicazione le disposizioni illegittimamente abrogate dall'art. 4, comma 1, numeri 17) e 19), dell'Allegato 4 al d.lgs. n. 104 del 2010.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 133, comma 1, lettera l), 134, comma 1, lettera c), e 135, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), nella parte in cui attribuiscono alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, con cognizione estesa al merito, e alla competenza funzionale del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio - sede di Roma le controversie in materia di sanzioni irrogate dalla Banca d'Italia;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, numero 17), dell'Allegato 4 al medesimo d.lgs. n. 104 del 2010, nella parte in cui abroga l'art. 145, commi da 4 a 8, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, numero 19), dell'Allegato 4 al medesimo d.lgs. n. 104 del 2010, nella parte in cui abroga gli artt. 187-septies, commi da 4 a 8, e 195, commi da 4 a 8, del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 aprile 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

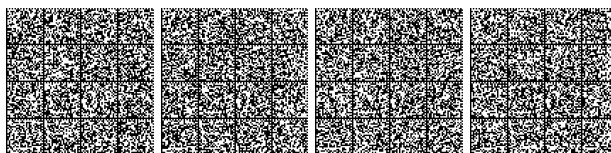
Marta CARTABIA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 aprile 2014.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



n. 95

*Ordinanza 9 - 15 aprile 2014*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Società cooperative - Controversie tra socio e cooperativa relative alla prestazione mutualistica - Competenza del tribunale ordinario.**

- Legge 3 aprile 2001, n. 142 (Revisione della legislazione in materia cooperativistica, con particolare riferimento alla posizione del socio lavoratore), art. 5, comma 2, ultima parte; codice civile, art. 2533, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Gaetano SILVESTRI;

*Giudici :* Luigi MAZZELLA, 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 dell'art. 5, comma 2, ultima parte, della legge 3 aprile 2001, n. 142 (Revisione della legislazione in materia cooperativistica, con particolare riferimento alla posizione del socio lavoratore) e dell'art. 2533, terzo comma, del codice civile, promosso dal Tribunale ordinario di Torino nel procedimento civile tra Z.R.R.C. e la società cooperativa sociale Ancora, con ordinanza del 17 giugno 2013, iscritta al n. 222 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2013.

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

udito nella camera di consiglio del 12 marzo 2014 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

Ritenuto che, nel corso di un giudizio civile promosso da una socia lavoratrice nei confronti della cooperativa che ne aveva deliberato il licenziamento, il Tribunale ordinario di Torino - al quale la causa era stata rimessa per competenza dal Giudice del lavoro dello stesso Tribunale - ha sollevato, con l'ordinanza in epigrafe, questione di legittimità costituzionale del «combinato contesto» dell'articolo 5, comma 2, ultima parte, della legge 3 aprile 2001, n. 142 (Revisione della legislazione in materia cooperativistica, con particolare riferimento alla posizione del socio lavoratore) e dell'articolo 2533, comma 3, del codice civile «nella parte in cui non prevede, in caso di licenziamento del socio lavoratore che si applicano le disposizioni di cui agli articoli 409 e seguenti del codice di procedura civile, ma prevede che “Restano di competenza del giudice civile ordinario le controversie tra soci e cooperative inerenti al rapporto associativo” e che “Contro la deliberazione di esclusione il socio può proporre opposizione al tribunale, nel termine di sessanta giorni dalla comunicazione”», per contrasto con l'art. 3 della Costituzione;



che, ad avviso del rimettente, la normativa denunciata sarebbe, infatti, irragionevole, in quanto «ignora la prevalenza del rapporto di lavoro dipendente rispetto al vincolo associativo proprio nell'ipotesi dell'atto estremo del rapporto di lavoro dipendente, cioè del licenziamento» e «discriminatoria» nei confronti dei soci lavoratori di cooperative, i quali, in caso di licenziamento, diversamente dagli altri lavoratori dipendenti, non potrebbero avvalersi del rito di cui agli articoli 409 e seguenti del codice di procedura civile e della competenza funzionale del giudice del lavoro;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato che ha concluso per l'inammissibilità per irrilevanza, sotto plurimi profili, o comunque per l'infondatezza, della questione.

Considerato che - a prescindere dai profili di inadeguatezza della motivazione sulla rilevanza, per incompleta descrizione della fattispecie per cui è causa - la questione sollevata dal Tribunale ordinario di Torino è inammissibile per il motivo, assorbente, che essa pone a suo oggetto una disposizione inapplicabile *ratione temporis* al caso da decidere;

che, infatti, il licenziamento impugnato nel giudizio *a quo* risale, come dedotto dalla ricorrente, al 2011, mentre il denunciato art. 5, comma 2, ultima parte, della legge n. 142 del 2001 non è più in vigore dal 2003: anno in cui quella norma è stata sostituita dall'art. 9 della legge 14 febbraio 2003, n. 30 (Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro), in relazione al quale questa Corte ha già, per altro, dichiarato, con ordinanza n. 460 del 2006, l'inammissibilità di censure del tutto analoghe a quelle formulate dall'odierno rimettente con riguardo al previgente art. 5, comma 2, ultima parte, della legge n. 142 del 2001, per la loro inerenza alla materia processuale, nella quale il legislatore incontra, per costante giurisprudenza costituzionale, il solo limite della manifesta irragionevolezza e arbitrarietà.

Visti gli artt. 26, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, commi 1 e 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, ultima parte, della legge 3 aprile 2001, n. 142 (Revisione della legislazione in materia cooperativistica, con particolare riferimento alla posizione del socio lavoratore) e dell'art. 2533, terzo comma, del codice civile, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Torino con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 aprile 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

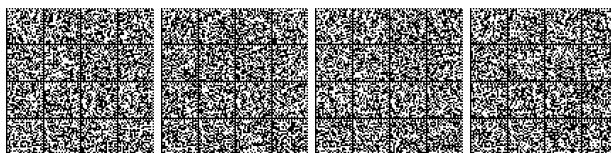
Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 aprile 2014.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



n. 96

Ordinanza 9 - 15 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Chiusura delle indagini preliminari - Mancato accoglimento della richiesta di archiviazione - Ordinanza con cui il G.I.P. ordina al pubblico ministero di formulare l'imputazione.**

– codice di procedura penale, art. 409, comma 5.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Gaetano SILVESTRI;

*Giudici :* Luigi MAZZELLA, 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, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 409, comma 5, del codice di procedura penale promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Varese, nel procedimento penale a carico di P.G. con ordinanza del 26 novembre 2012, iscritta al n. 224 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2013.

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

udito nella camera di consiglio del 26 marzo 2014 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto che, con ordinanza del 26 novembre 2012, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Varese ha sollevato, in riferimento agli artt. 111 e 112 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 409, comma 5, del codice di procedura penale, nella parte in cui - alla luce dell'interpretazione accolta dalla giurisprudenza di legittimità, qualificata dal giudice *a quo* come «diritto vivente» - prevede che, ove il pubblico ministero ometta di formulare l'imputazione ordinata dal giudice per le indagini preliminari, quest'ultimo sia obbligato ad archiviare la notizia di reato;

che il giudice *a quo* riferisce di essere investito della terza richiesta di archiviazione proposta dal pubblico ministero in relazione alla medesima notizia di reato, dopo che, in relazione alle due precedenti richieste, esso rimettente aveva disposto, ai sensi della norma denunciata, che fosse formulata l'imputazione per il delitto di peculato;

che il rimettente si troverebbe, a questo punto, nell'alternativa tra il fissare una ulteriore udienza in camera di consiglio, a norma dell'art. 409, comma 2, cod. proc. pen., per disporre ancora una volta che il pubblico ministero formuli l'imputazione, con il rischio di uno «stallo procedimentale», o il subire quella che potrebbe essere definita una «archiviazione coatta»;

che, a questo riguardo, il giudice *a quo* rileva come - superando un'originaria impostazione di diverso segno, a suo parere più aderente alla lettera e allo spirito dell'art. 409, comma 5, cod. proc. pen. - si sia affermata, nella giurisprudenza di legittimità, l'interpretazione in forza della quale, ove il pubblico ministero ometta di formulare l'imputazione ordinata dal giudice per le indagini preliminari, quest'ultimo sarebbe obbligato ad archiviare la notizia di reato;



che, più in particolare, secondo l'orientamento interpretativo in questione, nel caso in cui il pubblico ministero non formuli l'imputazione e insista, invece, nella richiesta di archiviazione, al giudice per le indagini preliminari non resterebbe altra facoltà che quella di pronunciare il decreto di archiviazione o di sollecitare il procuratore generale presso la corte d'appello ad avocare le indagini e ad esercitare l'azione penale; ma qualora anche il procuratore generale ritenesse di non dover agire, il giudice sarebbe tenuto ad archiviare la *notitia criminis*, salva una successiva ed eventuale riapertura delle indagini, ove ne ricorressero i presupposti;

che alla luce di tale interpretazione - configurabile, in tesi, come «diritto vivente» - la norma censurata si porrebbe, tuttavia, in contrasto con l'art. 112 Cost., che obbliga il pubblico ministero ad esercitare l'azione penale: e ciò tanto più a fronte del fatto che, nell'ipotesi considerata, l'esistenza dell'obbligo è stata riconosciuta dal giudice «terzo e imparziale», il cui intervento è richiesto dall'art. 409 cod. proc. pen. proprio a garanzia del rispetto del principio costituzionale in questione;

che nella predetta lettura la norma denunciata violerebbe, altresì, l'art. 111 Cost., facendo sì che la valutazione di una delle parti prevalga su quella dell'organo giurisdizionale;

che la questione sarebbe, per altro verso, rilevante, in quanto il rimettente avrebbe già fatto inutilmente applicazione della norma censurata nel procedimento *a quo*, nell'interpretazione che egli reputa «costituzionalmente orientata», ma non condivisa dalla giurisprudenza di legittimità;

che, d'altro canto, non sarebbe di alcuna utilità sollecitare l'intervento del Procuratore generale presso la Corte d'appello: sollecitazione non prevista da alcuna norma, ma che potrebbe essere ritenuta anch'essa introdotta nel sistema dal «diritto vivente» dianzi ricordato;

che nella specie, infatti, il Procuratore generale sarebbe già stato compiutamente informato della vicenda, avendo ricevuto, ai sensi dell'art. 409, comma 3, cod. proc. pen., l'avviso delle due udienze camerali fissate dal rimettente a fronte delle precedenti richieste di archiviazione presentate dal pubblico ministero varesino;

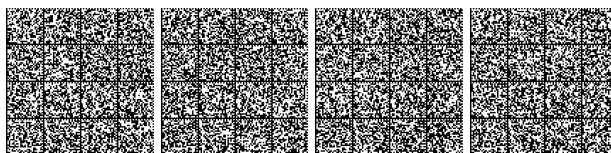
che a meno, quindi, di ritenere che le predette comunicazioni siano sostanzialmente inutili, si dovrebbe supporre che il Procuratore generale abbia condiviso l'opinione del requirente locale, decidendo conseguentemente di non avocare le indagini e di non esercitare l'azione penale, malgrado il duplice ordine di formulare l'imputazione impartito dal rimettente;

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

Considerato che il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Varese dubita della legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 111 e 112 della Costituzione, dell'art. 409, comma 5, del codice di procedura penale, nella parte in cui - alla luce dell'interpretazione offertane dalla giurisprudenza di legittimità, qualificabile secondo il rimettente come «diritto vivente» - prevede che, ove il pubblico ministero ometta di formulare l'imputazione ordinata dal giudice per le indagini preliminari e insista nel chiedere l'archiviazione della notizia di reato, il giudice sia obbligato ad adottare tale provvedimento;

che la questione è manifestamente inammissibile sotto plurimi profili;

che, in primo luogo, il giudice *a quo* eleva al rango di «diritto vivente» un indirizzo interpretativo espresso da due pronunce di sezioni singole della Corte di cassazione, ampiamente divaricate sul piano temporale (sezione IV, 25 novembre 2003-2 aprile 2004, n. 15615 e sezione I, 24 ottobre 1995-24 gennaio 1996, n. 5291): indirizzo i cui postulati si pongono in aperta frizione con il corrente convincimento - espresso in più occasioni anche da questa Corte (sentenze n. 130 del 1993 e n. 263 del 1991, ordinanze n. 182 del 1992 e n. 253 del 1991) - secondo cui le prescrizioni impartite dal giudice per le indagini preliminari ai sensi dell'art. 409, commi 4 e 5, cod. proc. pen. (e segnatamente, per quanto qui interessa, l'ordine di formulare l'imputazione entro dieci giorni) sono vincolanti per l'organo dell'accusa, essendo siffatta conclusione nella logica del meccanismo di controllo giurisdizionale sulla determinazione di non agire (sulla inammissibilità della questione, nel caso di inesistenza del «diritto vivente» oggetto di censura o di sua inesatta ricostruzione da parte del giudice *a quo*, *ex plurimis*, sentenza n. 320 del 2009, ordinanze n. 90 del 2009, n. 251 e n. 64 del 2006);



che, al di là di ciò, il rimettente si è già discostato dal supposto «diritto vivente» nel procedimento *a quo*, applicando la norma censurata in una diversa interpretazione, ritenuta «costituzionalmente orientata»: in tal modo, dimostrando chiaramente di non condividere l'indirizzo censurato;

che, infatti, di fronte alla seconda richiesta di archiviazione, presentata dal pubblico ministero dopo che in relazione alla prima il rimettente aveva ordinato la formulazione dell'imputazione, il rimettente stesso - lungi dall'adottare il provvedimento richiesto dall'organo dell'accusa - ha ribadito l'anzidetto ordine;

che la questione appare, di conseguenza, sollevata all'improprio fine di ottenere dalla Corte un avallo dell'interpretazione ritenuta dal rimettente corretta e costituzionalmente adeguata, nonché già applicata nel procedimento principale, contro una diversa interpretazione non condivisa (sulla manifesta inammissibilità delle questioni proposte con finalità di avallo interpretativo, *ex plurimis*, ordinanze n. 26 del 2012, n. 139 del 2011 e n. 219 del 2010);

che a ciò va aggiunto che, prima di sollevare la questione a fronte della nuova richiesta di archiviazione presentata dal pubblico ministero, il rimettente non si è neppure adeguato in modo compiuto all'indirizzo interpretativo censurato;

che - stando alla ricostruzione operata dallo stesso giudice *a quo* - l'ipotetico «diritto vivente» postulerebbe infatti che, quando il pubblico ministero non ottemperi all'ordine di formulare l'imputazione e insista nel chiedere l'archiviazione, il giudice per le indagini preliminari abbia due alternative: o aderire alla richiesta, ovvero sollecitare il procuratore generale presso la corte d'appello ad avocare le indagini e ad esercitare l'azione penale; solo se nemmeno il procuratore generale decidesse di agire il provvedimento di archiviazione diverrebbe ineluttabile per il giudice;

che, nella specie, il giudice *a quo* non ha sollecitato l'avocazione, reputando tale iniziativa inutile, posto che al Procuratore generale era già stata comunicata, ai sensi dell'art. 409, comma 3, cod. proc. pen., la fissazione delle due precedenti udienze in camera di consiglio in esito alle quali il rimettente ha disposto la formulazione dell'imputazione; dal che si dovrebbe dedurre che il Procuratore generale, pur informato della vicenda, non è intervenuto perché reputa corretto l'operato del pubblico ministero varesino;

che il ragionamento non può essere condiviso;

che è ben vero, in effetti, che la comunicazione al procuratore generale dell'udienza camerale mira a consentirgli l'esercizio del potere di avocazione (facoltativa) previsto dall'art. 412, comma 2, cod. proc. pen., stante la possibilità che il mancato accoglimento *de plano* della richiesta di archiviazione sia indice di inerzie da parte dell'organo requirente locale: ma una cosa è la nuda notizia della fissazione di un'udienza, altra la sollecitazione ad avocare le indagini postulata dall'indirizzo giurisprudenziale assunto come «diritto vivente», la quale implica una specifica comunicazione al procuratore generale dell'esito di detta udienza e del fatto che vi è, per tabulas, una inadempienza del pubblico ministero all'obbligo di agire, giudizialmente affermato;

che, pertanto, a tutto pure concedere, la questione risulterebbe prematura: il giudice *a quo* avrebbe dovuto preventivamente avvalersi dello strumento che - in base alla sua stessa ricostruzione - gli sarebbe offerto per evitare di dover archiviare la notizia di reato e solo all'esito eventualmente porsi il dubbio di legittimità costituzionale (sulla manifesta inammissibilità delle questioni premature, *ex plurimis*, ordinanze n. 176 del 2011, n. 277 e n. 96 del 2010);

che, da ultimo, emerge da plurimi passaggi dell'ordinanza di rimessione come l'obiettivo perseguito dal giudice *a quo*, tramite l'incidente di legittimità costituzionale, sia non tanto di poter continuare ad impartire l'ordine di formulare l'imputazione nonostante le reiterate richieste di archiviazione del pubblico ministero, quanto piuttosto di superare lo «stallo procedimentale» conseguente al «rimbalzo» tra l'uno e le altre, suscettibile potenzialmente di protrarsi sine die;

che per questo verso, tuttavia, il petitum del rimettente risulta indeterminato (sulla manifesta inammissibilità della questione, nel caso di indeterminatezza del petitum, *ex plurimis*, ordinanze n. 195 del 2013 e n. 170 del 2012);



che il giudice *a quo* si limita, infatti, ad evidenziare l'esistenza del problema, senza precisare quale dovrebbe essere il rimedio processuale all'indicata situazione di «stallo», tra i molti astrattamente ipotizzabili: ad esempio, l'attribuzione al giudice per le indagini preliminari del potere di formulare direttamente l'imputazione, in sostituzione del pubblico ministero inadempiente (soluzione, peraltro, in aperto contrasto con il principio cardine del sistema accusatorio, adottato dal vigente codice di rito, «ne procedat iudex ex officio»), ovvero la previsione di un'ipotesi di avocazione obbligatoria (a prescindere qui dalla possibilità di pervenire a tale risultato già in via interpretativa), o la sostituzione del magistrato del pubblico ministero designato per il procedimento, ovvero ancora l'estensione all'ipotesi considerata della disciplina dei conflitti di competenza; tutto ciò senza considerare che - come già rilevato in materia da questa Corte - l'adozione dell'una o dell'altra di siffatte alternative implicherebbe scelte discrezionali, riservate come tali al legislatore (ordinanza n. 122 del 1992, con riguardo all'inadempienza del pubblico ministero all'ordine di svolgere ulteriori indagini impartito ai sensi dell'art. 409, comma 4, cod. proc. pen.);

che, per tale complesso di ragioni, la questione va dichiarata manifestamente inammissibile.

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

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 409, comma 5, del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 111 e 112 della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Varese con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 aprile 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

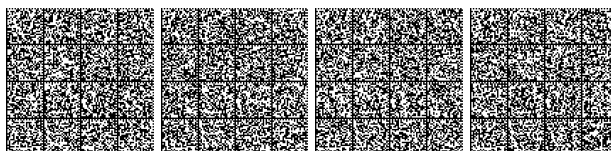
Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 aprile 2014.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI





n. 97

*Sentenza 9 - 16 aprile 2014*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Calamità pubbliche e protezione civile - Interventi di ripristino di immobili di proprietà privata danneggiati dal sisma del 15 dicembre 2009 - Necessità, per i lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro, che l'impresa esecutrice sia in possesso di attestazione di qualificazione SOA (Società Organismo di Attestazione).**

- Legge della Regione Umbria 8 febbraio 2013, n. 3 (Norme per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 15 dicembre 2009), art. 10, comma 1.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Gaetano SILVESTRI;

*Giudici :* Luigi MAZZELLA, 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, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, della legge della Regione Umbria 8 febbraio 2013, n. 3 (Norme per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 15 dicembre 2009), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 10 aprile 2013, depositato in cancelleria il 15 aprile 2013 ed iscritto al n. 54 del registro ricorsi 2013.

Udito nell'udienza pubblica del 25 marzo 2014 il Giudice relatore Paolo Grossi;  
udito l'avvocato dello Stato Diego Giordano per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

Con ricorso notificato il 10-12 aprile 2013 e depositato il successivo 15 aprile, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato in via principale l'art. 10, comma 1, della legge della Regione Umbria 8 febbraio 2013, n. 3 (Norme per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 15 dicembre 2009).

Il ricorrente premette che, con la legge in questione, la Regione Umbria - nel dare seguito ai primi urgenti interventi statali volti ad affrontare la grave emergenza determinata dai recenti eventi sismici - ha disciplinato la programmazione e l'attuazione degli interventi necessari per la ricostruzione e il ripristino degli immobili privati e delle opere pubbliche danneggiati dal menzionato sisma, attraverso disposizioni (ritenute condivisibili) che regolamentano l'erogazione dei contributi ai soggetti privati ed il divieto di mutamento della destinazione d'uso in atto al momento del sisma prima che siano decorsi due anni dalla data di completamento dell'intervento.



Viceversa, la difesa dello Stato rileva come il censurato comma 1 dell'art. 10 - che estende ai lavori privati il sistema di qualificazione rilasciato da Società Organismo di Attestazione (SOA) previsto per gli appalti di lavori pubblici dall'art. 40 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) e dagli artt. 60 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207 (Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE») - si ponga in contrasto con l'art. 4, comma 3, del citato decreto legislativo n. 163 del 2006, il quale dispone che «Le regioni, nel rispetto dell'articolo 117, comma secondo, della Costituzione, non possono prevedere una disciplina diversa da quella del presente codice in relazione: alla qualificazione e selezione dei concorrenti; alle procedure di affidamento, esclusi i profili di organizzazione amministrativa; ai criteri di aggiudicazione; al subappalto; ai poteri di vigilanza sul mercato degli appalti affidati all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture; alle attività di progettazione e ai piani di sicurezza; alla stipulazione e all'esecuzione dei contratti, ivi compresi direzione dell'esecuzione, direzione dei lavori, contabilità e collaudo, ad eccezione dei profili di organizzazione e contabilità amministrative; al contenzioso [...]».

Il ricorrente osserva, infatti, che la Corte costituzionale (nella sentenza n. 401 del 2007) ha sottolineato che la competenza esclusiva dello Stato, nelle materie elencate nel citato art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 163 del 2006, è volta a garantire l'esigenza di tutela della concorrenza, che si concretizza nella volontà di assicurare l'adozione di uniformi procedure di evidenza pubblica nella scelta del contraente, idonee a garantire, in particolare, il rispetto dei principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di proporzionalità e di trasparenza; e che ha aggiunto che, ugualmente, la competenza esclusiva dello Stato nelle citate materie è volta a garantire l'uniformità di trattamento nell'intero territorio nazionale laddove, «disciplinando aspetti afferenti a rapporti che presentano prevalentemente natura privatistica, pur essendo parte di essi una pubblica amministrazione, deve essere ascritta all'ambito materiale dell'ordinamento civile».

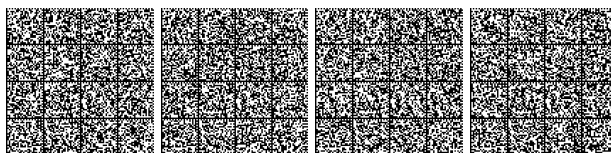
Poiché, dunque, la disposizione regionale interviene sulle modalità di qualificazione dei soggetti esecutori, creando tra di essi una irragionevole disparità di trattamento, nel ricorso se ne denuncia il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), della Costituzione, per invasione della competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza» e di «ordinamento civile».

#### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'art. 10, comma 1, della legge della Regione Umbria 8 febbraio 2013, n. 3 (Norme per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 15 dicembre 2009), che estende(va) ai lavori privati il sistema di qualificazione rilasciato da Società Organismo di Attestazione (SOA) previsto per gli appalti di lavori pubblici dall'art. 40 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) e dagli artt. 60 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207 (Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE»).

Secondo il ricorrente, la norma impugnata vulnera l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), della Costituzione, per invasione della competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza» e di «ordinamento civile» (secondo quanto affermato nella sentenza n. 401 del 2007), ponendosi in contrasto con l'art. 4, comma 3, del citato d.lgs. n. 163 del 2006 (il quale dispone che «Le regioni, nel rispetto dell'articolo 117, comma secondo, della Costituzione, non possono prevedere una disciplina diversa da quella del presente codice in relazione: alla qualificazione e selezione dei concorrenti; [...] alla stipulazione e all'esecuzione dei contratti [...]»), in tal modo intervenendo pesantemente sulle modalità di qualificazione dei soggetti esecutori e creando tra di essi una irragionevole disparità di trattamento.

2.- In via preliminare, va rilevato che, successivamente alla proposizione del ricorso introduttivo, l'art. 76, comma 1, della legge della Regione Umbria 21 giugno 2013, n. 12 (Norme su perequazione, premialità e compensazione in materia di governo del territorio e modificazioni di leggi regionali) ha abrogato il comma 1 dell'art. 10 della legge reg. n. 3 del 2013.



Orbene - se la sopravvenuta modifica normativa appare pienamente soddisfacente delle pretese del Governo (venendo, con ciò, in essere la prima delle due condizioni che la giurisprudenza di questa Corte ha enucleato per pervenire alla declaratoria di cessazione della materia del contendere: sentenze n. 272, n. 246 e n. 228 del 2013) - viceversa (anche per l'assenza di qualsiasi diversa indicazione da parte del ricorrente ovvero della Regione convenuta, che non si è costituita nel giudizio) non si configura l'ulteriore requisito della mancata applicazione medio tempore della norma censurata, che deve ritenersi non provato, anche in considerazione del tempo di vigenza (oltre quattro mesi) della disposizione abrogata (sentenza n. 272 del 2013).

Pertanto, nonostante lo *ius superveniens*, il richiesto scrutinio di costituzionalità della norma impugnata deve essere condotto nel merito.

3.- La questione è fondata.

3.1.- La legge reg. Umbria n. 3 del 2013, nel dar seguito agli urgenti interventi statali volti ad affrontare la grave emergenza determinata dal sisma del 2009 (adottati con la ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri 3 marzo 2010, n. 3853, recante «Primi interventi urgenti conseguenti ai gravi eventi sismici che hanno colpito parte del territorio della regione Umbria il giorno 15 dicembre 2009»), ha disciplinato la programmazione e l'attuazione degli interventi necessari per la ricostruzione e il ripristino degli immobili privati e delle opere pubbliche danneggiati dal menzionato sisma (artt. da 1 a 3), attraverso disposizioni (ritenute «condivisibili» dallo stesso ricorrente) che regolamentano (tra l'altro) la presentazione delle domande, l'ammontare e l'erogazione dei contributi ai soggetti privati e l'individuazione degli aventi diritto) (artt. da 4 a 8), nonché il divieto di mutamento della destinazione d'uso in atto al momento del sisma prima che siano decorsi due anni dalla data di completamento dell'intervento (art. 9).

A sua volta, con il censurato art. 10, comma 1, il legislatore umbro aveva disposto che «L'esecutore, a qualsiasi titolo, dei lavori di ripristino di immobili di proprietà privata di importo pari o superiore a 150.000 euro, deve essere in possesso di attestazione di qualificazione rilasciata da Società Organismo di Attestazione (SOA) di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207 (Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE») e successive modificazioni e integrazioni». Dunque, rispetto ai menzionati «lavori di ripristino di immobili di proprietà privata» di importo rilevante, la norma censurata estendeva l'applicabilità della disciplina dettata per le procedure di evidenza pubblica, la quale - al fine di garantire che i soggetti esecutori a qualsiasi titolo di lavori pubblici siano qualificati ed improntino la loro attività ai principi della qualità, della professionalità e della correttezza - condiziona la possibilità di compiere l'opera pubblica al rilascio della attestazione di qualificazione SOA (come previsto e regolamentato dall'art. 40 del codice dei contratti pubblici); rilascio che (ai sensi dell'art. 60, comma 3, del regolamento di esecuzione) è inteso quale «condizione necessaria e sufficiente per la dimostrazione dell'esistenza dei requisiti di capacità tecnica e finanziaria ai fini dell'affidamento di lavori pubblici».

3.2.- È vero che l'intervento legislativo regionale va collocato in un contesto di generale regolamentazione degli interventi edilizi nelle zone sismiche (rispetto ai quali questa Corte ha ritenuto fisiologica, per le Regioni, «la possibilità di erogazione di contributi finanziari a soggetti privati, dal momento che in numerose materie di competenza regionale le politiche pubbliche consistono appunto nella determinazione di incentivi economici ai diversi soggetti che vi operano e nella disciplina delle modalità della loro erogazione»: sentenze n. 259 del 2013, n. 50 del 2008 e n. 423 del 2004); ed è per questo ascrivibile ai titoli competenziali concorrenti del «governo del territorio» e della «protezione civile» per i profili concernenti la «tutela dell'incolumità pubblica» (sentenze n. 300 del 2013 e n. 254 del 2010). Tuttavia, data la concreta portata della disposizione impugnata, è altrettanto indubbio che la contestata estensione della necessità dell'attestato di qualificazione - in quanto incidente non solo sulla possibilità del singolo soggetto imprenditore di essere scelto quale esecutore dell'opera, ma anche conseguentemente della stessa capacità e libertà di contrarre delle parti private interessate - sia regolamentazione riconducibile, per i suoi effetti, nell'ambito delle evocate materie «tutela della concorrenza» ed «ordinamento civile» appartenenti entrambe alla competenza esclusiva dello Stato.

La giurisprudenza di questa Corte è, infatti, costante nell'affermare che la nozione di «concorrenza», di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost., riflette quella operante in ambito comunitario (*ex plurimis* sentenze n. 4 del 2014, n. 264 e n. 171 del 2013). Essa comprende, pertanto, sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati (misure antitrust); sia le misure legislative di promozione, volte ad eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza «nel mercato»), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza «per il mercato») (*ex plurimis*, sentenze n. 291 e n. 200 del 2012, n. 45 del 2010). Pertanto, ove



la suddetta materia, considerato il suo carattere finalistico e «trasversale», interferisse (come nella specie) anche con materie attribuite alla competenza legislativa residuale delle Regioni, queste ultime potrebbero dettare solo discipline con «effetti pro-concorrenziali», purché tali effetti siano indiretti e marginali e non si pongano in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza (sentenze n. 43 del 2011 e n. 431 del 2007).

D'altro canto, questa Corte ha altrettanto ripetutamente osservato (da ultimo sentenza n. 290 del 2013) che anche la materia dell'«ordinamento civile», in quanto relativa alla disciplina dei rapporti privati, è riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, giacché essa è basata sulla esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità di trattamento, nell'intero territorio nazionale, dei rapporti civilistici tra soggetti che operano in regime privato (sentenza n. 401 del 2007).

3.3.- Orbene, la trasposizione nell'ambito privatistico dei sistemi di qualificazione delle imprese interessate alle commesse pubbliche, da un lato compromette l'assetto concorrenziale degli appalti privati regolati dalle norme civili-stiche, ponendo in essere una previsione che - condizionando la capacità dell'imprenditore di stipulare il contratto - ha come conseguenza quella di limitare il numero degli operatori e, conseguentemente, l'ampiezza della possibilità di vagliare un maggior numero di imprese da parte del committente. La norma censurata, dunque, tradisce le finalità di ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese sottesa alla regolamentazione contenuta nel codice dei contratti pubblici (sentenza n. 401 del 2007), traducendosi invece, di fatto, in una scelta anti-concorrenziale.

Dall'altro lato, contemporaneamente, la norma impugnata determina (relativamente alla sola contrattazione riguardante l'affidamento dei lavori privati della ricostruzione delle zone terremotate umbre) anche una limitazione della facoltà del soggetto interessato di individuare il contraente da lui ritenuto più idoneo; limitazione che viene evidentemente a turbare (condizionandolo) lo svolgimento di atti che sono espressione della autonomia negoziale di soggetti che operano in un assetto civilistico in posizione di parità. E, pertanto, si pone in contrasto anche con l'evocato parametro che riserva al legislatore statale la competenza esclusiva in materia di «ordinamento civile».

4.- La norma impugnata, pertanto, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima, restando assorbiti gli ulteriori profili di censura.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, della legge della Regione Umbria 8 febbraio 2013, n. 3 (Norme per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 15 dicembre 2009).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 aprile 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

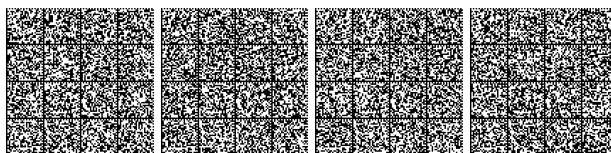
Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 aprile 2014.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



n. 98

*Sentenza 9 - 16 aprile 2014*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Contenzioso tributario - Controversie di valore non superiore a ventimila euro, relative ad atti emessi dall’Agenzia delle entrate - Obbligo di presentare preliminarmente reclamo a pena d’inammissibilità del ricorso.**

- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell’art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), art. 17-*bis*, nel testo originario, anteriore alla sostituzione dello stesso a opera dell’art. 1, comma 611, lettera *a*), numero 1), della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Gaetano SILVESTRI;

*Giudici :* Luigi MAZZELLA, 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, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell’art. 17-*bis* del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell’art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), nel testo originario, anteriore alla sostituzione dello stesso a opera dell’art. 1, comma 611, lettera *a*), numero 1), della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014), promossi dalla Commissione tributaria provinciale di Perugia con ordinanza del 7 febbraio 2013, dalla Commissione tributaria provinciale di Campobasso con due ordinanze del 17 aprile 2013, dalla Commissione tributaria provinciale di Benevento con ordinanza del 18 aprile 2013 e dalla Commissione tributaria provinciale di Ravenna con due ordinanze del 12 luglio 2013, rispettivamente iscritte ai nn. 68, 146, 147, 153, 270 e 271 del registro ordinanze 2013 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 16, 26, 27 e 51, prima serie speciale, dell’anno 2013.

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

udito nella camera di consiglio del 26 febbraio 2014 il Giudice relatore Sergio Mattarella.

## *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza pronunciata il 1° febbraio 2013 e depositata il 7 febbraio 2013 (registro ordinanze n. 68 del 2013), la Commissione tributaria provinciale di Perugia ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 25 della Costituzione, questioni di legittimità dell’art. 17-*bis* del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell’art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), inserito dall’art. 39, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, che disciplina il reclamo e la mediazione tributarie.



1.1.- Il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto, che: *a)* con ricorso del 5 luglio 2012, Massimiliano Morettini ha impugnato una cartella «esattoriale» recante l'iscrizione a ruolo della somma di € 16.531,06, deducendo sia «alcuni errori formali concernenti» la stessa, sia «il mancato riconoscimento del credito IVA»; *b)* la «Amministrazione finanziaria» ha, in via preliminare, eccepito l'inammissibilità del ricorso perché il ricorrente non aveva «adito l'istituto della mediazione» previsto dall'art. 17-*bis* del d.lgs. n. 546 del 1992, e, nel merito, chiesto il rigetto del gravame.

1.2.- La Commissione tributaria provinciale di Perugia ritiene di dovere anzitutto esaminare l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dalla parte resistente. Al riguardo, afferma, tuttavia, che «sussistono seri dubbi di costituzionalità» della disposizione invocata dalla «Amministrazione finanziaria» e che gli stessi hanno «riflessi immediati sull'esito del ricorso».

Secondo il giudice rimettente, l'art.17-*bis* del d.lgs. n. 546 del 1992 violerebbe, infatti, gli artt. 3, 24 e 25 Cost.

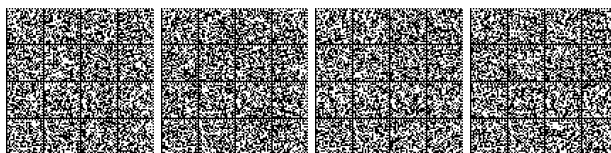
La Commissione tributaria rimettente premette, in punto di diritto, che l'articolo censurato: *a)* stabilendo che, «Per le controversie di valore non superiore a ventimila euro, relative ad atti emessi dall'Agenzia delle entrate, chi intende proporre ricorso è tenuto preliminarmente a presentare reclamo secondo le disposizioni» successive (comma 1) e che la presentazione del reclamo è condizione di ammissibilità del ricorso, la cui inammissibilità è rilevabile di ufficio in ogni stato e grado del giudizio (comma 2), configura «la proposizione di tale reclamo [come] obbligatori[a] ed impedisce al contribuente di adire immediatamente la giustizia tributaria ricevendone la eventuale tutela»; *b)* prevede che il reclamo in questione è esaminato da un organo dell'amministrazione, ancorché tramite apposite strutture diverse e autonome da quelle che curano l'istruttoria degli atti reclamabili, al quale sono demandate sia la decisione in ordine all'accoglimento dello stesso e della proposta di mediazione che può esservi contenuta sia la formulazione di ufficio, nel caso di rigetto dei medesimi, di una proposta di mediazione (commi 5, 7 e 8).

1.3.- In punto di non manifesta infondatezza, la Commissione tributaria rimettente lamenta in primo luogo che «il Legislatore abbia usato l'istituto della mediazione in modo erroneo ed illogico».

A tale conclusione si giungerebbe in base all'art. 3, lettera *a)*, della 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) - secondo cui «Tale procedimento [in cui la mediazione consiste] può essere avviato dalle parti, suggerito od ordinato da un organo giurisdizionale o prescritto dal diritto di uno Stato membro» - dal quale si ricaverebbe che «l'organo della mediazione deve essere estraneo alle parti», mentre la disposizione impugnata affiderebbe il ruolo di mediatore, «in sostanza», a una delle parti della controversia (la Direzione provinciale o la Direzione regionale che ha emanato l'atto).

Osserva, inoltre, il giudice rimettente che la mediazione prevista dall'art. 17-*bis* del d.lgs. n. 546 del 1992, sia che venga proposta dal reclamante sia che venga proposta d'ufficio, sarebbe, «di fatto, [...] obbligatoria e come tale, in materia civile, già dichiarata incostituzionale, anche se per diversa ragione (eccesso di delega)» dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 272 del 2012.

1.4.- Il giudice *a quo* rileva poi, sempre in punto di diritto, che la disposizione impugnata stabilisce che «Decorsi novanta giorni senza che sia stato notificato l'accoglimento del reclamo o senza che sia stata conclusa la mediazione, il reclamo produce gli effetti del ricorso» (comma 9, primo periodo) e che «I termini di cui agli articoli 22 e 23 [cioè i termini per la costituzione in giudizio del ricorrente e della parte resistente] decorrono dalla predetta data» (comma 9, secondo periodo), dal che si desume che «sino a quel momento il contribuente non può adire formalmente la giustizia tributaria». Il rimettente sottolinea inoltre che, ai sensi dell'art. 23, comma 30, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111 (*recte*: ai sensi dell'art. 29 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, come modificato dal predetto art. 23, comma 30, del d.l. n. 98 del 2011), gli avvisi di accertamento emessi dall'Agenzia delle entrate ai fini delle imposte sui redditi, dell'imposta regionale sulle attività produttive e dell'imposta sul valore aggiunto contengono anche l'intimazione ad adempiere, entro il termine di presentazione del ricorso, all'obbligo di pagamento degli importi negli stessi indicati, ovvero, in caso di tempestiva proposizione del ricorso e a titolo provvisorio, degli importi stabiliti dall'art. 15 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), e divengono esecutivi decorsi sessanta giorni dalla loro notificazione (art. 29, comma 1, lettere a e b, del d.l. n. 78 del 2010).



La Commissione rimettente lamenta, a tale riguardo, «la incongruenza tra i termini previsti per il reclamo e la mediazione e l'immediata esecuzione dell'avviso di accertamento». Ciò in quanto, poiché, a norma della disposizione impugnata (art. 17-bis, comma 9), il reclamo «produce gli effetti del ricorso» solo dopo che sono decorsi novanta giorni senza che sia stato notificato il suo accoglimento o senza che sia stata conclusa la mediazione e solo successivamente è possibile la costituzione in giudizio del ricorrente, il contribuente, nell'attesa dell'esaurimento di tale fase, è costretto a pagare gli importi indicati nell'avviso di accertamento, divenuto, nel frattempo, esecutivo, ai sensi dell'art. 29 del d.l. n. 78 del 2010. Né è possibile chiedere la sospensione dell'avviso di accertamento, ai sensi dell'art. 47 del d.lgs. n. 546 del 1992, atteso che il contribuente «non ha potuto depositare il proprio ricorso presso la Commissione, ricorso che comunque sarebbe dichiarato inammissibile perché non preceduto dall'*iter* previsto dalla norma impugnata».

1.5.- Sempre secondo la Commissione rimettente, la disposizione censurata viola l'art. 3 Cost. anche là dove stabilisce che il reclamo e la mediazione si applicano solo alle controversie relative ad atti emessi «dall'Agenzia delle entrate» e, quindi, solo ai tributi di pertinenza di tale Agenzia e non anche ai tributi di pertinenza di altri soggetti impositori, con la conseguenza che i contribuenti obbligati al pagamento di questi ultimi tributi «si troverebbero ad avere maggiore tutela giuridica rispetto ai contribuenti cui pervengono atti dell'Amministrazione finanziaria che devono attenersi all'*iter*» dell'art. 17-bis del d.lgs. n. 546 del 1992.

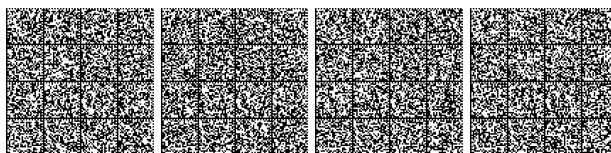
1.6.- Il giudice rimettente lamenta infine l'illogicità della disposizione impugnata là dove limita l'applicazione del reclamo e della mediazione da essa previsti alle sole controversie di valore non superiore a ventimila euro. Tale limitazione comporta infatti che i contribuenti, qualora il loro debito nei confronti dello Stato superi l'importo a ventimila euro, per tale solo fatto, «trovino maggiore tutela giudiziaria» perché possono adire immediatamente il giudice tributario e chiedere, ove lo ritengano, la sospensione dell'atto impugnato.

1.7.- In punto di rilevanza, la Commissione tributaria rimettente afferma che le questioni avrebbero «rilessi immediati sull'esito del ricorso in esame».

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

2.1.- La difesa dello Stato eccepisce anzitutto l'inammissibilità della questione con la quale il giudice rimettente lamenta che la disposizione censurata, non consentendo al contribuente di adire immediatamente il giudice tributario, lo priverebbe della possibilità di avvalersi della tutela cautelare prevista dall'art. 47 del d.lgs. n. 546 del 1992, costringendolo a pagare gli importi indicati nell'avviso di accertamento notificatogli, divenuto esecutivo durante l'*iter* del reclamo, ai sensi dell'art. 29 del d.l. n. 78 del 2010. La difesa statale deduce al riguardo che dagli atti del giudizio principale risulta che la Commissione tributaria provinciale di Perugia, con ordinanza n. 155/02/12, depositata il 6 novembre 2012, aveva rigettato l'istanza di sospensione della cartella di pagamento impugnata - affermando che: «La Commissione, decidendo in merito all'istanza di sospensiva, rilevato che indipendentemente dalla sussistenza o meno del *fumus boni iuris*, non è stato provato, nella fattispecie, un danno grave e irreparabile tale da consentire l'emissione del provvedimento di sospensione; visto l'art. 47 D.Lgs. 546/92 rigetta la proposta istanza di sospensiva» - con la conseguenza che, essendo il potere cautelare già stato esercitato, nel senso della negazione della sospensione richiesta, non «si vede quale utilità» potrebbe derivare dall'accoglimento della questione. Ciò comporterebbe, sempre secondo l'Avvocatura generale dello Stato, l'inammissibilità della stessa per mancanza di rilevanza o, comunque, per omessa motivazione in ordine alla rilevanza, alla luce della decisione già adottata in sede cautelare.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la stessa questione sarebbe, comunque, infondata. L'interveniente deduce in proposito che la Commissione rimettente ha trascurato di considerare che, ancorché il comma 1 dell'art. 29 del d.l. n. 78 del 2010 abbia previsto «l'immediata esecutività» degli avvisi di accertamento, lo stesso comma 1, alla lettera *b)* - nel testo modificato dall'art. 8, comma 12, lettera *a)*, numero 1), del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44 (*recte*: come modificato dall'art. 7, comma 2, lettera *n*, numero 3, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, recante «Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 12 luglio 2011, n. 106) - stabilisce che «L'esecuzione forzata è sospesa per un periodo di centottanta giorni dall'affidamento in carico agli agenti della riscossione degli atti di cui alla lettera *a)*». Tale previsione esclude, ad avviso della difesa statale, ogni pregiudizio, per il contribuente, derivante dall'obbligo di presentare reclamo impostogli dalla disposizione censurata. La difesa statale soggiunge infine che un'ulteriore possibilità di sospensione della riscossione a istanza del contribuente è prevista dall'art. 1, commi da 537 a 543, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013)



2.2. - L'Avvocatura generale dello Stato deduce poi l'infondatezza della questione con la quale la Commissione tributaria rimettente lamenta che la disposizione censurata utilizza l'«istituto della mediazione in modo erroneo ed illogico», sia perché ne affida la conduzione a una delle parti della controversia, sia perché la configura come obbligatoria «e come tale, in materia civile, già dichiarata incostituzionale» con la sentenza della Corte costituzionale n. 272 del 2012. La difesa statale osserva, al riguardo, che: *a)* il richiamo, operato dal giudice rimettente, alla direttiva n. 2008/52/CE «è del tutto improprio» in quanto l'art. 1, paragrafo 2, della stessa, prevede che «Essa non si estende, in particolare, alla materia fiscale, doganale e amministrativa»; *b)* anche il richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 272 del 2012 in tema di mediazione civile è «del tutto fuori luogo», anche senza considerare che tale pronuncia di illegittimità costituzionale si fonda non sul contrasto dell'obbligatorietà della mediazione civile con i principi costituzionali ma sul riscontro di un eccesso di delega (profilo che certamente non rileva con riguardo all'impugnato art. 17-*bis*, introdotto da un decreto-legge); *c)* la previsione che a condurre la mediazione debba essere un soggetto terzo rispetto alle parti della controversia, se può ritenersi «naturale» nel caso di controversie civili, sarebbe invece «impropria» nel caso di controversie tributarie, nelle quali una parte pubblica esercita un potere impositivo che trova fondamento nell'art. 53 Cost. A tale ultimo proposito, la difesa statale osserva che solo l'amministrazione finanziaria è titolare, nell'esercizio dell'attività di controllo dell'adempimento degli obblighi tributari da parte dei contribuenti (è richiamato, sul punto, l'art. 31 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, recante «Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi»), del potere amministrativo di imposizione - nelle sue manifestazioni del potere di emissione nonché di annullamento e di rideterminazione del contenuto (anche con l'adesione del soggetto passivo del tributo) degli atti impositivi - e che ciò rileva, nella specie, con riguardo all'esclusività della titolarità del potere di annullamento di detti atti nell'ambito del generale potere di autotutela. Coerentemente con tale principio, la disposizione impugnata ha attribuito il potere di riesame sul reclamo, «volto all'annullamento totale o parziale dell'atto» (comma 8 dell'impugnato art. 17-*bis*), nell'esercizio del generale potere di autotutela, alla stessa amministrazione finanziaria. L'affidamento di un potere siffatto a un terzo privato si sarebbe, per converso, tradotto in una indebita attribuzione allo stesso di un potere amministrativo, «con una (essa sì, costituzionalmente illegittima) "privatizzazione" del potere impositivo», riguardante diritti indisponibili.

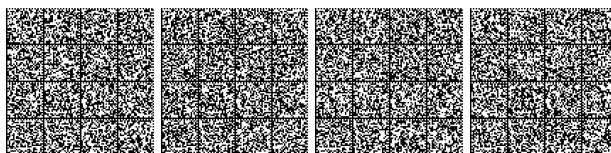
2.3.- Quanto alle questioni con le quali il giudice rimettente lamenta che l'applicazione del reclamo e della mediazione previsti dalla disposizione censurata alle sole controversie relative ad atti emessi dall'Agenzia delle entrate e di valore non superiore a ventimila euro comporterebbe, per ciò solo, un trattamento meno favorevole di tali controversie (e dei contribuenti che ne sono parte) rispetto a quelle che, per essere relative ad atti emessi da soggetti diversi dall'Agenzia delle entrate e/o di valore superiore a ventimila euro, sono escluse dall'applicazione di detti istituti, la parte pubblica ne eccepisce anzitutto l'inammissibilità in ragione della già rilevata erroneità di tale presupposto.

Ad avviso della difesa dello Stato, tali questioni sono, comunque, infondate. Ciò perché la già evidenziata necessità che la mediazione tributaria sia condotta da ciascun ente impositore, in quanto avente il potere di rinunciare alla propria pretesa o di ridurla, comporta, da un canto, «una diversità di situazione» tra le controversie relative ad atti emessi dall'Agenzia delle entrate e quelle che coinvolgono altri enti impositori, che «rende non comparabili le relative fattispecie»; dall'altro, la necessità, per il legislatore, nel caso in cui decida, nell'esercizio della propria discrezionalità, di prevedere il reclamo e la mediazione anche per controversie relative ad atti emessi da enti diversi dall'Agenzia delle entrate, di predisporre le risorse, le strutture e i mezzi necessari per l'esercizio di tale ulteriore attività amministrativa.

Secondo la difesa statale, le «medesime motivazioni sono alla base della scelta di limitare, nella prima fase di avvio, l'applicazione del nuovo istituto alle sole cause di importo non rilevante».

2.4.- L'Avvocatura generale dello Stato formula poi, «per completezza», alcune osservazioni che ritiene idonee a dimostrare, anche alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale, l'assoluta assenza di contrasto tra la disposizione impugnata e «i principi costituzionali».

La difesa statale sottolinea in particolare che l'obbligatoria presentazione del reclamo non determina per il contribuente un più gravoso esercizio dell'azione in giudizio. Infatti, come si evince chiaramente dai commi 6 e 9 della disposizione impugnata, nel caso di mancata conclusione positiva della fase amministrativa del reclamo e della mediazione, l'art. 17-*bis* considera l'azione in giudizio «già esercitata al momento della presentazione del reclamo» - il quale «anticipa» il contenuto del ricorso, atteso che, con tale istanza, il contribuente chiede l'annullamento totale o parziale dell'atto sulla base degli stessi motivi di fatto o di diritto che intende proporre alla commissione tributaria provinciale nell'eventuale fase giurisdizionale - imponendo al contribuente, al fine della prosecuzione del contenzioso, solo l'onere di costituirsi in giudizio dinanzi alla commissione tributaria. La difesa erariale osserva ancora che la previsione di un obbligatorio procedimento amministrativo (preliminare a quello giurisdizionale), da concludere entro il ragionevole termine di novanta giorni, se, da un lato, posticipa l'azione in giudizio, dall'altro, allorché si conclude con l'accoglimento, totale o parziale, delle richieste del contribuente, consente di ottenere, negli indicati brevi tempi, ciò che sarebbe





conseguito solo a una decisione del giudice, con i necessari tempi di attesa della stessa, con conseguente aderenza ai principi degli artt. 97 e 111 Cost. L'Avvocatura generale dello Stato osserva ancora che «l'esercizio della giurisdizione condizionata a una previa fase amministrativa» è da tempo previsto in campo amministrativo e, in particolare, tributario, e cita, al riguardo, l'art. 21, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992, secondo cui: «Il ricorso avverso il rifiuto tacito della restituzione di cui all'articolo 19, comma 1, lettera g), può essere proposto dopo il novantesimo giorno dalla domanda di restituzione».

Con riguardo all'utilità di meccanismi deflattivi del contenzioso, la difesa dello Stato richiama infine le sentenze della Corte costituzionale n. 130 del 1970, n. 276 del 2000 e n. 56 del 1995. A proposito di quest'ultima, con la quale la Corte costituzionale dichiarò l'illegittimità dell'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 641 (Disciplina delle tasse sulle concessioni governative) - che stabiliva, per le controversie relative all'applicazione delle tasse di concessione governativa, la preclusione della possibilità di esperire l'azione giudiziaria in mancanza dei preventivi ricorsi amministrativi previsti nell'art. 11 dello stesso d.P.R. n. 641 del 1972 - la difesa statale afferma che le considerazioni poste dalla Corte a fondamento di tale pronuncia, cioè la mancanza di una *ratio* idonea a giustificare il limite imposto dall'art. 12 del d.P.R. n. 641 del 1972 al principio dell'art. 24 Cost., in ragione del fatto che si trattava «di controversie che non implicano accertamenti tecnici in funzione dei quali appaia necessario o opportuno che la fase giudiziaria sia preceduta da un esame in sede amministrativa [...], tanto meno quando, come nella specie, è chiesto il rimborso di tributi indebitamente riscossi dall'amministrazione finanziaria», non si attagliano al caso dell'art. 17-*bis* del d.lgs. n. 546 del 1992, in cui gli atti impositivi emessi dall'Agenzia delle entrate possono porre (e di norma pongono) la necessità di valutazioni tecniche che abbisognano di un approfondito esame e rendono, perciò, opportuna una previa verifica di fondatezza in sede amministrativa.

2.5.- La difesa dello Stato rileva, conclusivamente, che i primi dati disponibili «sull'efficacia della mediazione tributaria» introdotta dall'art. 17-*bis* del d.P.R. n. 546 del 1992 paiono confermare l'utilità dell'istituto. Premesso che le controversie relative ad atti emessi dall'Agenzia delle entrate «interessate [a tale] mediazione (quelle cioè di valore fino ad € 20.000)» sono il 56% del totale, l'Avvocatura dello Stato nota che, nell'ambito dei 65.545 «reclami» esaminati da detta Agenzia nel periodo dal 3 ottobre 2012 al 31 marzo 2013, «l'esito positivo» ha riguardato il 48,2% delle «posizioni», dato che evidenzia «l'idoneità dell'istituto» ad abbattere il numero dei ricorsi proposti davanti alle commissioni tributarie provinciali, con evidenti vantaggi sia per tale giurisdizione (che vede ridotto il proprio carico di lavoro e, conseguentemente, incrementata la rapidità della trattazione delle cause pendenti davanti a sé) sia per i contribuenti che riescono ad ottenere soddisfazione entro poche settimane.

3.- Con ordinanza pronunciata il 16 aprile 2013 e depositata il 17 aprile 2013 (reg. ord. n. 146 del 2013), la Commissione tributaria provinciale di Campobasso ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 111 e 113 Cost., questione di legittimità dell'art. 17-*bis* del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546.

3.1.- Il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto, che: *a)* la Regione Molise ha proposto ricorso avverso un avviso di irrogazione di sanzioni per il ritardato pagamento della tassa di concessione per il servizio di telefonia mobile in abbonamento emesso dall'Agenzia delle entrate e notificatole il 18 settembre 2012, atto con il quale veniva richiesto il pagamento della somma di € 13.993,12, oltre a interessi e a spese; *b)* l'amministrazione finanziaria si è costituita in giudizio eccependo, pregiudizialmente, l'inammissibilità del ricorso per non avere la ricorrente preliminarmente presentato, in violazione dell'art. 17-*bis* del d.lgs. n. 546 del 1992, il reclamo che tale disposizione obbligatoriamente impone a chi intenda proporre ricorso avverso un atto emesso dall'Agenzia delle entrate con il quale è richiesto il pagamento di sole sanzioni (oltre a interessi e a spese) per un importo inferiore a ventimila euro e che è stato notificato a decorrere dal 1° aprile 2012; *c)* la ricorrente ha sollevato eccezione di illegittimità costituzionale del menzionato art. 17-*bis* per violazione degli artt. 3, 24, 25, 111 e 113 Cost.

3.2.- Il giudice rimettente premette poi, in punto di diritto, che il reclamo obbligatorio previsto dall'art. 17-*bis* del d.lgs. n. 546 del 1992 ha natura amministrativa - come si evince sia dalla collocazione di tale articolo come ultima disposizione del Titolo I di tale decreto legislativo (cioè del Titolo che precede quello contenente la disciplina del processo), sia dal dato testuale dei commi 2 e 9 dello stesso art. 17-*bis*, i quali distinguono chiaramente il reclamo dal ricorso - e si configura, in particolare, come un rimedio amministrativo di secondo grado, diretto a definire la controversia nell'ambito dell'amministrazione senza l'intervento del giudice e previsto come filtro obbligatorio del processo tributario la cui omessa attivazione è sanzionata con l'inammissibilità del ricorso rilevabile d'ufficio in ogni stato e grado del processo.

3.3.- Tanto premesso in via generale, il giudice *a quo*, in punto di non manifesta infondatezza, si duole anzitutto della previsione, da parte della disposizione impugnata, dell'inammissibilità del ricorso quale sanzione dell'omessa presentazione del reclamo.



Secondo la Commissione tributaria rimettente, tale previsione lede, anzitutto, l'art. 24 Cost., che riconosce sia il diritto di agire in giudizio a tutela dei propri diritti e interessi legittimi sia il diritto di difesa. A tale proposito, il giudice *a quo*, dopo avere richiamato il contenuto di alcune pronunce della Corte costituzionale sui limiti entro i quali è consentito al legislatore di condizionare l'accesso alla giurisdizione all'assolvimento di oneri, in specie, al previo esperimento di rimedi amministrativi (sentenze n. 56 del 1995; n. 360 del 1994; n. 406 del 1993; n. 82 del 1992; n. 15 del 1991; n. 530 del 1989; n. 641 del 1972; n. 47 del 1964), afferma che la stessa Corte, se ha, generalmente, ritenuto legittimo il differimento della possibilità di agire in giudizio a condizione che ricorrano «esigenze di ordine generale e superiori finalità di giustizia» - anche queste, peraltro, secondo il rimettente, «discutibili» nella specie, tenuto conto della preesistenza di «vari filtri amministrativi» - ha tuttavia escluso che, anche in tali casi, il diritto di azione possa essere eccessivamente compresso e, in particolare, che l'ammissibilità stessa dell'azione possa essere condizionata al previo esperimento di un rimedio amministrativo. Sulla scorta di tale giurisprudenza costituzionale, il giudice rimettente afferma che il legislatore ben poteva, per la salvaguardia dell'interesse generale alla riduzione dell'eccessivo carico giudiziario e delle conseguenti difficoltà di funzionamento della giurisdizione, imporre a chi intende proporre un ricorso l'onere della previa proposizione di un rimedio amministrativo, ma che l'esigenza di non sacrificare eccessivamente la tutela giurisdizionale avrebbe consentito, al più, di procrastinare tale tutela - in particolare, di prevedere, come conseguenza per l'inosservanza dell'onere, l'improcedibilità dell'azione, in modo tale da consentire al giudice che accerti l'omessa presentazione del reclamo di concedere un termine per la presentazione «della domanda» - ma giammai, come è invece avvenuto, di sanzionare l'omessa presentazione del reclamo con l'inammissibilità del ricorso, cioè con la perdita definitiva del diritto di agire in giudizio.

Sempre ad avviso del rimettente, la previsione dell'inammissibilità del ricorso quale sanzione dell'omessa presentazione del reclamo contrasta poi sia con l'art. 3 Cost., in relazione ai principi di uguaglianza e di ragionevolezza, sia con l'art. 113 Cost., là dove vieta di limitare la tutela giurisdizionale avverso gli atti della pubblica amministrazione per determinate categorie di atti. La Commissione tributaria rimettente osserva, anzitutto, in proposito, che detta sanzione «genera una irragionevole discriminazione tra il diritto del contribuente a corrispondere il giusto tributo e la potestà impositiva dell'Amministrazione» perché, considerata la preesistenza di istituti deflattivi del contenzioso tributario di carattere preventivo quali l'autotutela, l'obbligo del contraddittorio preventivo e l'accertamento con adesione, non possono ritenersi ravvisabili quelle «esigenze di ordine generale e superiori finalità di giustizia» idonee, in base alla menzionata giurisprudenza costituzionale, a giustificare l'imposizione dell'obbligo preliminare di presentazione del reclamo che costituisce, perciò, solo «un rilevante aggravio del procedimento». Sempre ad avviso del giudice *a quo*, gli invocati parametri sono violati anche perché la previsione di un reclamo obbligatorio, la cui omissione è sanzionata con l'inammissibilità del ricorso, comporta una limitazione della tutela giurisdizionale solo per i contribuenti ai quali tale istituto è applicabile - cioè quelli destinatari di atti emessi dall'Agenzia delle entrate aventi un valore, determinato a norma del comma 5 dell'art. 12 del d.lgs. n. 546 del 1992 (comma 3 dell'impugnato art. 17-*bis*) non superiore a ventimila euro - e non, quindi, per quelli destinatari di «altri» atti emessi dalla stessa Agenzia delle entrate o di atti emessi da altri enti impositori.

3.4.- Secondo la Commissione tributaria rimettente, l'art. 17-*bis* del d.lgs. n. 546 del 1992 viola l'art. 24 Cost. anche là dove impone, al comma 6 - in virtù del richiamo, da questo operato, all'art. 18 dello stesso d.lgs. n. 546 del 1992 - che il contenuto del reclamo sia identico a quello del ricorso di cui potrà, eventualmente, produrre gli effetti. Il giudice *a quo* afferma in proposito 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)».

3.5.- Il giudice rimettente, premesso che l'art. 47 del d.lgs. n. 546 del 1992 permette al contribuente di ottenere la sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato solo a condizione che egli si sia costituito nel giudizio sul merito dell'atto stesso - come si evince sia dal comma 1 dell'art. 47, che consente di chiedere detta sospensione con atto separato notificato alle altre parti e depositato in segreteria «sempre che siano osservate le disposizioni di cui all'art. 22», sia dal comma 6 dello stesso art. 47, che dispone che, nei casi di sospensione dell'atto impugnato, la trattazione della controversia sia fissata non oltre novanta giorni dalla pronuncia della sospensione - rileva che tale tutela cautelare è, perciò, preclusa «per tutto il tempo necessario all'espletamento della fase di reclamo».



Tale preclusione determinerebbe, in primo luogo, la violazione dell'art. 3 Cost. per la «irrazionalità e diversità di trattamento» che comporta. Essa infatti, da un canto, opera solo nei confronti dei contribuenti ai quali sono stati notificati atti emessi dall'Agenzia delle entrate e relativi a controversie di valore non superiore a ventimila euro, mentre tutti gli altri contribuenti possono immediatamente accedere alla tutela cautelare. D'altro canto, è «del tutto irrazionale [...] 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 stessa preclusione dell'accesso alla tutela cautelare nel tempo necessario all'espletamento della fase di reclamo comporta, sempre secondo il rimettente, la violazione anche dell'art. 24 Cost., che garantisce il diritto di difesa, e dell'art. 25 Cost., che vieta che chiunque possa essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge. Ciò in quanto «il contribuente potrà rivolgersi al proprio giudice naturale per ottenere un provvedimento cautelare» solo dopo l'inutile esperimento della procedura amministrativa conseguente al reclamo, mentre nelle more di tale procedura, pur in presenza di un danno grave e irreparabile che gli derivi dall'atto, è privato della tutela cautelare giurisdizionale ma può usufruire solo della «autotutela sospensiva» concessa dall'amministrazione nell'esercizio dell'ampio potere discrezionale che essa ha in materia.

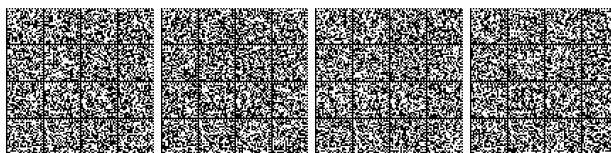
3.6.- Il rimettente censura l'art. 17-bis del d.lgs. n. 546 del 1992 anche in quanto prevede una disciplina delle spese del procedimento di reclamo solo per il caso in cui si pervenga alla fase giurisdizionale, con la conseguenza che, in caso contrario, il contribuente che, in considerazione del fatto che il reclamo deve avere «lo stesso contenuto del ricorso» del quale potrebbe produrre gli effetti, abbia dovuto avvalersi di un difensore (perché a tanto lo obbliga l'art. 12 del d.lgs. n. 546 del 1992 o perché abbia ritenuto di farlo, pur potendo stare in giudizio anche senza assistenza tecnica), dovrà sostenere delle spese per la remunerazione dello stesso che non gli saranno rimborsate neppure nel caso di accoglimento del reclamo.

Tale disciplina si porrebbe in contrasto, anzitutto, con l'art. 3 Cost., con riguardo ai principi di uguaglianza e ragionevolezza in quanto, nel caso in cui non si pervenga alla fase giurisdizionale, il contribuente deve sostenere delle spese per la remunerazione del difensore di cui si è dovuto avvalere, «mentre l'A.F. beneficia del risparmio delle spese del giudizio che non sarà instaurato».

L'indicato obbligo di sostenere, nel caso in cui non si pervenga alla fase giurisdizionale, delle spese non rimborsabili contrasterebbe anche con il diritto di difesa garantito dall'art. 24 Cost. atteso che, in tale ipotesi, lo stesso diritto «non viene garantito nella sua interezza ma solo previa la detrazione delle spese per l'assistenza tecnica».

3.7.- L'introduzione del reclamo contrasterebbe ancora con l'art. 111, primo comma (*recte*: secondo comma), ultimo periodo, Cost., che prevede che la legge assicuri la ragionevole durata del processo. Il rimettente osserva in proposito che, poiché il reclamo «è compatibile» con l'accertamento con adesione e a questo è applicabile la sospensione dei termini nel periodo feriale, può verificarsi che, nel caso in cui sia formulata istanza di accertamento con adesione, al periodo di novanta giorni di sospensione dei termini per l'impugnazione dell'atto davanti alla commissione tributaria provinciale previsto dall'art. 6 del d.lgs. 19 giugno 1997, n. 218 (Disposizioni in materia di accertamento con adesione e di conciliazione giudiziale), cui potrebbe sommarsi la sospensione di quarantacinque giorni nel periodo feriale, potrebbe aggiungersi il termine di sessanta giorni previsto dalla disposizione impugnata per la presentazione del reclamo e, «in caso di silenzio dell'A.F. sul reclamo», l'ulteriore periodo di novanta giorni, per un totale di duecentotantacinque giorni, cioè di oltre nove mesi, con la conseguenza che il processo tributario potrebbe essere instaurato solo decorso tale tempo. Per tale ragione non sarebbe «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».

3.8.- La disposizione impugnata violerebbe l'art. 111 Cost. anche in ragione della «complicazione processuale per il caso che il contribuente intenda proporre un ricorso cumulativo», che, consentendo l'impugnazione contestuale di più provvedimenti e la trattazione unitaria delle domande, evita la formazione di giudicati tra loro contraddittori, assicura una migliore formazione del convincimento del giudice e economizza le attività processuali. Osserva il rimettente che, a séguito dell'introduzione del reclamo, nel caso in cui debbano essere impugnati, entro lo stesso termine, più provvedimenti, per l'impugnazione di alcuni soltanto dei quali deve essere preliminarmente presentato detto reclamo, «non sembra dubbio che [...] 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».



3.9.- Il rimettente ribadisce, in conclusione, che le limitazioni della tutela giurisdizionale sono state ritenute ammissibili quando realizzano un alleggerimento del sovraccarico dell'apparato giudiziario e il soddisfacimento più immediato delle situazioni sostanziali controverse e a condizione che siano ragionevoli, ma che, anche in tali casi, gli istituti ritenuti idonei erano configurati come condizioni di procedibilità della domanda e non come requisiti di ammissibilità della stessa.

Il rimettente afferma ancora che anche la Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte europea dei diritti dell'uomo hanno ritenuto l'ammissibilità di restrizioni della tutela giurisdizionale mediante strumenti di conciliazione extragiudiziale a condizione che esse corrispondano a obiettivi di interesse generale e non si traducano in un intervento sproporzionato ed inaccettabile, tale da ledere la sostanza dei diritti così garantiti (sono citate le pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea, 15 giugno 2006, in causa C-28/05, Dokter ed altri, e della Corte europea dei diritti dell'uomo 21 novembre 2011, Fogarty contro Regno Unito; quest'ultimo riferimento da intendersi, verosimilmente, alla decisione della Grande Camera sul caso Fogarty contro Regno Unito del 21 novembre 2001). La Commissione tributaria provinciale di Campobasso ricorda infine che la Corte di giustizia, pur avendo ammesso la compatibilità con il diritto dell'Unione europea di normative nazionali che prevedevano procedure obbligatorie di conciliazione extragiudiziale in quanto esse non erano tali da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti ai singoli, ha chiarito che ciò che conta è che tali procedure non comportino un ritardo sostanziale per la proposizione di un ricorso giurisdizionale, sospendano la prescrizione dei diritti in questione e non generino costi per le parti e sia possibile disporre provvedimenti provvisori nei casi eccezionali in cui l'urgenza della situazione lo impone (è citata, sul punto, la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 18 marzo 2010, nelle cause riunite da C-317/08 a C-320/08).

3.10.- In punto di rilevanza, la Commissione tributaria rimettente afferma la questione «è indubbiamente rilevante poiché della predetta disposizione deve necessariamente farsi applicazione nel presente giudizio sia ai fini dell'ammissibilità che relativamente ad aspetti sostanziali dello stesso».

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

4.1.- Con riguardo alla questione con la quale la rimettente Commissione tributaria provinciale di Campobasso si duole del fatto l'art. 17-bis del d.lgs. n. 546 del 1992 sanziona l'omissione della presentazione del reclamo con l'inammissibilità del ricorso, la difesa statale prospetta deduzioni identiche alle «osservazioni» che aveva formulato, «per completezza» - al fine di dimostrare, anche alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale, l'assoluta assenza di contrasto tra la disposizioni impugnata e «i principi costituzionali» - nell'atto di intervento nel giudizio derivato dall'ordinanza iscritta al r.o. n. 68 del 2013 (punto 2.4.), aggiungendo che le stesse escludono che l'indicata sanzione «possa configurarsi come scelta manifestamente irragionevole» e, dunque, eccedente il limite posto dalla giurisprudenza costituzionale alla discrezionalità e insindacabilità delle scelte del legislatore nella disciplina degli istituti processuali (a tale ultimo proposito, è richiamata la sentenza n. 10 del 2013).

4.2.- L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce poi l'inammissibilità della questione con la quale il giudice *a quo* lamenta il fatto che il contenuto del reclamo debba essere identico a quello del ricorso di cui potrà, eventualmente, produrre gli effetti, «per omesso esame della rilevanza», atteso che il rimettente non ha indicato quale effetto sul giudizio principale potrebbe avere la decisione della Corte costituzionale che accogliesse tale profilo di doglianza. In particolare, sempre secondo la difesa dello Stato, sarebbe stato necessario, a tale fine, precisare se il contribuente avesse notificato motivi aggiunti, che si sarebbero dovuti ritenere inammissibili in quanto non dedotti nel reclamo.

4.3.- Anche la questione con la quale il rimettente lamenta la preclusione della possibilità di chiedere la tutela cautelare di cui all'art. 47 del d.lgs. n. 546 del 1992 sarebbe, anzitutto, inammissibile per difetto di rilevanza o, comunque, per omessa motivazione sulla rilevanza, «alla luce della concreta situazione di causa», in quanto il giudice *a quo* ha trascurato di indicare quale utilità potrebbe derivare da una decisione della Corte costituzionale che accogliesse tale profilo di doglianza.

La stessa questione sarebbe, comunque, infondata. La difesa statale formula, al riguardo, deduzioni identiche ad alcune di quelle prospettate nell'atto di intervento nel giudizio riguardante l'ordinanza di cui al r.o. n. 68 del 2013, ribadendo: *a*) l'omessa considerazione, da parte del rimettente, della disposizione della lettera *b*) del comma 1 dell'art. 29 del d.l. n. 78 del 2010, nel testo modificato dall'art. 7, comma 2, lettera *n*), numero 3), del d.l. n. 70 del 2011 (punto 2.1.); *b*) con specifico riferimento alla doglianza con la quale il giudice rimettente lamenta che la possibilità di chiedere immediatamente la tutela cautelare è preclusa solo ai contribuenti che sono parti di controversie per le quali la disposizione censurata impone la previa presentazione del reclamo, l'erroneità del presupposto secondo il quale tali controversie godrebbero di un trattamento meno favorevole (ciò che comporta, in effetti, l'inammissibilità di tale questione), nonché la «diversità di situazione» tra le controversie relative ad atti emessi dall'Agenzia delle entrate e quelle



che coinvolgono altri enti impositori e tra le controversie di valore non superiore a ventimila euro e quelle di valore superiore a tale importo e la necessità, per il legislatore, nel caso in cui decida, nell'esercizio della propria discrezionalità, di prevedere il reclamo e la mediazione per controversie ulteriori, di predisporre le risorse, le strutture e i mezzi necessari per l'esercizio di tale attività amministrativa (punto 2.3.).

4.4.- Anche la questione con la quale il giudice rimettente censura la mancanza di una disciplina delle spese del procedimento per il caso in cui non si pervenga alla fase giurisdizionale, con la conseguenza che, anche nell'ipotesi di accoglimento del reclamo, dette spese resterebbero a carico del contribuente, sarebbe, anzitutto, inammissibile per omessa motivazione sulla rilevanza in quanto «il giudice *a quo* avrebbe dovuto [...] previamente valutare la fondatezza del ricorso, perché solo in tale caso la questione sarebbe stata rilevante».

La stessa questione sarebbe, comunque, manifestamente infondata. Secondo la difesa statale, la scelta operata dal legislatore di non prevedere, nelle circostanze indicate, una condanna alle spese, sarebbe ragionevole in quanto opera «sia a favore che contro i contribuenti», i quali se, da un canto, hanno la possibilità di vedere accolte le proprie ragioni in tempi brevissimi, con un dispendio minimo di attività «processuale», dall'altro, in caso di infondatezza «del loro ricorso», hanno la possibilità di evitare una condanna alle spese non iscrivendo a ruolo la causa (dopo essersi, magari, resi conto, nel contraddittorio instauratosi in séguito al reclamo, di non avere alcuna possibilità di vittoria). L'Avvocatura dello Stato conclude affermando che «l'attività svolta, sia dal contribuente, sia dall'ufficio, è fuori dal regime di regolazione delle spese e ciò appare giustificato anche dalla necessità di favorire l'istituto, di sicuro effetto positivo per entrambe le parti».

4.5.- Quanto alla questione con la quale si deduce che la possibile sommatoria del periodo di sospensione dei termini per l'impugnazione prevista nel caso in cui sia presentata istanza di accertamento con adesione con i termini previsti per la presentazione del reclamo e per l'esaurimento della procedura da esso introdotta contrasterebbe con il principio della ragionevole durata del processo, la difesa statale ne deduce, anzitutto, l'inammissibilità perché «nessuna motivazione si rinviene [...] nell'ordinanza in ordine alla rilevanza della questione nel giudizio *a quo*».

Tale questione sarebbe, comunque, manifestamente infondata, non potendosi «addebitare al (contenuto) termine per la mediazione, la durata anche di altri istituti (come l'accertamento con adesione), peraltro rimessi alla scelta discrezionale del contribuente».

4.6.- Parimenti inammissibile, in quanto «del tutto ipotetica», sarebbe, infine, la questione con la quale il rimettente lamenta la violazione dell'art. 111 Cost. in ragione della «complicazione processuale» determinata dalla norma impugnata nel caso in cui il contribuente intenda proporre un ricorso cumulativo.

4.7.- La difesa statale conclude ribadendo quanto affermato nell'atto di intervento nel giudizio relativo all'ordinanza di cui al r.o. n. 68 del 2013 con riguardo al fatto che i primi dati disponibili confermerebbero l'utilità dell'istituto della «mediazione tributaria» (punto 2.5.).

5.- Con ordinanza pronunciata il 16 aprile 2013 e depositata il 17 aprile 2013 (r.o. n. 147 del 2013), la Commissione tributaria provinciale di Campobasso ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 111 e 113 Cost., questione di legittimità dell'art. 17-*bis* del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546.

5.1.- Il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto, che: *a)* Ottavio De Paola ha proposto ricorso avverso una cartella di pagamento, emessa dalla s.p.a. Equitalia Sud e notificata il 20 settembre 2012, con la quale veniva richiesto al ricorrente il pagamento della somma complessiva di € 16.506,00 in conseguenza di un precedente avviso di liquidazione di imposte di registro, ipotecaria e catastale, oltre a sanzioni, interessi e spese; *b)* l'amministrazione finanziaria si è costituita in giudizio eccependo, pregiudizialmente, l'inammissibilità del ricorso per non avere la ricorrente preliminarmente presentato, in violazione dell'art. 17-*bis* del d.lgs. n. 546 del 1992, il reclamo previsto da tale disposizione «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».

5.2.- Il giudice rimettente, ritiene che l'eccezione sollevata dall'amministrazione finanziaria debba essere esaminata pregiudizialmente ma afferma di dubitare della legittimità dell'art. 17-*bis* del d.lgs. n. 546 del 1992 per contrasto con gli artt. 3, 24, 25, 111 e 113 Cost.

In punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza delle questioni, la Commissione tributaria provinciale di Campobasso svolge considerazioni identiche a quelle esposte nell'ordinanza iscritta al r.o. n. 146 del 2013 (punti da 3.2. a 3.10.).

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



6.1.- Preliminarmente, la difesa statale rende noto che la cartella di pagamento oggetto del giudizio principale è stata annullata in via di autotutela con provvedimento della Direzione provinciale dell'Agenzia delle entrate di Campobasso del 26 giugno 2013, chiedendo, per tale ragione, alla Corte costituzionale di valutare la persistenza dell'interesse alla pronuncia richiesta.

6.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri presenta deduzioni identiche a quelle formulate nell'atto di intervento nel giudizio riguardante l'ordinanza di cui al r.o. n. 146 del 2013. Con riguardo alle questioni con la quale il rimettente lamenta la preclusione della possibilità di chiedere la tutela cautelare di cui all'art. 47 del d.lgs. n. 546 del 1992, la difesa statale ne eccepisce l'inammissibilità per difetto di rilevanza o, comunque, per omessa motivazione sulla rilevanza, in particolare, per la ragione che la stessa Commissione rimettente, con l'ordinanza n. 4/2/2013, aveva già concesso la sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato e aveva, quindi, già esercitato il suo potere cautelare, con la conseguenza che «in tale situazione non si vede quale utilità potrebbe derivare da una pronuncia che ritenesse fondata la questione sotto il denunciato profilo della mancanza di una tempestiva tutela cautelare».

7.- Con ordinanza pronunciata l'8 aprile 2013 e depositata il 18 aprile 2013 (r.o. n. 153 del 2013), la Commissione tributaria provinciale di Benevento ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., «oltre che per l'assenza di un obbligo in tale senso e della giusta terzietà del mediatore rispetto alle parti coinvolte nell'ambito della normativa comunitaria», questioni di legittimità dell'art. 17-*bis* del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546.

7.1.- Il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto, che: *a)* Giulia De Luca aveva proposto ricorso avverso la cartella di pagamento n. 017 2012 0001761 4 32 000 notificata dall'agente della riscossione per la Provincia di Benevento e relativa a un ruolo ordinario, formato e reso esecutivo dall'Agenzia delle entrate di Benevento, scaturito dalla precedente notificazione di un avviso di accertamento per l'anno 2005 divenuto definitivo perché non impugnato; *b)* la ricorrente, a sostegno della formulata richiesta di annullamento della cartella e di condanna della parte resistente al pagamento delle spese di giudizio, eccepiva: *b.1.)* l'assenza di una motivazione «tale da rendere ammissibile il prodromico avviso di accertamento»; *b.2.)* «l'inadeguatezza della cartella impugnata alla sua funzione, attesa la mancata identificazione fiscale dell'obbligato»; *b.3.)* l'errata indicazione delle sanzioni; *b.4.)* «l'assenza di informazioni circa l'intervenuta notifica agli altri eredi»; *b.5.)* la decadenza per decorso dei relativi termini; *b.6.)* «la mancanza di alcuni elementi formali necessari al fine di esercitare [...] il proprio diritto di difesa»; *c)* «l'Ufficio» si era costituito in giudizio eccependo, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso per avere il ricorrente omissso di presentare il reclamo previsto dall'art. 17-*bis* del d.lgs. n. 546 del 1992, affermando la correttezza del proprio operato (in quanto aveva regolarmente notificato il menzionato avviso di accertamento e non essendo lo stesso stato impugnato) e chiedendo che il ricorso fosse dichiarato inammissibile e la ricorrente condannata al pagamento delle spese di giudizio; *d)* anche l'agente della riscossione si era costituito in giudizio eccependo il proprio difetto di legittimazione passiva oltre all'inammissibilità, improcedibilità e improponibilità della domanda nei propri confronti, precisando che l'avviso di accertamento che costituiva il presupposto dell'iscrizione a ruolo era divenuto definitivo e che la cartella di pagamento era stata regolarmente notificata e chiedendo che fosse accertato il proprio difetto di legittimazione passiva e che la ricorrente fosse condannata al pagamento delle spese di giudizio; *e)* la ricorrente aveva depositato delle «brevi note» rappresentando: *e.1.)* «evidenti errori di notificazione»; *e.2.)* «di non aver mai ricevuto l'atto dal quale era scaturita l'obbligazione tributaria composta nel ruolo di cui all'impugnata cartella»; *f)* anche l'agente della riscossione aveva depositato «brevi repliche», lamentando «l'omissione di comunicazioni al difensore costituito», contestando la fondatezza di quanto dedotto dalla ricorrente nelle proprie delle «repliche», affermando la legittimità della cartella di pagamento notificata e la legittimità del proprio operato e insistendo nelle richieste avanzate nel proprio atto di costituzione in giudizio; *g)* venivano successivamente depositati dei documenti diretti a provare l'errata notificazione dell'avviso di accertamento posto a fondamento dell'iscrizione a ruolo; *h)* con un altro ricorso, la stessa Giulia De Luca, nella qualità di erede del defunto coniuge, aveva impugnato la cartella di pagamento n. 017 2011 0009518 2 55 000 notificata dall'agente della riscossione per la Provincia di Benevento e relativa a un ruolo ordinario, formato e reso esecutivo dall'Agenzia delle entrate di Benevento, anch'esso scaturito dalla precedente notificazione di un avviso di accertamento per l'anno 2005 divenuto definitivo perché non impugnato; *i)* la ricorrente prospettava motivi analoghi a quelli dedotti nel primo ricorso e chiedeva l'annullamento dell'atto impugnato e la condanna delle parti resistenti al pagamento delle spese di giudizio; *l)* «l'Ufficio» si era costituito in giudizio affermando la correttezza del proprio operato (in quanto aveva regolarmente notificato il menzionato avviso di accertamento e non essendo lo stesso stato impugnato) e chiedendo che il ricorso fosse dichiarato inammissibile e la ricorrente condannata al pagamento delle spese di giudizio; *m)* anche l'agente della riscossione per la Provincia di Benevento si era costituito in giudizio deducendo «l'inesistenza di alcuna responsabilità per i fatti dedotti dalla parte» e chiedendo il rigetto del ricorso e la condanna della ricorrente al pagamento delle spese di giudizio; *n)* nell'udienza del 18 marzo 2013, il collegio, sentiti il relatore e le parti, riuniti i giudizi, nella successiva camera di consiglio si riservava la decisione, riserva che veniva sciolta all'udienza dell'8 aprile 2013.



7.2.- La Commissione tributaria rimettente, dopo avere riportato il testo dei commi 1, 2 e 10, primo periodo, dell'impugnato art. 17-*bis*, afferma di dubitare della legittimità di tale disposizione in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost.

7.3.- In punto di non manifesta infondatezza della questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., il rimettente lamenta anzitutto che la disposizione censurata, per il fatto di riferirsi alle sole controversie di valore non superiore a ventimila euro, «impedirebbe: 1. sia la riunione di controversie aventi il medesimo oggetto ed inerenti soggetti coin-teressati; 2. sia un'unica discussione»; rilevando tale ultimo aspetto nella plausibile ottica di ottenere giudizi tra loro contrastanti in relazione a situazioni del tutto analoghe».

Sempre in riferimento all'art. 3 Cost., il giudice *a quo* lamenta che, nel caso in cui il reclamo venga accolto o la mediazione vada a buon fine, le spese del procedimento introdotto dal reclamo restino a carico del contribuente, mentre l'amministrazione finanziaria beneficia di un risparmio per via della mancata instaurazione della fase contenziosa.

La Commissione rimettente si duole infine del fatto che, poiché l'obbligo del reclamo è previsto solo con riguardo agli atti emessi dall'Agenzia delle entrate e non per quelli emessi da altri enti impositori, i contribuenti che sono parti di controversie con tali ultimi enti «si troverebbero ad avere, come appresso indicato, una serie di garanzie maggiori ed un *iter* processuale più spedito, anche in ordine alla richiesta di eventuali sospensive dell'esecuzione degli atti impugnati».

7.4.- La Commissione tributaria provinciale di Benevento deduce poi la violazione dell'art. 24 Cost. perché la disposizione impugnata comprime la possibilità di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi subordinandola all'esperimento di una previa fase amministrativa imposta a pena di inammissibilità del ricorso, «in stridente contrasto con l'inviolabilità del diritto di difesa».

7.5.- Quanto alle questioni sollevate in riferimento all'art. 111 Cost., la Commissione rimettente deduce in primo luogo che la disposizione impugnata «rischia, mancando un necessario coordinamento con l'istituto dell'accertamento con adesione, di dilatare eccessivamente i tempi di introduzione del giudizio tributario», e perciò viola il principio della ragionevole durata del processo.

Secondo il giudice *a quo*, l'art. 111 Cost. sarebbe violato, sempre in relazione al principio della ragionevole durata del processo, anche in quanto i «tempi [di definizione delle controversie] appaiono [...] non congrui anche in riferimento all'immediata esecutività, decorsi sessanta giorni alla notifica, sia degli avvisi di accertamenti che delle cartelle di pagamento, rimanendo comunque precluso al contribuente l'accesso all'istituto della sospensiva di cui all'articolo 47 del decreto legislativo numero 546 del 1992».

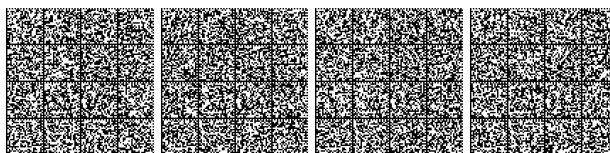
L'art. 111 Cost. sarebbe infine violato anche perché la disposizione impugnata attribuisce il compito di decisione del reclamo e di mediatore a una delle parti della controversia (sia pure attraverso apposite strutture diverse e autonome da quelle che curano l'istruttoria degli atti reclamabili), in contrasto con la necessaria terzietà dell'organo al quale detti ruoli - quanto a quello di mediatore, «anche alla luce del diritto comunitario» - devono essere conferiti.

7.6.- Il rimettente sottolinea infine che la sentenza della Corte costituzionale n. 272 del 2012 avrebbe evidenziato: *a)* la «centralità» degli atti dell'Unione europea costituiti dalle conclusioni adottate dal Consiglio europeo nel maggio del 2000, dal libro verde presentato dalla Commissione nell'aprile del 2002, dalla direttiva n. 2008/52/CE e dalla Risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2011 (2011/2117-INI), con particolare riferimento al suo paragrafo 31, sesto capoverso; *b)* l'assenza, rilevabile dagli indicati atti dell'Unione europea, di una esplicita o implicita opzione in favore del carattere obbligatorio della mediazione e il fatto che tale carattere non è intrinseco alla *ratio* dell'istituto; *c)* l'obbligo imposto dall'art. 4 della citata direttiva n. 2008/52/CE di uno svolgimento imparziale della mediazione; *d)* l'esclusione che, a giustificazione dell'introduzione di una mediazione obbligatoria, possa essere invocato il fatto che l'ordinamento prevede la conciliazione obbligatoria, attesa la specificità di ciascuno dei due istituti.

7.7.- La Commissione rimettente solleva quindi questione di legittimità dell'art. 17-*bis* del d.lgs. n. 546 del 1992 in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., «oltre che per l'assenza di un obbligo in tale senso e della giusta terzietà del mediatore rispetto alle parti coinvolte nell'ambito della normativa comunitaria».

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

8.1.- La difesa statale eccepisce anzitutto che l'eccessiva sinteticità della motivazione dell'ordinanza di rimessione unita alla mancata indicazione, nella stessa, degli elementi necessari per valutare la rilevanza della questione - mancando perfino l'indicazione del valore della controversia dal quale dipende l'applicabilità della disposizione impugnata - rendono le questioni inammissibili. L'Avvocatura dello Stato precisa quindi di evidenziare quanto segue «solo per completezza [...], in relazione ai profili di cui è possibile comprendere la portata».



8.2.- Quanto alle censure con le quali il rimettente si duole, in riferimento all'art. 24 Cost., dell'obbligatorietà della mediazione prevista dal censurato art. 17-*bis* e del fatto che la stessa disposizione sanziona l'omessa presentazione del reclamo con l'inammissibilità del ricorso, l'Avvocatura dello Stato ne deduce l'infondatezza, svolgendo considerazioni identiche a quelle già svolte negli atti di intervento nei giudizi relativi alle ordinanze di cui al r.o. n. 68, n. 146 e n. 147 del 2013 e riportate ai punti 2.4., 4.1. e 6.2.

8.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri eccepisce poi l'inammissibilità della questione con la quale la Commissione tributaria provinciale di Benevento lamenta che la disposizione censurata non consente la riunione di cause connesse («non consentirebbe [...] la riunione di controversie aventi il medesimo oggetto ed inerenti soggetti cointeressati») in quanto il rimettente non ha indicato per quale motivo, in assenza di previsioni al riguardo nell'art. 17-*bis*, ciò non sarebbe consentito.

8.4.- Quanto alla questione con la quale il giudice *a quo* si duole, in riferimento all'art. 3 Cost., del fatto che, nel caso in cui il reclamo venga accolto o la mediazione vada a buon fine, le spese del procedimento introdotto dal reclamo restano a carico del contribuente, la difesa statale ne deduce l'inammissibilità per omessa motivazione sulla rilevanza e, comunque, l'infondatezza, per ragioni identiche a quelle illustrate, con riguardo ad analoga doglianza, negli atti di intervento nei giudizi concernenti le ordinanze di cui al r.o. n. 146 e n. 147 del 2013 e riportate ai punti 4.4. e 6.2.

8.5.- Con riguardo alla questione con la quale il rimettente deduce la violazione dell'art. 3 Cost. in relazione al fatto che l'obbligo del reclamo è previsto solo con riguardo agli atti emessi dall'Agenzia delle entrate e non per quelli emessi da altri enti impositori, la difesa statale ne deduce l'inammissibilità e, comunque, la manifesta infondatezza per ragioni identiche a quelle spese, con riguardo a doglianza analoga, nell'atto di intervento nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta nel r.o. al n. 68 del 2013 e riportata al punto 2.3.

8.6.- La difesa statale deduce poi l'inammissibilità e, comunque, la manifesta infondatezza anche della questione con la quale il rimettente si duole del fatto che la disposizione impugnata, in mancanza di un coordinamento con l'istituto dell'accertamento con adesione, violerebbe il principio della ragionevole durata del processo, spendendo argomentazioni identiche a quelle esposte, con riguardo ad analoga doglianza, negli atti di intervento nei giudizi derivanti dalle ordinanze di cui al r.o. n. 146 e n. 147 del 2013 e riportate ai punti 4.5. e 6.2.

8.7.- Parimenti inammissibile e, comunque, infondata, sarebbe anche la questione con la quale il rimettente censura il fatto che l'art. 17-*bis* del d.lgs. n. 546 del 1992 priverebbe il ricorrente di una tempestiva tutela giurisdizionale cautelare. Sul punto la difesa dello Stato svolge considerazioni identiche a quelle esposte, con riguardo ad analoga doglianza, nell'atto di intervento nel giudizio relativo all'ordinanza di cui al r.o. n. 146 del 2013 e riportate al punto 4.3.

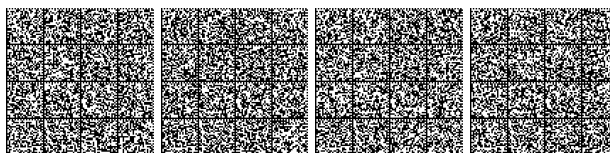
8.8.- L'Avvocatura generale dello Stato deduce infine l'infondatezza della censura con la quale il giudice *a quo* lamenta la mancanza di terzietà dell'organo investito della decisione del reclamo e del ruolo di mediatore, invocando argomenti identici a quelli prospettati, con riguardo ad analoga doglianza, nell'atto di intervento nel giudizio riguardante l'ordinanza di cui al r.o. n. 68 del 2013 e riportati al punto 2.2.

8.9.- La difesa statale conclude ribadendo quanto affermato negli atti di intervento nei giudizi relativi alle ordinanze iscritte nel r.o. n. 68, n. 146 e n. 147 del 2013 con riguardo al fatto che i primi dati disponibili confermerebbero l'utilità dell'istituto della «mediazione tributaria» (punti 2.5., 4.7. e 6.2.).

9.- Con ordinanza pronunciata il 12 luglio 2013 - secondo quanto risulta nel frontespizio della stessa, «sull'istanza di sospensione dell'atto impugnato» - e depositata lo stesso giorno (r.o. n. 270 del 2013), la Commissione tributaria provinciale di Ravenna ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 25 Cost., questioni di legittimità dell'art. 17-*bis* del d.lgs. n. 546 del 1992, inserito dall'art. 39, comma 9, del d.l. n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 111 del 2011.

9.1.- Il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto, che: *a)* con ricorso del 7 gennaio 2013, la s.a.s. Società Hotel Ficocle di Marabini Alfonsina & C. e la stessa Marabini Alfonsina, quale socia accomandataria, impugnavano, la prima, l'avviso di accertamento n. HQ023C00784 per l'anno di imposta 2007 con il quale venivano accertate maggiori IRAP per € 1.649,00 e IVA per € 3.878,00, e irrogata una sanzione di € 5.817,00 e la seconda l'avviso di accertamento n. THQ013200830 per l'anno di imposta 2007 con il quale venivano accertate maggiori IRPEF per € 1.667,00 e addizionali regionale e comunale all'IRPEF per, rispettivamente, € 54,00 e € 15,00, e irrogata una sanzione di € 1.736,00; *b)* l'«Amministrazione» si costituiva in giudizio il 13 febbraio 2013, chiedendo il rigetto «dei ricorsi»; *c)* con memoria depositata il 6 giugno 2013, veniva sollevata, in riferimento agli artt. 3, 11, 24 e 113 Cost., eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 17-*bis* del d.lgs. n. 546 del 1992, «nella parte in cui esclude l'accesso alla tutela cautelare giurisdizionale per tutto il periodo di tempo occorrente per l'obbligatorio esperimento del reclamo».

9.2.- La Commissione tributaria provinciale di Ravenna ritiene di dovere anzitutto esaminare tale eccezione e afferma che la disposizione impugnata contrasta con gli artt. 3, 24 e 25 Cost.





9.3.- Dopo avere richiamato il contenuto essenziale dell'articolo censurato, il giudice rimettente contesta anzitutto l'uso «controvertibile» della mediazione da parte del legislatore. A tale conclusione si perviene in base all'art. 3, lettera a), della direttiva n. 2008/52/CE, dalla quale si ricava che «l'organo della mediazione [...] deve essere estraneo alle parti», con la conseguenza che non può svolgere la funzione di mediatore una delle parti della controversia, «anche se costituita in ufficio autonomo». Osserva, inoltre, il giudice rimettente che la mediazione prevista dall'art. 17-bis del d.lgs. n. 546 del 1992, sia che venga proposta dal reclamante sia che venga proposta d'ufficio, sarebbe, «di fatto, [...] obbligatoria e come tale, in materia civile, già dichiarata incostituzionale, anche se per diversa ragione (eccesso di delega)» dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 272 del 2012.

9.4.- Il giudice *a quo*, dopo avere richiamato il contenuto del comma 9, primo e secondo periodo, dell'impugnato art. 17-bis, e dell'art. 23, comma 30, del decreto-legge n. 98 del 2011, lamenta «la incongruenza tra i termini previsti per il reclamo e la mediazione, e l'immediata esecuzione dell'avviso di accertamento». Ciò in quanto, poiché, a norma della disposizione impugnata, il reclamo «produce gli effetti del ricorso» solo dopo che sono decorsi novanta giorni senza che sia stato notificato il suo accoglimento o senza che sia stata conclusa la mediazione e solo successivamente è possibile la costituzione in giudizio del ricorrente, il contribuente, nell'attesa dell'esaurimento di tale fase, è costretto a pagare gli importi indicati nell'avviso di accertamento, divenuto, nel frattempo, esecutivo, ai sensi dell'art. 29 del decreto-legge n. 78 del 2010, senza potere chiedere la sospensione di tale atto, ai sensi dell'art. 47 del d.lgs. n. 546 del 1992, perché atteso che il contribuente «non ha potuto depositare il proprio ricorso presso la Commissione; ricorso che comunque sarebbe dichiarato inammissibile perché non preceduto dalla procedura [...] della norma impugnata».

9.5.- Secondo la Commissione rimettente, l'art. 17-bis del d.lgs. n. 546 del 1992 viola l'art. 3 Cost. anche là dove stabilisce che il reclamo e la mediazione si applicano solo alle controversie relative ad atti emessi «dall'Agenzia delle entrate» e non anche a quelle relative ad atti emessi da altri soggetti impositori, con la conseguenza che i contribuenti obbligati al pagamento di questi ultimi tributi avrebbero «maggiore tutela».

9.6.- Il giudice *a quo* si duole infine dell'irragionevolezza della disposizione impugnata là dove limita la propria applicazione alle sole controversie di valore non superiore a ventimila euro in quanto essa, in tale modo, crea una disparità di trattamento garantendo ai contribuenti che abbiano un debito nei confronti dello Stato superiore a ventimila euro, per tale solo fatto, «una più sollecita e proficua tutela giurisdizionale, anche di natura cautelare».

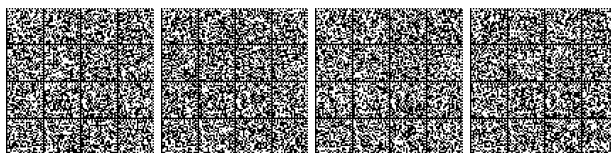
9.7.- In punto di rilevanza, la Commissione tributaria rimettente rileva come «la norma presenti profili di illegittimità costituzionale che si riflettono direttamente sull'esito del ricorso in esame».

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

10.1.- In via preliminare, la difesa statale eccepisce l'inammissibilità di tutte le questioni «sotto il profilo della corretta ricostruzione dei fatti di causa nell'ordinanza, che sembra essere identica alla questione parallela (n. 271/2013 r.o.), nonostante i ricorrenti siano diversi». L'Avvocatura generale dello Stato mette in rilievo, sul punto, che nel frontespizio dell'ordinanza di rimessione si fa riferimento a un ricorso proposto da Alessandro Leonardo Zecchi e da Raffaello Ludovico Zecchi, mentre nella parte narrativa della stessa ordinanza il rimettente riferisce, in punto di fatto, le stesse vicende descritte nell'ordinanza n. 271 del 2013, ivi inclusi i nomi dei ricorrenti s.a.s. Società Hotel Ficcole di Marabini Alfonsina & C. e la stessa Marabini Alfonsina.

10.2.- La difesa dello Stato eccepisce poi l'inammissibilità, per difetto di rilevanza o, comunque, di motivazione sulla rilevanza, della questione con la quale la Commissione rimettente lamenta che l'impugnato art. 17-bis, non consentendo al contribuente di adire immediatamente il giudice tributario, lo priverebbe della possibilità di avvalersi della tutela cautelare prevista dall'art. 47 del d.lgs. n. 546 del 1992, costringendolo a pagare gli importi indicati nell'avviso di accertamento notificatogli, divenuto esecutivo durante l'*iter* del reclamo. La difesa statale deduce al riguardo l'insufficienza, al fine di dimostrare la rilevanza della questione, di quanto affermato, in modo ritenuto apodittico, dal giudice *a quo* (punto 9.6.). Infatti, poiché nelle premesse dell'ordinanza di rimessione si legge che la stessa è stata emessa «sull'istanza di sospensione dell'atto impugnato», ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, il rimettente, al fine di sollevare la questione in ordine all'esistenza di tale potere di sospensione, avrebbe dovuto affermare di ritenere in concreto esistenti i presupposti per l'esercizio dello stesso - cioè i requisiti del *fumus boni iuris* (ritenuto necessario dalla sentenza della Corte di cassazione, sezione tributaria, 24 febbraio 2012, n. 2845) e del *periculum in mora* - atteso che, in mancanza anche di uno solo di essi, nessuna utilità potrebbe derivare da una sentenza della Corte costituzionale che dichiarasse fondata la questione sotto il denunciato profilo della mancanza di una tempestiva tutela cautelare.

10.3.- Per il resto, il Presidente del Consiglio dei ministri presenta deduzioni identiche a quelle formulate nell'atto di intervento nel giudizio relativo all'ordinanza di cui al r.o. n. 68 del 2013.



11.- Con ordinanza pronunciata il 12 luglio 2013 - secondo quanto risulta nel frontespizio della stessa, «sull'istanza di sospensione dell'atto impugnato» - e depositata lo stesso giorno (r.o. n. 271 del 2013), la Commissione tributaria provinciale di Ravenna ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 25 Cost., questioni di legittimità dell'art. 17-bis del d.lgs. n. 546 del 1992, inserito dall'art. 39, comma 9, del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 111 del 2011.

11.1.- Il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto, che: *a)* con ricorso del 7 gennaio 2013, la s.a.s. Società Hotel Ficocle di Marabini Alfonsina & C. e la stessa Marabini Alfonsina, quale socia accomandataria, impugnavano, la prima, l'avviso di accertamento n. HQ023C00784 per l'anno di imposta 2007 con il quale venivano accertate maggiori IRAP per € 1.649,00 e IVA per € 3.878,00, e irrogata una sanzione di € 5.817,00 e la seconda l'avviso di accertamento n. THQ013200830 per l'anno di imposta 2007 con il quale venivano accertate maggiori IRPEF per € 1.667,00 e addizionali regionale e comunale all'IRPEF per, rispettivamente, € 54,00 e € 15,00, e irrogata una sanzione di € 1.736,00; *b)* l'«Amministrazione» si costituiva in giudizio il 13 febbraio 2013, chiedendo il rigetto «dei ricorsi»; *c)* con memoria depositata il 6 giugno 2013, veniva sollevata, in riferimento agli artt. 3, 11, 24 e 113 Cost., eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 17-bis del d.lgs. n. 546 del 1992, «nella parte in cui esclude l'accesso alla tutela cautelare giurisdizionale per tutto il periodo di tempo occorrente per l'obbligatorio esperimento del reclamo».

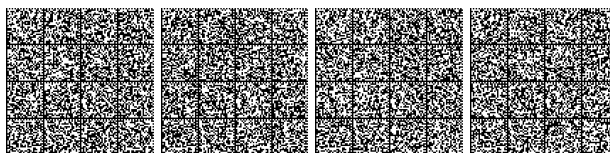
11.2.- In punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza delle questioni, la Commissione tributaria provinciale di Ravenna svolge considerazioni identiche a quelle esposte nell'ordinanza di cui al r.o. n. 270 del 2013 (punti da 9.2. a 9.6.).

12.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o manifestamente infondate. Il Presidente del Consiglio dei ministri formula, in proposito, deduzioni identiche a quelle prospettate nell'atto di intervento nel giudizio riguardante l'ordinanza di cui al r.o. n. 270 del 2013, ad esclusione dell'eccezione di inammissibilità di tutte le questioni sollevate con quest'ultima ordinanza «sotto il profilo della corretta ricostruzione dei fatti di causa nell'ordinanza, che sembra essere identica alla questione parallela (n. 271/2013 r.o.), nonostante i ricorrenti siano diversi» (punto 10.1.).

13.- In prossimità della camera di consiglio, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria nel giudizio iscritto al r.o. n. 147 del 2013.

La difesa dello Stato esamina i dati risultanti da due prospetti (che produce) relativi rispettivamente, all'indice di proficuità della «mediazione tributaria» dal 2 aprile 2012 al 2 aprile 2013, e all'efficacia deflattiva della stessa «mediazione tributaria» sul contenzioso. Dal primo di tali prospetti risulterebbe che: *a)* dal 2 aprile 2012, data dalla quale i nuovi istituti del reclamo e della mediazione tributari sono stati applicati, al 2 aprile 2013, le «istanze di mediazione» presentate sono state 80.495; *b)* a sèguito dell'esame delle stesse, i contribuenti che hanno depositato il ricorso nelle commissioni tributarie provinciali sono stati 33.552, cioè il 41,7% di chi aveva presentato l'«istanza»; *c)* l'«indice di proficuità della mediazione» è stato, quindi, del 58,3%, di tal ché, ogni dieci «istanze di mediazione» presentate, circa sei «hanno trovato soddisfazione». Dal secondo di tali prospetti risulterebbe invece che: *a)* il numero dei ricorsi depositati nelle commissioni tributarie provinciali nell'anno 2011 era stato di 159.392; *b)* nell'anno 2012 (durante il quale, a partire dal 2 aprile, gli istituti del reclamo e della mediazione tributari hanno cominciato a trovare applicazione), tale numero è sceso a 113.387; *c)* nell'anno 2013 è prevista un'ulteriore riduzione a 93.947; *d)* il raffronto tra il 2011 e il 2013 (quando reclamo e mediazione tributari sono stati applicati durante l'intero anno) mostra una «riduzione totale del contenzioso (compreso quello “non mediabile”)» del 41,18%; *e)* la riduzione dell'intero contenzioso, cioè di quello relativo sia all'Agenzia delle entrate che agli altri enti impositori, è stata del 24,4%. Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, tali dati dimostrano che gli obiettivi perseguiti dal legislatore con l'introduzione dei nuovi istituti sono stati in buona misura raggiunti visti gli effetti positivi che essi hanno prodotto per i contribuenti, che o hanno visto soddisfatte le proprie ragioni in tempi brevi «ovvero hanno desistito dal proseguire un'azione giudiziaria», per l'Agenzia delle entrate, che, a fronte di un maggiore impegno di risorse nella fase amministrativa, ha ottenuto una riduzione delle controversie da seguire nella fase giurisdizionale e, infine, per la giurisdizione tributaria, che ha visto ridurre il contenzioso e ha potuto così prendere in esame più cause arretrate riducendone i tempi di trattazione.

La difesa dello Stato, richiamando anche le argomentazioni contenute nel proprio atto di intervento, ribadisce la richiesta di dichiarare le questioni sollevate inammissibili o manifestamente infondate.



*Considerato in diritto*

1.- Con sei ordinanze, le Commissioni tributarie provinciali di Perugia (registro ordinanze n. 68 del 2013), Campobasso (r.o. n. 146 e n. 147 del 2013), Benevento (r.o. n. 153 del 2013) e Ravenna (r.o. n. 270 e n. 271 del 2013) hanno sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 111 e 113 della Costituzione, diverse questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17-*bis* del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), inserito dall'art. 39, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, il quale ha introdotto nella disciplina del processo tributario gli istituti del reclamo e della mediazione.

1.1.- In base all'articolo censurato - le cui disposizioni si applicano «con riferimento agli atti suscettibili di reclamo notificati a decorrere dal 1° aprile 2012» (comma 11 dell'art. 39 del d.l. n. 98 del 2011) - per le controversie «relative ad atti emessi dall'Agenzia delle entrate» e «di valore non superiore a ventimila euro» (da tale ambito applicativo dei nuovi istituti sono peraltro escluse, a norma del comma 4 dello stesso art. 17-*bis*, le liti relative ad atti volti al recupero di aiuti di Stato), chi intende proporre ricorso alla commissione tributaria provinciale «è tenuto preliminarmente a presentare reclamo» (comma 1) alla Direzione provinciale o alla Direzione regionale che ha emanato l'atto, «le quali provvedono attraverso apposite strutture diverse ed autonome da quelle che curano l'istruttoria degli atti reclamabili» (comma 5). L'adempimento di tale obbligo di previa presentazione del reclamo «è condizione di ammissibilità del ricorso», la cui inammissibilità «è rilevabile in ogni stato e grado del giudizio» (comma 2, primo e secondo periodo). Quanto alla disciplina del procedimento, il comma 6 dell'art. 17-*bis* opera anzitutto un richiamo agli artt. 12, 18, 19, 20, 21 e 22, comma 4, del medesimo d.lgs. n. 546 del 1992, in quanto compatibili, richiamo comportante, tra l'altro, che il reclamo deve: *a)* rispettare l'obbligo dell'assistenza tecnica di un difensore abilitato, salvo che si tratti di controversie di valore inferiore a 5.000.000 di lire, pari a 2.582,28 euro (art. 12); *b)* contenere le indicazioni (concernenti il giudice, il ricorrente, il convenuto, l'atto impugnato, l'oggetto della domanda e i motivi) corrispondenti al contenuto del ricorso introduttivo del giudizio davanti alla commissione tributaria provinciale (art. 18, comma 2), nonché la sottoscrizione del difensore o della parte che stia in giudizio personalmente, così come stabilito per il ricorso (art. 18, comma 3); *c)* riguardare gli stessi atti imponibili ed avere lo stesso oggetto del ricorso (art. 19); *d)* essere presentato con le modalità ed entro i termini previsti per la proposizione del ricorso, cioè mediante notifica a norma dei commi 2 e 3 dell'art. 16 del d.lgs. n. 546 del 1992 (art. 20), da effettuare entro il termine di sessanta giorni dalla notificazione dell'atto oggetto del reclamo (art. 21, comma 1); *e)* essere accompagnato dall'originale o dalla fotocopia dell'atto contro il quale è indirizzato e dai documenti che si intendono produrre (art. 22, comma 4). Il contenuto del reclamo - che corrisponde, per il resto, come si è visto, a quello del ricorso - può differenziarsi da quest'ultimo in quanto, a norma del comma 7 dell'art. 17-*bis*, «Il reclamo può contenere una motivata proposta di mediazione, completa della rideterminazione dell'ammontare della pretesa». Il comma 8 dell'articolo impugnato stabilisce, tra l'altro, che l'organo destinatario del reclamo, se non intende accogliere lo stesso né la proposta di mediazione in esso eventualmente contenuta, «formula d'ufficio una proposta di mediazione avuto riguardo all'eventuale incertezza delle questioni controverse, al grado di sostenibilità della pretesa e al principio di economicità dell'azione amministrativa». Alla mediazione si applicano le disposizioni dell'art. 48 del d.lgs. n. 546 del 1992 sulla conciliazione giudiziale, in quanto compatibili (ultimo periodo del comma 8). A norma del comma 9, «Decorso novanta giorni senza che sia stato notificato l'accoglimento del reclamo o senza che sia stata conclusa la mediazione, il reclamo produce gli effetti del ricorso. I termini di cui agli articoli 22 e 23 decorrono dalla predetta data. Se l'Agenzia delle entrate respinge il reclamo in data antecedente, i predetti termini decorrono dal ricevimento del diniego. In caso di accoglimento parziale del reclamo, i predetti termini decorrono dalla notificazione dell'atto di accoglimento parziale». Da tale disposizione consegue quindi che: *a)* l'organo investito del reclamo può accogliere lo stesso (annullando l'atto in tutto o in parte conformemente alle richieste del reclamante) oppure respingerlo o, ancora, accoglierlo parzialmente; *b)* qualora, entro il termine di novanta giorni dalla presentazione del reclamo, non venga notificato l'accoglimento del medesimo e non sia stata conclusa la mediazione, «il reclamo produce gli effetti del ricorso»; *c)* la stessa «conversione» *ope legis* del reclamo in ricorso consegue - in virtù dell'evidente analogia di tali fattispecie - alla notificazione, prima del decorso del menzionato termine di novanta giorni, di un atto che respinga, in tutto o in parte, il reclamo stesso; *d)* in tutti tali casi, il contribuente potrà adire la commissione tributaria costituendosi in giudizio entro il termine di trenta giorni previsto dal richiamato art. 22 del d.lgs. n. 546 del 1992 - decorrenti, a seconda del caso, dal novantesimo giorno dalla presentazione del reclamo o dalla data, anteriore, in cui ha ricevuto la notificazione dell'atto che respinge lo stesso reclamo in tutto o in parte - mediante il deposito, nella segreteria della commissione tributaria adita (o trasmissione alla stessa a mezzo posta) dell'originale del reclamo notificato a norma degli artt. 137 e seguenti del codice di procedura civile o di copia conforme di quello notificato mediante consegna o spedizione per posta all'Agenzia delle entrate. Il comma 10 dell'art. 17-*bis* disciplina



le spese del giudizio e del procedimento di reclamo/mediazione nel caso in cui venga instaurato il giudizio davanti alla commissione tributaria provinciale (nulla è espressamente previsto, invece, con riguardo alle spese del procedimento introdotto con il reclamo nel caso in cui il giudizio, in seguito all'accoglimento del reclamo, non venga avviato). Per le controversie che rientrano nell'indicato campo di operatività dell'art. 17-*bis* è esclusa l'applicabilità della conciliazione giudiziale di cui all'art. 48-*bis* del d.lgs. n. 546 del 1992 (comma 1 dell'art. 17-*bis*).

1.2.- Secondo le Commissioni tributarie provinciali di Perugia (r.o. n. 68 del 2013) e di Ravenna (r.o. n. 270 e n. 271 del 2013), l'art. 17-*bis* del d.lgs. n. 546 del 1992 si porrebbe in contrasto, anzitutto, con gli artt. 3, 24 e 25 Cost., perché: *a*) utilizza l'«istituto della mediazione in modo erroneo ed illogico» (r.o. n. 68 del 2013) o «controvertibile» (r.o. n. 270 e n. 271 del 2013), in quanto: a.1.) in contrasto con l'art. 3, lettera *a*), della 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) - il quale, col prevedere che il «procedimento [in cui la mediazione consiste] può essere avviato dalle parti, suggerito od ordinato da un organo giurisdizionale o prescritto dal diritto di uno Stato membro», evidenzia che «l'organo della mediazione deve essere estraneo alle parti» - affiderebbe il ruolo di mediatore, «in sostanza», a una delle parti della controversia (la Direzione provinciale o la Direzione regionale che ha emanato l'atto); a.2.) configura la mediazione, sia che venga proposta dal reclamante sia che venga proposta d'ufficio, come, «di fatto, [...] obbligatoria e come tale, in materia civile, già dichiarata incostituzionale, anche se per diversa ragione (eccesso di delega)», dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 272 del 2012; *b*) comporta «la incongruenza tra i termini previsti per il reclamo e la mediazione» e la previsione «dell'art. 23 co. 30 del D.L. 6.7.2011 convertito con modificazioni dalla legge n. 111 del 2011» [rectius, dell'art. 29 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, come modificato dall'art. 23, comma 30, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111] secondo cui gli avvisi di accertamento emessi dall'Agenzia delle entrate ai fini delle imposte sui redditi, dell'imposta regionale sulle attività produttive e dell'imposta sul valore aggiunto divengono esecutivi decorsi sessanta giorni dalla loro notificazione, atteso che, poiché la costituzione in giudizio del contribuente è possibile solo dopo l'esaurimento della procedura di reclamo/mediazione (comma 9, secondo periodo, dell'art. 17-*bis*), durante tale fase amministrativa lo stesso non può chiedere la sospensione dell'esecuzione dell'atto ai sensi dell'art. 47 del d.lgs. n. 546 del 1992 ed è costretto, perciò, a pagare gli importi indicati nell'avviso di accertamento, divenuto, nel frattempo, esecutivo. Secondo le stesse Commissioni tributarie provinciali di Perugia e di Ravenna, l'impugnato art. 17-*bis* violerebbe l'art. 3 Cost. anche perché, irragionevolmente, assicurerebbe una maggiore tutela giurisdizionale (consistente, in particolare, nella possibilità di adire immediatamente il giudice tributario e di chiedere la sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato): *a*) ai contribuenti che sono parti di controversie relative a tributi di pertinenza di soggetti impositori diversi dall'Agenzia delle entrate rispetto a quelli che sono parti di controversie relative a tributi di pertinenza di tale Agenzia; *b*) ai contribuenti che potrebbero essere debitori dell'Agenzia delle entrate per un importo superiore a ventimila euro rispetto a quelli che potrebbero esserlo per un importo non superiore a tale cifra.

1.3.- Secondo la Commissione tributaria provinciale di Campobasso (r.o. n. 146 e n. 147 del 2013), l'impugnato art. 17-*bis*, stabilendo, quale conseguenza dell'inosservanza dell'obbligo della previa presentazione del reclamo da esso previsto, l'inammissibilità del ricorso, violerebbe: *a*) l'art. 24 Cost. (in relazione sia al diritto di agire in giudizio che al diritto di difesa), perché tale conseguenza (diversamente dall'improcedibilità del ricorso) sacrifica eccessivamente il diritto di agire in giudizio, comportandone la perdita definitiva; *b*) l'art. 3 Cost. (in relazione sia al principio di uguaglianza che a quello di ragionevolezza) e l'art. 113 Cost. (in relazione al divieto di limitare la tutela giurisdizionale avverso gli atti della pubblica amministrazione per determinate categorie di atti), perché: b.1.) esistendo già altri «preventivi istituti deflattivi (quali l'autotutela, l'obbligo del preventivo contraddittorio, l'accertamento con adesione)», non sono ravvisabili quelle «esigenze di ordine generale e superiori finalità di giustizia» idonee a giustificare, in base alla giurisprudenza costituzionale, l'imposizione dell'obbligo preliminare di presentazione del reclamo, il quale costituisce, perciò, «solo un rilevante aggravio del procedimento» che, in quanto condizione di ammissibilità del ricorso, «genera una irragionevole discriminazione tra il diritto del contribuente a corrispondere il giusto tributo e la potestà impositiva dell'Amministrazione»; b.2.) comporta una limitazione della tutela giurisdizionale solo per i contribuenti ai quali detto reclamo è imposto (e non, quindi, per i contribuenti parti di controversie relative ad atti emessi da enti impositori diversi dall'Agenzia delle entrate o di controversie relative ad atti emessi da detta Agenzia ma di valore superiore a ventimila euro). L'articolo impugnato, imponendo, al comma 6 (in virtù del richiamo, da questo operato, all'art. 18 del d.lgs. n. 546 del 1992), che il contenuto del reclamo sia identico a quello del ricorso di cui esso potrà, eventualmente, produrre gli effetti, violerebbe poi l'art. 24 Cost. perché «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 a un provvedimento ancora da valutare, costituisce grave pregiudizio difensivo per il contribuente». L'art. 17-*bis* è censurato anche in quanto, precludendo la tutela cautelare



giurisdizionale - in particolare la possibilità di chiedere la sospensione dell'esecuzione dell'atto ai sensi dell'art. 47 del d.lgs. n. 546 del 1992 - durante tutto il tempo necessario per lo svolgimento del procedimento amministrativo introdotto dal reclamo, lederebbe: a) l'art. 3 Cost., per la «irrazionalità e diversità di trattamento» che ciò comporta, atteso che detta preclusione: a.1.) opera solo nei confronti dei contribuenti ai quali detto reclamo è imposto; a.2.) è «del tutto irrazionale [...] 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)»; b) l'art. 24 Cost., che garantisce il diritto di difesa, e l'art. 25 Cost., che vieta che chiunque possa essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge, perché «il contribuente potrà rivolgersi al proprio giudice naturale per ottenere un provvedimento cautelare» solo dopo l'inutile esperimento della procedura amministrativa conseguente al reclamo, mentre nelle more di tale procedura, pur in presenza di un danno grave e irreparabile che gli derivi dall'atto, è privato della tutela cautelare giurisdizionale. Ulteriori censure sono avanzate dai rimettenti con riguardo al fatto che l'articolo impugnato prevede una disciplina delle spese del procedimento di reclamo solo per il caso in cui si pervenga alla fase giurisdizionale, ciò che comporterebbe il contrasto con: a) l'art. 3 Cost. (in relazione sia al principio di uguaglianza che a quello di ragionevolezza), perché, nel caso in cui non si pervenga a detta fase, il contribuente avrà sostenuto delle spese per la remunerazione del difensore di cui si è dovuto avvalere - in ragione del fatto che al reclamo si applicano le regole generali in materia di assistenza tecnica dettate dall'art. 12 del d.lgs. n. 546 del 1992 - che non gli saranno rimborsate neppure nel caso di accoglimento del reclamo, «mentre l'A.F. beneficia del risparmio delle spese del giudizio che non sarà instaurato»; b) l'art. 24 Cost., perché «il diritto di difesa non viene garantito nella sua interezza ma solo previa la detrazione delle spese per l'assistenza tecnica». L'articolo 17-bis violerebbe ancora l'art. 111, «I comma ultima parte» (*recte*: secondo comma, ultimo periodo), Cost., che prevede che la legge assicuri la ragionevole durata del processo, in quanto, potendosi verificare che, nel caso in cui sia formulata istanza di accertamento con adesione, al periodo di novanta giorni di sospensione dei termini per l'impugnazione dell'atto previsto dall'art. 6 del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218 (Disposizioni in materia di accertamento con adesione e di conciliazione giudiziale) - cui potrebbe sommarsi la sospensione di quarantacinque giorni nel periodo feriale - potrebbe aggiungersi il termine di sessanta giorni previsto per la presentazione del reclamo e, «in caso di silenzio dell'A.F. sul reclamo», l'ulteriore periodo di novanta giorni, per un totale di duecentottantacinque giorni, cioè di oltre nove mesi, con la conseguenza che il processo tributario potrebbe essere instaurato solo dopo il decorso di tale tempo, «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». Secondo la Commissione tributaria provinciale di Campobasso, sarebbe infine violato l'art. 111 Cost. perché, nel caso in cui debbano essere impugnati, entro lo stesso termine, più provvedimenti, per l'impugnazione di alcuni soltanto dei quali deve essere preliminarmente presentato il reclamo, «non sembra dubbio che [...] 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 [di un] ricorso cumulativo».

1.4.- Ad avviso della Commissione tributaria provinciale di Benevento (r.o. n. 153 del 2013), infine, l'art. 17-bis del d.lgs. n. 546 del 1992, violerebbe: a) l'art. 3 Cost. in quanto: a.1.) riferendosi alle sole controversie di valore non superiore a ventimila euro, «impedirebbe: 1. sia la riunione di controversie aventi il medesimo oggetto ed inerenti soggetti cointeressati; 2. sia un'unica discussione»; a.2.) nel caso in cui il reclamo venga accolto o la mediazione vada a buon fine, le spese del procedimento introdotto dal reclamo resterebbero a carico del contribuente, mentre l'amministrazione finanziaria beneficia di un risparmio per via della mancata instaurazione della fase contenziosa; a.3.) i contribuenti che sono parti di controversie con enti impositori diversi dall'Agenzia delle entrate «si troverebbero ad avere [...] una serie di garanzie maggiori ed un *iter* processuale più spedito, anche in ordine alla richiesta di eventuali sospensive degli atti impugnati»; b) l'art. 24 Cost., perché, comprime la possibilità di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi subordinandola all'esperimento di una previa fase amministrativa imposta a pena di inammissibilità del ricorso, «in contrasto con l'inviolabilità del diritto di difesa»; c) l'art. 111 Cost. perché: c.1.) in relazione al principio della ragionevole durata del processo, «rischia, mancando un necessario coordinamento con l'istituto dell'accertamento con adesione, di dilatare eccessivamente i tempi di introduzione del giudizio tributario»; c.2.) sempre in relazione al principio della ragionevole durata del processo, i «tempi [di definizione delle controversie] appaiono [...] non congrui [...] in riferimento all'immediata esecutività, decorsi sessanta giorni dalla notifica, sia degli avvisi di accertamento che delle cartelle di pagamento, rimanendo comunque precluso al contribuente l'accesso all'istituto della sospensiva di cui all'art. 47 del decreto legislativo numero 546 del 1992»; c.3.) in contrasto con il principio della terzietà dell'organo al quale deve essere conferito il compito di decidere il reclamo e di mediatore, attribuisce detti compiti a una delle parti della controversia; d) non precisati parametri, «per l'assenza di un obbligo in tale senso e della giusta terzietà del mediatore rispetto alle parti coinvolte nell'ambito della normativa comunitaria».



2.- In considerazione della coincidenza dell'oggetto e della parziale coincidenza delle censure prospettate dai rimettenti, i giudizi devono essere riuniti per essere congiuntamente trattati e decisi.

3.- Prima di esaminare le questioni di legittimità costituzionale sollevate, occorre rilevare che, successivamente alle ordinanze di rimessione, l'impugnato art. 17-*bis* del d.lgs. n. 546 del 1992 è stato modificato dall'art. 1, comma 611, lettera *a*), della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014), il quale ha sostituito il comma 2, inserito due nuovi periodi tra gli originari primo e secondo periodo del comma 8, sostituito con un nuovo periodo gli originari terzo e quarto periodo del comma 9 e inserito un nuovo comma 9-*bis*.

Il menzionato *ius superveniens*, in particolare, ha modificato la disciplina del testo originario dell'art. 17-*bis* nel senso di prevedere: *a*) il nuovo comma 2, che: «La presentazione del reclamo è condizione di procedibilità del ricorso. In caso di deposito del ricorso prima del decorso del termine di novanta giorni di cui al comma 9, l'Agenzia delle entrate, in sede di rituale costituzione in giudizio, può eccepire l'improcedibilità del ricorso e il presidente, se rileva l'improcedibilità, rinvia la trattazione per consentire la mediazione»; *b*) i nuovi periodi del comma 8 (gli attuali secondo e terzo), che: «L'esito del procedimento rileva anche per i contributi previdenziali e assistenziali la cui base imponibile è riconducibile a quella delle imposte sui redditi. Sulle somme dovute a titolo di contributi previdenziali e assistenziali non si applicano sanzioni e interessi»; *c*) il nuovo periodo del comma 9 (l'attuale terzo), che «Ai fini del computo del termine di novanta giorni, si applicano le disposizioni sui termini processuali»; *d*) il nuovo comma 9-*bis*, che «La riscossione e il pagamento delle somme dovute in base all'atto oggetto di reclamo sono sospesi fino alla data dalla quale decorre il termine di cui all'articolo 22, fermo restando che in assenza di mediazione sono dovuti gli interessi previsti dalle singole leggi d'imposta. La sospensione non si applica nel caso di improcedibilità di cui al comma 2».

Tali modificazioni dell'impugnato art. 17-*bis* non possono, peraltro, avere alcuna influenza sui giudizi principali. In proposito, va rilevato che la lettera *b*) del comma 611 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013 ha previsto che «Le modifiche di cui alla lettera *a*) si applicano agli atti notificati a decorrere dal sessantesimo giorno successivo all'entrata in vigore della presente legge» (cioè - essendo detta legge entrata in vigore il 1° gennaio 2014 - agli atti notificati a decorrere dal 2 marzo 2014). Ne consegue che l'indicato *ius novum* non si applica alle fattispecie oggetto dei giudizi a quibus, le quali continuano a essere regolate dal testo originario dell'art. 17-*bis*. Deve quindi escludersi la necessità di restituire gli atti ai giudici rimettenti affinché valutino la perdurante rilevanza - certamente non venuta meno per effetto delle indicate sopravvenienze normative - e la non manifesta infondatezza delle questioni.

Per altro verso, le modificazioni introdotte dall'art. 1, comma 611, lettera *a*), della legge n. 147 del 2013, non sono tali da potere indurre questa Corte a estendere le questioni sollevate anche alla nuova formulazione dell'art. 17-*bis*. In proposito, quanto alle modifiche apportate ai commi 8 e 9, è sufficiente osservare che esse regolano fattispecie estranee a quelle disciplinate dalle norme oggetto delle censure avanzate dai rimettenti. Quanto alle modifiche consistite nella sostituzione del comma 2 e nell'inserimento del nuovo comma 9-*bis*, esse incidono, invece, sulle norme oggetto di alcune delle questioni di legittimità sollevate dai giudici a quibus. Il nuovo comma 2 dell'art. 17-*bis* prevede infatti che la presentazione del reclamo non è più, come nel testo previgente, una condizione di ammissibilità del ricorso, la cui omissione determinava la perdita del diritto di proporre l'azione in giudizio - previsione che, come si è visto, è censurata da alcuni dei rimettenti - ma costituisce una condizione di procedibilità dello stesso; inoltre, l'improcedibilità del ricorso depositato prima del decorso del termine di novanta giorni previsto dal comma 9 è rilevabile solo su eccezione dell'Agenzia delle entrate in sede di rituale costituzione in giudizio. Il nuovo comma 9-*bis* dell'art. 17-*bis*, d'altro canto, col prevedere la sospensione della riscossione e dell'obbligo di pagamento delle somme dovute in base all'atto oggetto di reclamo in pendenza della relativa procedura, incide sulle questioni con le quali alcuni dei rimettenti, come pure si è visto, hanno lamentato la mancanza, nell'originario art. 17-*bis*, durante la stessa procedura, di una tutela cautelare giurisdizionale, pur a fronte della possibilità di esecuzione - ora esclusa - delle pretese impositive risultanti dagli atti oggetto di reclamo. Poiché, pur restando impregiudicata ogni valutazione in ordine alla legittimità del menzionato *ius superveniens*, esso appare chiaramente diretto a elidere o, comunque, ad attenuare, gli indicati profili di censura prospettati nelle ordinanze di rimessione, deve escludersi che gli stessi possano essere trasferiti anche sul nuovo testo dell'art. 17-*bis*.

Per le ragioni indicate, lo scrutinio di questa Corte avrà ad oggetto l'art. 17-*bis* del d.lgs. n. 546 del 1992 esclusivamente nel suo testo originario, anteriore alle modificazioni ad esso apportate dalla lettera *a*) del comma 611 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013.

4.- Si deve ora procedere all'esame dei profili di inammissibilità di alcune questioni sollevate con le singole ordinanze di rimessione.



4.1.- Con riguardo alle questioni sollevate dalla Commissione tributaria provinciale di Campobasso con l'ordinanza iscritta al r.o. n. 147 del 2013, l'Avvocatura generale dello Stato, dopo avere fatto presente che, successivamente a tale ordinanza di rimessione, la cartella di pagamento impugnata nel processo principale era stata annullata in via di autotutela, ha chiesto a questa Corte di valutare «la persistenza o meno di un interesse alla pronuncia».

L'eccezione non è fondata.

In proposito, è sufficiente richiamare l'art. 18 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, il quale, stabilendo che «La sospensione, l'interruzione e l'estinzione del processo principale non producono effetti sul giudizio davanti alla Corte costituzionale», esclude che l'eventuale estinzione del processo pendente davanti alla Commissione tributaria provinciale rimettente per cessazione della materia del contendere a séguito dell'annullamento dell'impugnata cartella di pagamento (art. 46 del d.lgs. n. 546 del 1992) possa avere effetti sul giudizio di legittimità costituzionale.

4.2.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate dalla Commissione tributaria provinciale di Benevento con l'ordinanza iscritta al r.o. n. 153 del 2013 per la «mancata indicazione degli elementi necessari per valutare la rilevanza della questione (non vengono indicati nemmeno gli importi in contestazione, da cui dipende l'applicabilità o meno della disposizione censurata)».

L'eccezione è fondata.

La Commissione tributaria provinciale di Benevento, nel descrivere la controversia sottoposta al suo esame, ha, in effetti, ommesso di indicarne il valore. Tale circostanza non consente a questa Corte di verificare se detta lite rientri tra quelle per le quali l'impugnato art. 17-*bis* impone la preliminare presentazione del reclamo e, quindi, di effettuare il necessario controllo sulla rilevanza delle questioni di legittimità di tale articolo sollevate dal rimettente.

Né la rilevata omissione potrebbe essere superata attraverso l'esame del fascicolo del giudizio principale, stante il principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione.

Le questioni sollevate dalla Commissione tributaria provinciale di Benevento con l'ordinanza di cui al r.o. n. 153 del 2013 devono, perciò, essere dichiarate inammissibili.

4.3.- La difesa dello Stato ha eccepito l'inammissibilità anche delle questioni sollevate dalla Commissione tributaria provinciale di Ravenna con l'ordinanza iscritta al r.o. n. 270 del 2013 «sotto il profilo della corretta ricostruzione dei fatti di causa nell'ordinanza, che sembra essere identica alla questione parallela (n. 271/2013 r.o.), nonostante i ricorrenti siano diversi».

Anche tale eccezione è fondata.

La Commissione tributaria provinciale di Ravenna, nell'ordinanza iscritta al r.o. n. 270 del 2013, anziché descrivere la fattispecie oggetto del giudizio sottoposto al suo esame, ha, per errore, riprodotto la stessa descrizione della fattispecie che figura nell'ordinanza iscritta al r.o. n. 271 del 2013. Che, a fronte di due ordinanze che presentano un'identica descrizione della fattispecie, l'errore riguardi l'ordinanza iscritta al r.o. n. 270 del 2013 e non l'ordinanza iscritta al r.o. n. 271 del 2013 risulta chiaramente dal raffronto tra detta descrizione della fattispecie e il frontespizio dei due atti. Infatti, mentre i ricorrenti e gli atti impugnati che figurano nel frontespizio dell'ordinanza di cui al r.o. n. 271 del 2013 corrispondono a quelli indicati nella descrizione della fattispecie, nel frontespizio dell'ordinanza di cui al r.o. n. 270 del 2013 sono indicati un ricorrente e atti impugnati che nulla hanno a che fare con tale descrizione.

L'indicato errore del rimettente si traduce nella totale omissione della descrizione della fattispecie effettivamente sottoposta al suo esame e, di conseguenza, nell'impossibilità per questa Corte di effettuare il necessario controllo sulla rilevanza delle questioni dallo stesso sollevate.

Anche in questo caso, il principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione esclude che la menzionata carenza possa essere superata attraverso l'esame del fascicolo del giudizio principale.

Le questioni sollevate dalla Commissione tributaria provinciale di Ravenna con l'ordinanza di cui al r.o. n. 270 del 2013, devono, perciò, essere dichiarate inammissibili.

4.4.- Anche le questioni sollevate dalla medesima Commissione tributaria provinciale di Ravenna con l'ordinanza iscritta al r.o. n. 271 del 2013 sono inammissibili per carente descrizione della fattispecie e motivazione sulla rilevanza.

Quanto al primo aspetto, va osservato che la Commissione tributaria rimettente, nel descrivere la fattispecie sottoposta al suo esame, non specifica né se i ricorrenti avessero presentato il reclamo previsto dal censurato art. 17-*bis* - con la conseguenza che resta ignoto se si sia svolta la conseguente procedura amministrativa e se sia stato esperito un tentativo di mediazione - né se, in caso affermativo, con la domanda di tutela cautelare giurisdizionale proposta (alla quale, peraltro, il giudice *a quo* fa riferimento solo nel frontespizio dell'ordinanza di rimessione), i ricorrenti avessero chiesto che l'esecuzione degli atti impugnati fosse sospesa già durante la pendenza di detta procedura amministrativa (ciò che, secondo la Commissione rimettente, la norma impugnata illegittimamente precluderebbe), oppure solo dopo la loro costituzione in giudizio (quando l'art. 47 del d.lgs. n. 546 del 1992 certamente consente di chiedere la sospensione dell'atto impugnato).



A fronte di tali carenze della descrizione della fattispecie, l'ordinanza di rimessione è priva di qualsiasi motivazione sulla rilevanza delle questioni sollevate, limitandosi ad affermare, a proposito di tale requisito di ammissibilità delle stesse, come l'art. 17-*bis* «presenti profili di illegittimità costituzionale che si riflettono direttamente sull'esito del ricorso in esame».

Per tali ragioni, anche le questioni sollevate dalla Commissione tributaria provinciale di Ravenna con l'ordinanza iscritta al r.o. n. 271 del 2013 devono essere dichiarate inammissibili.

5.- Si può ora passare all'esame delle questioni sollevate con le ordinanze iscritte al r.o. n. 68, n. 146 e n. 147 del 2013. A tale fine, le censure prospettate devono essere raggruppate in base al loro oggetto, costituito dai vari significati normativi dell'art. 17-*bis* del d.lgs. n. 546 del 1992 che le rimettenti Commissioni tributarie provinciali ritengono in contrasto con i parametri costituzionali invocati.

6.- Un primo gruppo di questioni - sollevate, in riferimento agli artt. 3 (in relazione ai principi di uguaglianza e di ragionevolezza), 24 (in relazione sia al diritto di agire in giudizio che al diritto di difesa) e 113 Cost. (in relazione al divieto, previsto dal secondo comma di tale articolo, di limitare la tutela giurisdizionale avverso gli atti della pubblica amministrazione per determinate categorie di atti), dalla Commissione tributaria provinciale di Campobasso con le identiche ordinanze iscritte al r.o. n. 146 e n. 147 del 2013 - ha a oggetto, da un lato, in via generale, l'imposizione, a chi intenda proporre ricorso avverso atti emessi dall'Agenzia delle entrate e di valore non superiore a ventimila euro, dell'obbligo del preliminare reclamo, con la conseguente preclusione, per il contribuente, della possibilità di agire in giudizio durante il tempo previsto per lo svolgimento della procedura amministrativa introdotta con tale atto; dall'altro lato, e più in particolare, la previsione secondo cui l'omissione della presentazione del reclamo comporta l'inammissibilità del ricorso.

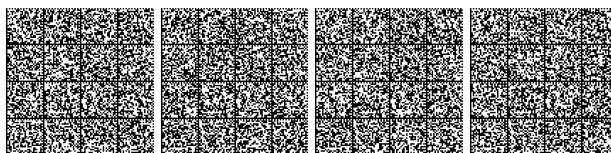
6.1.- Con riguardo al differimento della possibilità di accedere al giudice tributario determinato dall'obbligatorietà della procedura di reclamo, la Commissione tributaria provinciale di Campobasso prospetta anzitutto la violazione degli artt. 3 e 113, secondo comma, Cost., deducendo che l'esistenza, nell'ordinamento tributario, di «altri preventivi istituti deflattivi (quali l'autotutela, l'obbligo del preventivo contraddittorio, l'accertamento con adesione)» escluderebbe la sussistenza di quelle «esigenze di ordine generale e superiori finalità di giustizia» idonee a giustificare, in base alla giurisprudenza costituzionale, detto differimento e renderebbe il reclamo «solo un rilevante aggravio del procedimento».

6.2.- Tali censure - con le quali, in effetti, la Commissione rimettente contesta anche, sia pure implicitamente, la violazione dell'art. 24 Cost. - non sono fondate.

In proposito, va premesso che la consolidata giurisprudenza di questa Corte esclude che la garanzia costituzionale della tutela giurisdizionale implichi necessariamente una relazione di immediatezza tra il sorgere del diritto (o dell'interesse legittimo) e tale tutela (sentenze n. 154 e n. 82 del 1992, n. 130 del 1970, n. 64 del 1964), essendo consentito al legislatore di imporre l'adempimento di oneri - in particolare, il previo esperimento di un rimedio amministrativo - che, condizionando la proponibilità dell'azione, ne comportino il differimento, purché gli stessi siano giustificati da esigenze di ordine generale o da superiori finalità di giustizia (sentenze n. 132, n. 81 e n. 62 del 1998, n. 233 del 1996, n. 56 del 1995, n. 255 del 1994, n. 406 del 1993, n. 154 del 1992; in termini simili, sentenze n. 403 del 2007, n. 251 del 2003, n. 276 del 2000, n. 113 del 1997, n. 82 del 1992, n. 130 del 1970).

È questo il caso del reclamo e della mediazione tributari, i quali, col favorire la definizione delle controversie (che rientrino nel menzionato ambito di applicazione dei due istituti) nella fase pregiudizionale introdotta con il reclamo, tendono a soddisfare l'interesse generale sotto un duplice aspetto: da un lato, assicurando un più pronto e meno dispendioso (rispetto alla durata e ai costi della procedura giurisdizionale) soddisfacimento delle situazioni sostanziali oggetto di dette controversie, con vantaggio sia per il contribuente che per l'amministrazione finanziaria; dall'altro, riducendo il numero dei processi di cui sono investite le commissioni tributarie e, conseguentemente, assicurando il contenimento dei tempi e un più attento esame di quelli residui (che, nell'ambito di quelli promossi nei confronti dell'Agenzia delle entrate, comportano le più rilevanti conseguenze finanziarie per le parti).

Contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione tributaria provinciale di Campobasso, la concorrenza di «altri preventivi istituti deflattivi (quali l'autotutela, l'obbligo del preventivo contraddittorio, l'accertamento con adesione)» non esclude né, come è ovvio, l'astratta adeguatezza del reclamo e della mediazione tributari al soddisfacimento dell'indicato interesse generale, né la concreta idoneità e utilità di tali istituti al conseguimento di detto fine. Al riguardo, è sufficiente osservare come l'obbligatorietà della procedura introdotta dal reclamo (a fronte della facoltatività delle istanze di autotutela e di accertamento con adesione) e la previsione della mediazione quale strumento di composizione delle controversie legato alla valutazione, da parte dell'Agenzia delle entrate, anche dell'economicità dell'azione amministrativa - oltre che dell'eventuale incertezza (in diritto) delle questioni controverse e del grado di sostenibilità (in fatto) della pretesa - conferiscano al reclamo e alla mediazione tributari una particolare effettività sul piano del più pronto soddisfacimento delle situazioni sostanziali e della deflazione del carico di lavoro della giurisdizione tributaria. Deve quindi negarsi anche che il reclamo costituisca - come invece sostenuto dalla Commissione rimettente - «solo un rilevante aggravio del procedimento».





6.3.- Sempre a proposito del rinvio dell'accesso al giudice tributario determinato dall'obbligatorietà del reclamo, la Commissione tributaria provinciale di Campobasso ha dedotto che gli artt. 3 e 113 Cost. sarebbero violati anche sotto il diverso profilo che detto differimento della tutela giurisdizionale è imposto solo ai contribuenti che sono parti di controversie che rientrano nell'ambito di applicazione dell'impugnato art. 17-*bis* e non, quindi, a tutti gli altri contribuenti (in particolare, a quelli che sono parti di controversie relative ad atti emessi da enti impositori diversi dall'Agenzia delle entrate o di controversie relative ad atti emessi da tale Agenzia ma di valore superiore a ventimila euro).

Neppure tali censure sono fondate.

Va in proposito osservato che, delle controversie instaurate davanti alle commissioni tributarie provinciali, quelle nei confronti dell'Agenzia delle entrate costituiscono, notoriamente, la grande maggioranza e che, nell'ambito di queste ? come confermano i dati (relativi all'anno 2010) riportati nella Relazione tecnica allegata al disegno di legge di conversione del d.l. n. 98 del 2011 (A.S. n. 2814) ? quelle di valore non superiore a ventimila euro rappresentano, a loro volta, la maggioranza sul piano numerico, mentre corrispondono, sul piano del valore, ad una percentuale assai ridotta del valore complessivo delle controversie instaurate nei confronti di detta Agenzia. Alla stregua di tali elementi, deve ritenersi che il legislatore abbia perseguito l'indicato interesse generale a deflazionare il contenzioso tributario in modo ragionevole, prevedendo il rinvio dell'accesso al giudice con riguardo alle liti (quelle nei confronti dell'Agenzia delle entrate) che rappresentano il numero più consistente delle controversie tributarie e, al contempo, a quelle di esse che comportano le minori conseguenze finanziarie sia per la parte privata sia per quella pubblica. La scelta del legislatore, in quanto congrua rispetto alla *ratio* dell'intervento normativo, è perciò frutto di un corretto esercizio della discrezionalità legislativa, non censurabile né, come si è visto, sul piano del diritto alla tutela giurisdizionale, né sul piano del rispetto dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza.

La previsione dell'obbligo della preliminare presentazione del reclamo non viola, pertanto, nessuno degli invocati parametri.

6.4.- La Commissione tributaria provinciale di Campobasso ha impugnato anche la specifica previsione secondo cui l'omissione della presentazione del reclamo comporta l'inammissibilità del ricorso, lamentando che la stessa sacrificerebbe eccessivamente il diritto alla tutela giurisdizionale garantito dall'art. 24 Cost. in quanto comporta la perdita del diritto di agire in giudizio.

La questione - che investe esclusivamente il comma 2 dell'art. 17-*bis* (dove è stabilita la sanzione dell'inammissibilità del ricorso per la mancata presentazione del reclamo, nonché la rilevabilità d'ufficio di tale inammissibilità in ogni stato e grado del giudizio) - è fondata.

La giurisprudenza di questa Corte, nell'affermare - come si è visto al punto 6.2. - la legittimità di forme di accesso alla giurisdizione condizionate al previo adempimento di oneri quando questi siano finalizzati al perseguimento di interessi generali, ha tuttavia precisato che, anche là dove ricorra tale circostanza, il legislatore «è sempre tenuto ad osservare il limite imposto dall'esigenza di non rendere la tutela giurisdizionale eccessivamente difficoltosa» (sentenza n. 154 del 1992; in termini analoghi, sentenze n. 360 del 1994, n. 406 del 1993, n. 530 del 1989), «deve contenere l'onere nella misura meno gravosa possibile» (sentenze n. 233 del 1996 e n. 56 del 1995), deve operare un «congruo bilanciamento» tra l'esigenza di assicurare la tutela dei diritti e le altre esigenze che il differimento dell'accesso alla stessa intende perseguire (sentenza n. 113 del 1997).

In linea con tale prospettiva, questa Corte ha più volte dichiarato l'illegittimità, per violazione dell'art. 24 Cost., di disposizioni che comminavano la sanzione della decadenza dall'azione giudiziaria in conseguenza del mancato previo esperimento di rimedi di carattere amministrativo (sentenze n. 296 del 2008, n. 360 del 1994, n. 406 e n. 40 del 1993, n. 15 del 1991, n. 93 del 1979).

Coerentemente con tali precedenti, deve quindi affermarsi che la previsione, di cui al censurato comma 2 dell'art. 17-*bis* del d.lgs. n. 546 del 1992 - secondo cui l'omissione della presentazione del reclamo da parte del contribuente determina l'inammissibilità del ricorso (rilevabile d'ufficio in ogni stato e grado del giudizio) - comportando la perdita del diritto di agire in giudizio e, quindi, l'esclusione della tutela giurisdizionale, si pone in contrasto con l'art. 24 Cost.

Il comma 2 dell'art. 17-*bis* del d.lgs. n. 546 del 1992, nel suo testo originario, anteriore alla sostituzione dello stesso a opera dell'art. 1, comma 611, lettera *a*), numero 1), della legge n. 147 del 2013, deve, perciò, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Vale appena precisare che, con riguardo ai rapporti non esauriti ai quali sarebbe ancora applicabile il censurato comma 2 dell'art. 17-*bis* nel suo testo originario, per effetto della presente decisione dichiarativa di illegittimità costituzionale, l'eventuale omissione della previa presentazione del reclamo rimarrebbe priva di conseguenze giuridiche.



Resta, ovviamente, estranea all'oggetto del presente giudizio ogni valutazione in ordine alla legittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 17-*bis* nel testo attualmente vigente.

7.- Un secondo gruppo di questioni, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24 e 25 Cost., dalla Commissione tributaria provinciale di Perugia (r.o. n. 68 del 2013), ha ad oggetto la disciplina della mediazione dettata dall'art. 17-*bis* e, in particolare, da un lato, l'asserita obbligatorietà della stessa, dall'altro, la mancata previsione di un mediatore estraneo alle parti.

7.1.- Con riguardo al primo profilo, la Commissione tributaria rimettente deduce, in particolare, che l'impugnato art. 17-*bis* configura la mediazione, sia che la relativa proposta sia contenuta nel reclamo sia che venga formulata d'ufficio, come, «di fatto, [...] obbligatoria e come tale, in materia civile, già dichiarata incostituzionale, anche se per diversa ragione (eccesso di delega)», da questa Corte, con la sentenza n. 272 del 2012.

Le questioni sono inammissibili.

La rimettente Commissione tributaria provinciale, dopo avere motivato le proprie doglianze esclusivamente facendo rinvio alla sentenza n. 272 del 2012 - con la quale questa Corte ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità della disposizione che prevedeva l'obbligatorietà della mediazione per la conciliazione di alcune controversie civili e commerciali (art. 5, comma 1, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, recante «Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali») - aggiunge che tale illegittimità costituzionale fu dichiarata «per diversa ragione (eccesso di delega)», cioè in riferimento a parametri diversi (gli artt. 76 e 77 Cost.) da quelli da essa invocati. In tale modo, è lo stesso giudice *a quo* ad affermare che le argomentazioni da lui spese (tramite il rinvio alla menzionata sentenza di questa Corte) a sostegno delle questioni sollevate non sono conferenti rispetto ai parametri invocati. Da ciò l'inammissibilità delle questioni medesime.

7.2.- Quanto al secondo dei profili sopra indicati, la Commissione tributaria provinciale di Perugia lamenta specificamente che, in contrasto con l'art. 3, lettera *a*), della direttiva n. 2008/52/CE - che, col prevedere che il «procedimento [in cui la mediazione consiste] può essere avviato dalle parti, suggerito od ordinato da un organo giurisdizionale o prescritto dal diritto di uno Stato membro», evidenzia che «l'organo della mediazione deve essere estraneo alle parti» - l'art. 17-*bis* del d.lgs. n. 546 del 1992 affiderebbe il ruolo di mediatore, «in sostanza», a una delle parti della controversia (la Direzione provinciale o la Direzione regionale che ha emanato l'atto oggetto del reclamo).

Le questioni non sono fondate.

Va anzitutto precisato che la mediazione disciplinata dall'art. 17-*bis*, sia che venga proposta nel reclamo (comma 7) sia che venga proposta d'ufficio (comma 8), si svolge solo tra il contribuente e l'Agenzia delle entrate, cioè tra le parti del rapporto d'imposta, senza l'intervento di alcun terzo nel ruolo di mediatore. L'attribuzione del compito di valutare la proposta di mediazione del contribuente o di formularne una di ufficio a «strutture diverse e autonome da quelle che curano l'istruttoria degli atti reclamabili», secondo quanto previsto dai commi 5 e 8 dell'art. 17-*bis*, non vale infatti a escludere che si tratti pur sempre dello stesso soggetto - l'Agenzia delle entrate, appunto - che ha emanato l'atto.

Tale mancanza di un soggetto terzo che, come avviene per la mediazione delle controversie civili e commerciali disciplinata dal d.lgs. n. 28 del 2010 (art. 1, comma 1, lettere *a* e *b*), svolga la mediazione, se comporta l'impossibilità di ricondurre la mediazione tributaria al modello di quella civilistica - e induce a dubitare della stessa riconducibilità dell'istituto all'ambito mediatorio propriamente inteso - non determina, tuttavia, alcuna violazione degli invocati parametri costituzionali.

In primo luogo, non è conferente il richiamo alla direttiva n. 2008/52/CE sul quale la Commissione tributaria rimettente basa, pressoché esclusivamente, le proprie argomentazioni. Tale atto comunitario, infatti, si applica «nelle controversie transfrontaliere, in materia civile e commerciale», con l'espressa esclusione della «materia fiscale, doganale e amministrativa» (art. 1, comma 2), cioè proprio della materia che viene qui in rilievo.

Più in generale, va osservato che la mediazione tributaria introdotta dall'impugnato art. 17-*bis* costituisce una forma di composizione pregiurisdizionale delle controversie basata sull'intesa raggiunta, fuori e prima del processo, dalle stesse parti (senza l'ausilio di terzi), che agiscono, quindi, su un piano di parità. Deve dunque escludersi che un tale procedimento conciliativo preprocessuale, il cui esito positivo è rimesso anche al consenso dello stesso contribuente, possa violare il suo diritto di difesa o il principio di ragionevolezza o, tanto meno, il diritto a non essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge.

8.- Con un'ulteriore questione, la Commissione tributaria provinciale di Campobasso (r.o. n. 146 e n. 147 del 2013) deduce che l'art. 17-*bis* del d.lgs. n. 546 del 1992 violerebbe l'art. 24 Cost. anche in quanto impone al contribuente di rendere note le proprie «prospettazioni difensive» già in sede di reclamo e non gli consente di modificarle nel caso in cui, esaurita la fase amministrativa introdotta con tale atto, intenda adire il giudice tributario, nonostante nella suddetta fase il «provvedimento [sia] ancora da valutare».



8.1.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità della questione per «omesso esame della rilevanza», in quanto la Commissione rimettente «non ha indicato quale effetto potrebbe avere nel giudizio *a quo* una decisione della Corte che accogliesse il profilo dedotto; in particolare, sarebbe stato necessario precisare se il contribuente avesse notificato eventuali motivi aggiunti, da ritenersi inammissibili in quanto non dedotti nell'originario reclamo».

L'eccezione non è fondata.

Da un canto, infatti, essa postula che, nella fattispecie sottoposta al giudizio della Commissione rimettente, il ricorrente abbia presentato, in via preliminare, il reclamo, il che, invece, non è avvenuto (tanto che, per tale ragione, l'Agenzia delle entrate ha eccepito l'inammissibilità del ricorso).

D'altro canto, la rilevanza della questione in esame va affermata in ragione del fatto che la Commissione tributaria rimettente deve decidere sull'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dall'Agenzia delle entrate con riguardo all'inadempimento di un obbligo, quello di presentare il reclamo, della cui costituzionalità dubita proprio in quanto in tale atto dovrebbero essere indicate le «prospettazioni difensive» del contribuente (che sarebbe così costretto a renderle note prima dell'instaurazione del processo e che non potrebbe poi modificarle in sede di costituzione in giudizio).

8.2.- Nel merito, la questione non è fondata.

Premesso che, anche per le controversie estranee all'ambito applicativo dell'art. 17-*bis* - per le quali è prevista la proposizione del ricorso direttamente alla commissione tributaria provinciale, senza l'obbligo della presentazione preliminare del reclamo - il ricorrente deve, entro sessanta giorni dalla notificazione dell'atto impugnato (art. 21, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992), proporre il ricorso stesso e indicare in esso, tra l'altro, i «motivi» e l'«oggetto della domanda» (art. 18, comma 2, lettere d ed e, del d.lgs. n. 546 del 1992), il fatto che, per le controversie alle quali è invece applicabile l'art. 17-*bis*, tali «motivi» e «oggetto della domanda» debbano essere resi noti quando «il provvedimento [è] ancora da valutare» e non siano successivamente modificabili non determina alcun pregiudizio per il diritto di difesa del contribuente. Infatti: *a*) nel caso in cui il reclamo venga accolto o la mediazione conclusa, il contribuente non avrà interesse ad adire la commissione tributaria; *b*) nei casi in cui, invece, decorra il termine dilatorio di novanta giorni dalla presentazione del reclamo senza che sia notificato l'accoglimento dello stesso o sia conclusa la mediazione o lo stesso reclamo venga, in tutto o in parte, respinto (e il contribuente, naturalmente, decida di adire l'autorità giudiziaria), il processo avrà ad oggetto lo stesso originario provvedimento amministrativo (nel caso di accoglimento parziale del reclamo, solo ridotto nella sua portata), cioè un atto nei confronti del quale il ricorrente ha potuto, nel consueto termine di sessanta giorni, proporre le proprie «prospettazioni difensive».

D'altro canto, proprio in ragione del fatto che i motivi del ricorso sono già contenuti nel reclamo e non sono successivamente modificabili - salva, naturalmente, l'integrazione «resa necessaria dal deposito di documenti non conosciuti a opera delle altre parti o per ordine della commissione» (art. 24, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992) - deve escludersi che l'amministrazione finanziaria possa avanzare una pretesa che, ancorché inferiore rispetto a quella iniziale, sia diversamente motivata o fondata su nuovi presupposti. Tale interpretazione costituzionalmente adeguata dei poteri dell'amministrazione finanziaria esclude, evidentemente, che l'indicata impossibilità di modificare i motivi di doglianza contenuti nel reclamo possa ledere il diritto di difesa del ricorrente.

9.- Le Commissioni tributarie provinciali di Perugia (r.o. n. 68 del 2013) e di Campobasso (r.o. n. 146 e n. 147 del 2013) lamentano ancora che, in contrasto con gli artt. 3, 24 e 25 Cost., l'impugnato art. 17-*bis*, consentendo la costituzione in giudizio dei contribuenti solo dopo l'esaurimento della procedura amministrativa introdotta con il reclamo (comma 9, secondo periodo), precluderebbe agli stessi, durante tale fase amministrativa, la tutela cautelare giurisdizionale e, in particolare, la possibilità di chiedere la sospensione dell'esecuzione dell'atto ai sensi dell'art. 47 del d.lgs. n. 546 del 1992, nonostante lo stesso possa essere dotato di immediata esecutività.

Le questioni sono inammissibili per difetto di rilevanza.

In proposito, va osservato che i ricorrenti nei giudizi a quibus non hanno presentato il reclamo previsto dal censurato art. 17-*bis* ma hanno proposto direttamente ricorso alle rimettenti Commissioni tributarie provinciali, con la conseguenza che, nelle fattispecie ad esse sottoposte, è mancata del tutto la fase amministrativa che solo la presentazione del reclamo avrebbe potuto introdurre. Ne deriva che i giudici a quibus non devono fare applicazione della norma censurata che (in assunto) precluderebbe l'accesso alla tutela cautelare giurisdizionale in una fase, quella amministrativa introdotta dal reclamo, che nella specie, come si è detto, non si è svolta.

10.- La Commissione tributaria provinciale di Campobasso (r.o. n. 146 e n. 147 del 2013) lamenta poi, in riferimento agli artt. 3 (in relazione sia al principio di uguaglianza che a quello di ragionevolezza) e 24 Cost. (là dove garantisce il diritto di difesa), che, nel caso in cui l'Agenzia delle entrate accolga il reclamo (e annulli, perciò, l'atto che ne è oggetto in quanto illegittimo o infondato), l'art. 17-*bis* non prevede alcun ristoro delle spese che il contribuente ha sostenuto per la presentazione del reclamo e lo svolgimento della successiva procedura amministrativa.



Anche tali questioni sono inammissibili per difetto di rilevanza.

Infatti, poiché, come si è già ricordato al punto 9., i ricorrenti nei giudizi a quibus non hanno presentato reclamo (ed è quindi mancata anche la fase amministrativa che ad esso consegue), essi non hanno neppure sostenuto i relativi oneri. Ne consegue che i giudici a quibus non devono fare applicazione della norma, da essi censurata, che, nel caso di accoglimento del reclamo, escluderebbe il ristoro delle spese sostenute per la presentazione di tale istanza amministrativa (e per la fase dalla stessa introdotta).

11.- La Commissione tributaria provinciale di Campobasso (r.o. n. 146 e n. 147 del 2013) deduce ancora che l'art. 17-bis del d.lgs. n. 546 del 1992 lederebbe il principio di ragionevole durata del processo di cui all'art. 111, «I comma ultima parte» (*recte*: secondo comma, ultimo periodo), Cost., in quanto, nel caso in cui sia formulata istanza di accertamento con adesione, al periodo di novanta giorni di sospensione dei termini per l'impugnazione dell'atto previsto dall'art. 6 del d.lgs. n. 218 del 1997 - cui potrebbe sommarsi la sospensione di quarantacinque giorni nel periodo feriale - si aggiungerebbe il termine di sessanta giorni previsto per la presentazione del reclamo e, «in caso di silenzio dell'A.F. sul reclamo», l'ulteriore periodo di novanta giorni, per un totale di duecentottantacinque giorni, con la conseguenza che il processo tributario potrebbe essere instaurato solo dopo il decorso di tale tempo, sicché non sarebbe «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».

L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità della questione in quanto «Nessuna motivazione si rinviene [...] nell'ordinanza in ordine alla rilevanza della questione nel giudizio *a quo*».

L'eccezione è fondata.

Dalle ordinanze di rimessione non risulta infatti né che i ricorrenti abbiano formulato istanza di accertamento con adesione né che abbiano giustificato l'omissione del reclamo con l'argomento che, avendo formulato detta istanza, la presentazione del reclamo avrebbe comportato una durata del processo non ragionevole.

12.- Secondo la Commissione tributaria provinciale di Campobasso (r.o. n. 146 e n. 147 del 2013), l'articolo impugnato violerebbe l'art. 111 Cost. anche perché, nel caso in cui debbano essere impugnati, entro lo stesso termine, più provvedimenti tra loro connessi, per l'impugnazione di alcuni soltanto dei quali deve essere preliminarmente presentato il reclamo, «non sembra dubbio che [...] 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 [di un] ricorso cumulativo».

L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità della questione in quanto «del tutto ipotetica».

L'eccezione è fondata.

Infatti, da un lato, l'affermazione della Commissione tributaria rimettente secondo cui il ricorrente, nell'ipotesi indicata, sarà indotto a presentare distinti ricorsi («indurrà il contribuente a presentare distinti ricorsi») costituisce una mera congettura dello stesso giudice *a quo*; dall'altro, dalle ordinanze di rimessione non risulta che i ricorrenti intendessero presentare un ricorso cumulativo e che abbiano omesso di farlo in ragione della «complicazione processuale» che ciò avrebbe comportato.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17-bis, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), nel testo originario, anteriore alla sostituzione dello stesso ad opera dell'art. 1, comma 611, lettera a), numero 1), della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014);

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17-bis del d.lgs. n. 546 del 1992, nel testo originario, anteriore alle modificazioni ad esso apportate dall'art. 1, comma 611, lettera a), della legge n. 147 del 2013, sollevate dalla Commissione tributaria provinciale di Benevento, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., e ad altri non precisati parametri, con l'ordinanza iscritta al registro ordinanze n. 153 del 2013, in epigrafe indicata, dalla Commissione tributaria provinciale di Ravenna, in riferimento agli artt. 3, 24 e 25 Cost., con le ordinanze iscritte



al r.o. n. 270 e n. 271 del 2013, in epigrafe indicate, nonché dalla Commissione tributaria provinciale di Campobasso, in riferimento all'art. 111, secondo comma, ultimo periodo, Cost., e all'art. 111 Cost., con le ordinanze iscritte al r.o. n. 146 e n. 147 del 2013, in epigrafe indicate;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17-bis del d.lgs. n. 546 del 1992, nel testo originario, anteriore alle modificazioni ad esso apportate dall'art. 1, comma 611, lettera a), della legge n. 147 del 2013, nella parte in cui prevede la mediazione come, «di fatto, [...] obbligatoria», sollevate dalla Commissione tributaria provinciale di Perugia, in riferimento agli artt. 3, 24 e 25 Cost., con l'ordinanza iscritta al r.o. n. 68 del 2013, in epigrafe indicata;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17-bis del d.lgs. n. 546 del 1992, nel testo originario, anteriore alle modificazioni ad esso apportate dall'art. 1, comma 611, lettera a), della legge n. 147 del 2013, nella parte in cui precluderebbe ai contribuenti la tutela cautelare giurisdizionale durante la procedura amministrativa introdotta con il reclamo, sollevate dalle Commissioni tributarie provinciali di Perugia e di Campobasso, in riferimento agli artt. 3, 24 e 25 Cost., con le ordinanze, rispettivamente, iscritte al r.o. n. 68 del 2013 e n. 146 e n. 147 del 2013, in epigrafe indicate;

5) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17-bis del d.lgs. n. 546 del 1992, nel testo originario, anteriore alle modificazioni ad esso apportate dall'art. 1, comma 611, lettera a), della legge n. 147 del 2013, nella parte in cui, nel caso di accoglimento del reclamo, non prevede il ristoro delle spese sostenute dal contribuente per la presentazione dello stesso e per lo svolgimento della successiva procedura amministrativa, sollevate dalla Commissione tributaria provinciale di Campobasso, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., con le ordinanze iscritte al r.o. n. 146 e n. 147 del 2013, in epigrafe indicate;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17-bis del d.lgs. n. 546 del 1992, nel testo originario, anteriore alle modificazioni ad esso apportate dall'art. 1, comma 611, lettera a), della legge n. 147 del 2013, nella parte in cui prevede l'obbligo, per chi intende proporre ricorso avverso atti emessi dall'Agenzia delle entrate e di valore non superiore a ventimila euro, di presentare preliminarmente reclamo, sollevate dalla Commissione tributaria provinciale di Campobasso, in riferimento agli artt. 3, 24 e 113 Cost., con le ordinanze iscritte al r.o. n. 146 e n. 147 del 2013, in epigrafe indicate;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17-bis del d.lgs. n. 546 del 1992, nel testo originario, anteriore alle modificazioni ad esso apportate dall'art. 1, comma 611, lettera a), della legge n. 147 del 2013, nella parte in cui non prevede che la mediazione sia svolta da un terzo, sollevate dalla Commissione tributaria provinciale di Perugia, in riferimento agli artt. 3, 24 e 25 Cost., con l'ordinanza iscritta al r.o. n. 68 del 2013, in epigrafe indicata;

8) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17-bis del d.lgs. n. 546 del 1992, nel testo originario, anteriore alle modificazioni ad esso apportate dall'art. 1, comma 611, lettera a), della legge n. 147 del 2013, nella parte in cui impone al contribuente di indicare nel reclamo le proprie «prospettazioni difensive» e non gli consente di modificarle nell'eventuale successivo giudizio, sollevate dalla Commissione tributaria provinciale di Campobasso, in riferimento all'art. 24 Cost., con le ordinanze iscritte al r.o. n. 146 e n. 147 del 2013, in epigrafe indicate.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 aprile 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

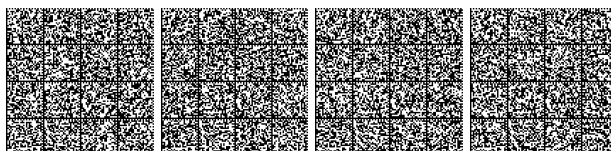
Sergio MATTARELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 aprile 2014.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



n. 99

*Sentenza 9 - 16 aprile 2014*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Economie negli Organi costituzionali, di governo e negli apparati politici - Incarichi conferiti dalle pubbliche amministrazioni ai titolari di cariche elettive - Previsione del solo rimborso delle spese sostenute - Limite ai gettoni di presenza.**

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), art. 5, comma 5, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Gaetano SILVESTRI;

*Giudici :* Luigi MAZZELLA, 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, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano con ricorso notificato il 28 settembre 2010, depositato nella cancelleria di questa Corte il 5 ottobre 2010 ed iscritto al n. 99 del registro ricorsi dell'anno 2010.

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

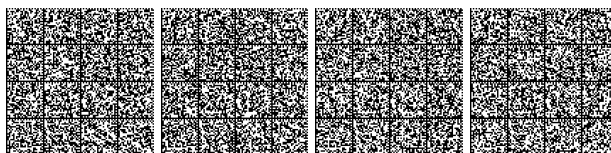
udito nell'udienza pubblica del 25 marzo 2014 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

uditi gli avvocati Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano e l'avvocato dello Stato Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 28 settembre 2010, depositato nella cancelleria di questa Corte il 5 ottobre 2010 ed iscritto al n. 99 del registro ricorsi dell'anno 2010, la Provincia autonoma di Bolzano ha promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122.

L'impugnato d.l. n. 78 del 2010, nell'adottare misure intese a stabilizzare la finanza pubblica e a favorire lo sviluppo della competitività economica, dedica il suo Capo II alla «Riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi» e detta, con il censurato art. 5, una disciplina relativa a economie di spesa «negli Organi costituzionali, di governo e negli apparati politici».



1.1.- La presente questione ha ad oggetto unicamente il comma 5 dell'art. 5 del d.l. n. 78 del 2010, impugnato dalla Provincia autonoma in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, nonché agli artt. 79 e 104, primo comma, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

L'art. 5, comma 5, dispone che, «Ferma le incompatibilità previste dalla normativa vigente, nei confronti dei titolari di cariche elettive, lo svolgimento di qualsiasi incarico conferito dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196» - vale a dire dalle amministrazioni inserite nel conto economico consolidato - «inclusa la partecipazione a organi collegiali di qualsiasi tipo, può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute»; e continua stabilendo che «eventuali gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta».

1.2.- La ricorrente Provincia autonoma di Bolzano deduce la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., atteso che, in materia di potestà legislativa concorrente «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», la disposizione impugnata imporrebbe un vincolo puntuale relativo ad una singola voce di spesa, ledendo correlativamente l'autonomia finanziaria dell'ente territoriale.

Viene altresì lamentata la violazione dell'art. 79 del d.P.R. n. 670 del 1972. Osserva infatti la ricorrente che il parametro evocato prevede che la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali trentini, nonché gli enti pubblici ad essi collegati, sono sottratti alle misure di coordinamento finanziario che valgono per le Regioni e gli altri enti nel restante territorio nazionale e che «Le disposizioni statali relative all'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, non trovano applicazione con riferimento alla regione e alle province e sono in ogni caso sostituite da quanto previsto dal presente articolo [...]». Da ciò seguirebbe il contrasto tra la disposizione impugnata e detto art. 79, in quanto la prima troverebbe diretta applicazione anche alla Provincia autonoma di Bolzano, senza differenziarne la posizione rispetto alle Regioni del restante territorio nazionale.

Con un terzo ordine di doglianze, l'art. 5, comma 5, del d.l. n. 78 del 2010 è censurato per violazione dell'art. 104, primo comma, del d.P.R. n. 670 del 1972, che ammette modifiche del quadro statutario concernente l'autonomia finanziaria della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano ad opera del legislatore statale solo «su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della regione o delle due province», atteso che, in assenza del previo consenso richiesto dal predetto art. 104, primo comma, la norma impugnata imporrebbe obblighi per determinate voci di spesa a carico della Provincia autonoma ricorrente, nonché degli enti locali situati nel territorio provinciale.

2.- Con atto depositato nella cancelleria di questa Corte il 4 novembre 2010, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso venga dichiarato inammissibile o, nel merito, infondato.

Ad avviso della difesa dello Stato, il comma 5 dell'art. 5 dell'impugnato d.l. n. 78 del 2010 sarebbe immune dalle censure mosse dalla ricorrente, atteso che, ponendo una regola «generalissima ed uguale per tutta la P.A.», esprimerebbe un principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica».

L'Avvocatura generale dello Stato deduce altresì che la disposizione impugnata, essendo rivolta ai titolari di cariche elettive e stabilendo, per essi, «una particolare incompatibilità», oltre che costituire un principio di «coordinamento della finanza pubblica», rientrerebbe nella potestà legislativa statale di cui all'art. 122, primo comma, Cost., che demanda allo Stato di stabilire i principi fondamentali in materia di «sistema di elezione e [...] casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali [...]».

3.- Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica del 23 novembre 2011, la difesa dello Stato afferma poi, senza fornire una motivazione al riguardo, che le previsioni del comma 5 dell'art. 5 «attengono all'ordinamento civile».

4.- Con memoria depositata nella cancelleria di questa Corte il 4 febbraio 2014, il resistente Presidente del Consiglio dei ministri richiama integralmente il contenuto dell'atto di costituzione in giudizio del 4 novembre 2010, ribadendo le conclusioni già precedentemente rassegnate, e chiedendo che il ricorso venga dichiarato inammissibile o, nel merito, infondato.

4.1.- Afferma, anzitutto, la difesa dello Stato l'esigenza di contestualizzare l'esame dell'impugnato art. 5, comma 5, del d.l. n. 78 del 2010 nel quadro del grave momento storico che giustificerebbe l'adozione di norme restrittive volte a tutelare l'equilibrio finanziario e di bilancio. A tal fine risponderebbe la disposizione censurata dalla Provincia autonoma di Bolzano.



Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la Corte costituzionale avrebbe già ricondotto le disposizioni contenute nel d.l. n. 78 del 2010 alla preminente necessità di contenere la spesa pubblica a fini di stabilizzazione finanziaria, senza che ciò contraddica i requisiti di necessità ed urgenza, attese le esigenze di programmazione pluriennale delle politiche di bilancio (sentenza n. 310 del 2013).

4.2.- Sempre in via preliminare, richiamando il contenuto dell'atto di costituzione, l'Avvocatura dello Stato eccipisce inoltre la tardività del ricorso, in quanto proposto avverso disposizioni del d.l. n. 78 del 2010 non modificate in sede di conversione e che, quindi, avrebbero dovuto essere impugnate nel termine di cui all'art. 127, secondo comma, Cost., decorrente dalla data di pubblicazione del decreto-legge.

4.3.- Nel merito, quanto alle singole censure, osserva la difesa dello Stato che, attesa l'eccezionalità della situazione economica internazionale e tenuto conto delle esigenze prioritarie di conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, l'impugnato art. 5, comma 5, del d.l. n. 78 del 2010, introduce «economie negli Organi costituzionali, di governo e negli apparati politici» - come reca la rubrica dell'articolo censurato - stabilendo: la gratuità di qualsiasi incarico conferito dalla pubblica amministrazione, inclusa la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo, salvo il rimborso delle spese sostenute, e la limitazione a 30 euro di eventuali gettoni di presenza.

Afferma il resistente Presidente del Consiglio dei ministri che, in relazione alle richiamate disposizioni, la Provincia autonoma di Bolzano deduce la lesione della propria autonomia statutaria, patrimoniale e finanziaria (Titolo VI dello statuto speciale), nonché della propria autonomia di spesa garantita dall'art. 119 Cost., poiché il legislatore statale avrebbe dettato condizioni e limitazioni di dettaglio, che precluderebbero l'esercizio della potestà legislativa concorrente della Provincia. Al riguardo, la difesa dello Stato controdeduce che la norma impugnata non violerebbe in alcun modo i parametri costituzionali e statutari evocati, atteso che essa risponderebbe ad esigenze di coordinamento della finanza pubblica e di equilibrio di bilancio, rispettivamente tutelate dall'art. 117, terzo comma, Cost. e dall'art. 81, primo comma, Cost.

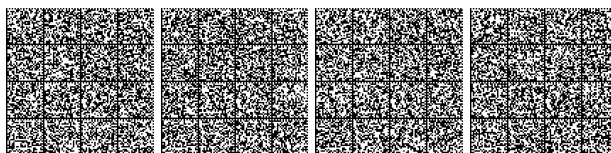
In particolare, la disposizione impugnata riguarderebbe i titolari di cariche elettive, e sarebbe pertanto riconducibile alla «materia dell'ordinamento elettorale, nella specie provinciale, di sicura spettanza legislativa statale (artt. 117 e 122 Cost.; art. 47 d.P.R. n. 670/72)»; né - rileva la difesa erariale - risulta stipulato l'accordo con lo Stato ai sensi dell'art. 79 dello statuto circa il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, e pertanto troverebbe applicazione «la normativa costituzionale generale».

L'Avvocatura dello Stato richiama infine la sentenza n. 151 del 2012 della Corte costituzionale, che ha espressamente qualificato la norma impugnata come principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica», dichiarando conseguentemente non fondate le questioni sollevate dalle Regioni Puglia e Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste; da ciò seguirebbe anche l'infondatezza della questione promossa nel presente giudizio.

5.- Con memoria depositata in data 3 marzo 2014 nella cancelleria di questa Corte, la ricorrente Provincia autonoma di Bolzano, richiamando integralmente quanto già esposto in atti, ha ribadito le conclusioni precedentemente rassegnate, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

5.1.- In via preliminare, quanto all'eccezione sollevata dalla difesa dello Stato circa l'asserita tardività del ricorso, perché proposto avverso disposizioni non modificate dalla legge di conversione del decreto-legge e quindi, stante la loro immediata lesività, suscettibili di autonoma impugnazione, la ricorrente richiama la giurisprudenza costituzionale che ha ripetutamente affermato l'ammissibilità di questioni concernenti disposizioni contenute in un decreto-legge proposte soltanto successivamente alla conversione in legge (sono menzionate le sentenze n. 215 del 2012, n. 207 e n. 205 del 2011).

5.2.- Nel merito, la Provincia autonoma di Bolzano rileva l'incidenza sull'autonomia di spesa della disposizione impugnata, la quale si porrebbe in contrasto con la giurisprudenza costituzionale che ammette la fissazione di un limite alla spesa delle Regioni, ritenendo che lo stesso sia compatibile con la natura di norma di principio che deve assistere l'espressione della potestà legislativa statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 221 del 2013 e n. 262 del 2012). Osserva infatti la ricorrente che, nel caso di specie, non vi sarebbe modo di interpretare la disposizione impugnata come volta a fissare un tetto complessivo di spesa all'interno del quale la Provincia è ammessa a individuare le specifiche misure e i puntuali tagli da effettuare per conseguire gli obiettivi imposti dallo Stato, atteso che il legislatore statale avrebbe già individuato il mezzo mediante cui conseguire il fine del contenimento della spesa, ovvero la gratuità dell'incarico, il quale, escludendo qualunque remunerazione, non consentirebbe alcun intervento specificativo provinciale, violando in tal modo la competenza concorrente della Provincia autonoma.





5.3.- Con un secondo ordine di argomenti, ribadendo quanto dedotto nel ricorso, la Provincia autonoma di Bolzano censura la disposizione impugnata per violazione dell'art. 79 dello statuto di autonomia, il quale - come sostituito dall'art. 2, comma 107, lettera *h*), della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), in esito al cosiddetto "Accordo di Milano" (sottoscritto il 30 novembre del 2009 tra i Ministri dell'economia e delle finanze e per la semplificazione normativa e i Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano) - stabilisce, tra l'altro, che le Province autonome di Trento e di Bolzano «concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e dei doveri dagli stessi derivanti nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale» soltanto mediante specifiche misure dettagliatamente individuate, disciplinando ogni aspetto del concorso provinciale agli obiettivi finanziari ed escludendo che lo Stato possa imporre obblighi di diversa natura e consistenza, al di fuori del regime pattizio previsto dagli artt. 103 e 104 dello statuto, salva la sola l'ipotesi - che non ricorrerebbe nella specie - dell'intervento concordato tra Stato e Provincia.

### *Considerato in diritto*

1.- La Provincia autonoma di Bolzano ha promosso, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119, della Costituzione, e agli artt. 79 e 104, primo comma, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122.

Ad avviso della ricorrente, la disposizione impugnata imporrebbe un vincolo puntuale relativo ad una singola voce di spesa, ledendo, in tal modo, gli evocati parametri costituzionali e statutari.

2.- In via preliminare, occorre osservare che i giudizi avverso il d.l. n. 78 del 2010 sono stati promossi dalla Provincia autonoma di Bolzano sulla base di una delibera adottata in via d'urgenza dalla Giunta, ai sensi dell'articolo 44, numero 5), dello statuto speciale. In tali casi, gli atti di ratifica dei rispettivi Consigli devono intervenire ed essere prodotti in giudizio non oltre il termine di costituzione della parte ricorrente (sentenza n. 142 del 2012).

Nel caso di specie non rileva la tempestività di siffatta ratifica e del relativo deposito in quanto questa Corte ha più volte ribadito che per i ricorsi promossi prima della citata sentenza sussistono gli estremi dell'errore scusabile già riconosciuto in ipotesi del tutto analoghe, in ragione del fatto che tale profilo di inammissibilità a lungo non è stato rilevato, sì da ingenerare affidamento nelle parti in ordine a una interpretazione loro favorevole (sentenze n. 219 del 2013, n. 203, n. 202, n. 178 e n. 142 del 2012).

Il ricorso è perciò, sotto tale profilo, ammissibile.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha dedotto l'inammissibilità della questione sollevata per l'asserita tardività del ricorso, in quanto proposto avverso disposizioni del d.l. n. 78 del 2010 non modificate in sede di conversione. Queste ultime, quindi, secondo l'Avvocatura dello Stato, avrebbero dovuto essere impuginate, in quanto immediatamente lesive delle competenze regionali, nel termine di cui all'art. 127, secondo comma, Cost., decorrente dalla data di pubblicazione del decreto-legge.

L'eccezione è priva di fondamento.

È infatti principio consolidato nella giurisprudenza di questa Corte che, qualora la Regione ritenga lese le proprie competenze costituzionali da un provvedimento provvisorio quale il decreto-legge, può impugnarlo nei termini previsti, oppure riservarsi di impugnare soltanto la legge di conversione, che rende permanente e definitiva la normativa precariamente dettata con il decreto-legge e che, pertanto, sia che lo modifichi, sia che ne riproduca invariato il contenuto, reitera, con la sola novazione della fonte, la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere della Regione (sentenze n. 215, n. 173, n. 151 e n. 139 del 2012, n. 232, n. 207 e n. 205 del 2011, n. 430 del 2007 e n. 383 del 2005).

Deve, pertanto, riconoscersi la tempestività dell'impugnazione, pur se relativa a disposizioni del d.l. n. 78 del 2010 non modificate in sede di conversione.

4.- Secondo il resistente Presidente del Consiglio dei ministri la disposizione impugnata troverebbe anzitutto giustificazione nella necessità di far fronte a difficoltà economiche in cui versa l'Italia, di così eccezionale gravità da mettere a repentaglio la stessa *salus rei publicae* e da consentire, perciò, deroghe temporanee, poste in via d'urgenza da Governo e Parlamento, alle regole costituzionali di distribuzione delle competenze fra Stato e Regioni.



A sostegno di tale assunto - avanzato, nell'atto di costituzione in giudizio e nelle memorie successive, con riguardo a tutte le disposizioni impugnate - la parte resistente invoca i principi fondamentali della solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.), dell'uguaglianza economica e sociale (art. 3, secondo comma, Cost.), dell'unitarietà della Repubblica (art. 5 Cost.), della responsabilità internazionale dello Stato (art. 10 Cost.) dell'appartenenza all'Unione europea (art. 11 Cost.) ed i principi del concorso di tutti alle spese pubbliche (art. 53 Cost.), di sussidiarietà (art. 118 Cost.), della responsabilità finanziaria (art. 119 Cost.), della tutela dell'unità giuridica ed economica (art. 120 Cost.) e gli «altri doveri espressi dalla Costituzione (artt. 41-47, 52, 54)».

In proposito, occorre osservare che questa Corte ha già affermato che le richiamate disposizioni costituzionali non attribuiscono allo Stato il potere di derogare alle competenze delineate dal Titolo V della Parte seconda della Costituzione. Al contrario, anche nel caso di situazioni eccezionali, lo Stato è tenuto a rispettare tale riparto di competenze ed a trovare rimedi che siano con esso compatibili (ad esempio, mediante l'esercizio, in via di sussidiarietà, di funzioni legislative di spettanza regionale, nei limiti ed alle condizioni più volte sottolineate dalla Corte). La Costituzione esclude che una situazione di necessità possa legittimare lo Stato ad esercitare funzioni legislative in modo da sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali, previste, in particolare, dall'art. 117 Cost.

Né può sostenersi che la sentenza n. 310 del 2013 - richiamata dalla difesa dello Stato nella memoria depositata il 4 febbraio 2014 - abbia in alcun modo legittimato, in via d'urgenza, una sorta di ulteriore estensione dei titoli competenziali dello Stato in materia di «coordinamento della finanza pubblica», essendosi questa Corte limitata a dichiarare la conformità a Costituzione delle disposizioni contenute nel d.l. n. 78 del 2010 - censurate in quel giudizio - osservando, tra l'altro, che esse appaiono del tutto coerenti con le finalità, perseguite dal provvedimento d'urgenza, di contenimento della spesa pubblica, le quali consentono «la protrazione nel tempo - anche se non senza limiti - delle misure previste», senza contraddire «la sussistenza della necessità ed urgenza, attese le esigenze di programmazione pluriennale delle politiche di bilancio».

Va pertanto ribadita, secondo quanto già affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, l'inderogabilità dell'ordine costituzionale delle competenze legislative, anche nel caso in cui ricorrano le situazioni eccezionali prospettate dall'Avvocatura generale dello Stato (sentenze n. 151 e n. 148 del 2012).

5.- Passando all'esame delle singole censure, ad avviso della ricorrente la disposizione impugnata, introducendo vincoli puntuali relativi ad una singola voce di spesa lederebbe, anzitutto, la competenza della Provincia autonoma di Bolzano in materia di «coordinamento della finanza pubblica» e, correlativamente, l'autonomia finanziaria garantita dall'art. 119 Cost.

Secondo la difesa dello Stato, il comma 5 dell'art. 5 del d.l. n. 78 del 2010 sarebbe invece costituzionalmente legittimo perché, ponendo una regola «generalissima ed uguale per tutta la P.A.», esprimerebbe un principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica».

La questione non è fondata.

5.1.- Questa Corte, con la sentenza n. 151 del 2012, ha espressamente qualificato la norma impugnata come principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica», ascrivibile alla competenza legislativa dello Stato, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., affermando, tra l'altro, che «il comma denunciato introduce il principio di gratuità di tutti gli incarichi conferiti dalle indicate pubbliche amministrazioni ai titolari di cariche elettive (inclusa la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo), in forza del quale i soggetti che svolgono detti incarichi hanno diritto esclusivamente al rimborso delle spese sostenute». A detto principio - secondo la giurisprudenza di questa Corte - risponde anche la previsione che gli «eventuali gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta», posta l'esiguità di tale limite (sentenza n. 151 del 2012, punto 7.1.2. del Considerato in diritto).

Dalla qualificazione della norma censurata come principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica» segue la non fondatezza delle censure prospettate in riferimento agli art. 117, terzo comma, e - correlativamente - 119 Cost.

5.2.- Parimenti non fondate sono le censure mosse dalla ricorrente Provincia autonoma di Bolzano in riferimento agli artt. 79 e 104, primo comma, del d.P.R. n. 670 del 1972.

In base al comma 4 (secondo periodo) del richiamato art. 79, la Provincia autonoma è infatti tenuta, per espresso vincolo statutario, ad adeguare la propria legislazione «ai principi costituenti limiti» ai sensi dell'art. 5 dello stesso statuto, cioè ai principi «stabiliti dalle leggi dello Stato».

Nella specie, la normativa statale censurata - come si è visto - introduce un principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica», il quale - in quanto posto dalla legge dello Stato - costituisce un limite applicabile alla legislazione provinciale, senza necessità che venga previamente attivata la procedura legislativa concordata tra Governo e Provincia, prevista dall'art. 104, primo comma, dello statuto, per la modifica delle misure amministrative finalizzate ad assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, adottate dalla Provincia in applicazione dell'accordo tra Provincia autonoma e Ministro dell'economia e delle finanze di cui al comma 3 dell'art. 79 del medesimo statuto.



Detto articolo - come sostituito dall'art. 2, comma 107, lettera *h*), della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), in esito al cosiddetto "Accordo di Milano" (sottoscritto il 30 novembre del 2009 tra i Ministri dell'economia e delle finanze e per la semplificazione normativa e i Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano) - costituisce - come afferma la stessa ricorrente - attuazione del principio dell'accordo per regolare la partecipazione delle Province autonome di Trento e di Bolzano al concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Al riguardo, occorre ricordare che questa Corte, in più pronunce, ha riconosciuto detti accordi quale strumento «ormai consolidato [...] per conciliare e regolare in modo negoziato il doveroso concorso delle Regioni a statuto speciale alla manovra di finanza pubblica e la tutela della loro autonomia finanziaria, costituzionalmente rafforzata» (*ex plurimis*, sentenze n. 118 del 2012; n. 82 del 2007; n. 353 del 2004), atteso che «il contenuto dell'accordo deve essere compatibile con il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità, della cui salvaguardia anche le Regioni a statuto speciale devono farsi carico e contemporaneamente deve essere conforme e congruente con le norme statutarie della Regione» (sentenza n. 118 del 2012).

Nondimeno, la previsione del comma 3 del richiamato art. 79, in base alla quale la Provincia autonoma di Bolzano concorda con lo Stato «gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo» vale soltanto a regolare la partecipazione della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano al concorso agli obiettivi di finanza pubblica nell'ambito del patto di stabilità, anche mediante l'eventuale modificazione del Titolo VI dello statuto di autonomia, proprio come avvenuto con il richiamato "Accordo di Milano". Detta previsione, di per sé, non determina pertanto alcuna modificazione dei limiti a cui è soggetta la legislazione provinciale, giusto il combinato disposto degli artt. 4 e 5 dello statuto di autonomia, tra i quali non possono non annoverarsi i principi di «coordinamento della finanza pubblica».

Ne consegue che le modalità positivamente determinate, mediante le quali le Province autonome di Trento e di Bolzano concordano con il Ministro dell'economia gli obiettivi di finanza pubblica, non valgono a sottrarre le Province autonome stesse all'obbligo di adeguamento della legislazione provinciale ai principi di «coordinamento della finanza pubblica».

Al riguardo, come già affermato da questa Corte, occorre quindi ribadire che l'art. 79 dello statuto speciale «detta una specifica disciplina riguardante il solo patto di stabilità interno; per le altre disposizioni in materia di coordinamento della finanza pubblica, la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome si conformano alle disposizioni legislative statali, legiferando entro i limiti stabiliti dallo statuto, in particolare agli articoli 4 e 5» (sentenza n. 221 del 2013).

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione e agli artt. 79 e 104, primo comma, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 aprile 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

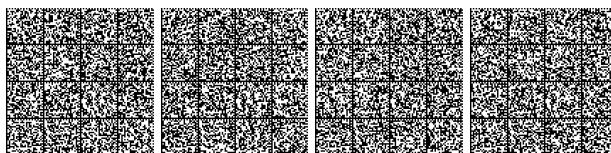
Sergio MATTARELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 aprile 2014.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



## N. 100

*Sentenza 9 - 16 aprile 2014*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ambiente - Rifiuti - Misure varie in materia di programmazione del servizio di gestione integrata, di gestione dei contratti per attività di raccolta, trasporto, trattamento, smaltimento e recupero, nonchè di accertamento e riscossione della TARSU e della TIA.**

- Decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195 (Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile), convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2010, n. 26, art. 11, commi 1, 2 e 3.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Gaetano SILVESTRI;

*Giudici :* Luigi MAZZELLA, 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, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2010, n. 26 (Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania - sezione staccata di Salerno - con due ordinanze del 7 settembre 2011, iscritte ai nn. 29 e 30 del registro ordinanze 2012 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2012.

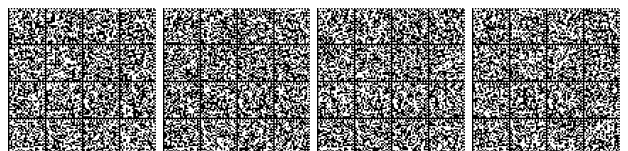
Visti gli atti di costituzione del Comune di Battipaglia, della Provincia di Salerno, del Comune di Salerno, nonché gli atti di intervento della Provincia di Avellino e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'11 febbraio 2014 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi gli avvocati Vincenzo Cocozza per il Comune di Salerno, Egidio Lamberti, Angela Ferrara e Giuseppe Lullo per il Comune di Battipaglia, Lorenzo Lentini per la Provincia di Salerno, Giancarlo Viglione per la Provincia di Avellino e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 7 settembre 2011, il Tribunale amministrativo regionale per la Campania - sezione staccata di Salerno, ha sollevato, con riferimento agli articoli 11, 114, secondo comma, 117, primo, secondo e terzo comma e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195 (Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2010, n. 26.



1.1.- Riferisce il rimettente che con il ricorso sottoposto al suo esame il Comune di Battipaglia aveva chiesto l'annullamento di alcuni atti amministrativi riconducibili alla Provincia di Salerno, relativi all'affidamento ed alla gestione del ciclo integrato dei rifiuti del servizio di accertamento e di riscossione della "Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani" (TARSU) e della "Tariffa igiene ambientale" (TIA), con i quali in sostanza era stata disposta l'avocazione di tali attività alla predetta Provincia.

Il Comune ricorrente, in particolare, si doleva del fatto che il Presidente della Provincia, nell'emanare gli indirizzi applicativi di programmazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti, ai sensi dell'art. 11 del decreto-legge n. 195 del 2009, da un lato, avesse previsto l'immediato trasferimento, dai Comuni alla Provincia, delle funzioni relative al trattamento, smaltimento o recupero dei rifiuti indifferenziati e, dall'altro, avesse comunicato agli enti locali, ricadenti nel suo ambito, gli «oneri economici» di tali attività, per l'anno 2010. Ad avviso del Comune ricorrente, le determinazioni provinciali sarebbero viziate sotto molteplici aspetti ed, in particolare, sarebbero lesivi della legge della Regione Campania 28 marzo 2007, n. 4 (Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati), ma anche dello stesso art. 11 del d.l. n. 195 del 2009.

Al contrario, secondo il TAR di Salerno, il provvedimento impugnato sarebbe conforme a quanto disposto dall'art. 11 del d.l. n. 195 del 2009. Tuttavia, sarebbe proprio tale articolo a presentare profili di illegittimità, ponendosi in contrasto con gli artt. 11, 114, secondo comma, 117, commi primo, secondo e terzo, e 118, commi primo e secondo, Cost., dal momento che ribalterebbe il sistema, non privo di coerenza, delineato dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e confermato, a suo giudizio, dalle leggi regionali in materia, e, segnatamente, dalla legge reg. Campania n. 4 del 2007, e successive modificazioni.

1.2.- In particolare, quanto alla questione relativa all'art. 117, primo, secondo e terzo comma, a parere del rimettente la norma censurata si porrebbe in contrasto con il riparto delle competenze legislative ivi delineato. Invero, secondo il rimettente (come avrebbe affermato anche questa Corte costituzionale) se è vero che le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, pur dovendo rispettare la normativa statale in tema di tutela dell'ambiente, possono stabilire, per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze (in materia di tutela della salute, di governo del territorio, di valorizzazione dei beni ambientali), livelli di tutela più elevati (sentenze n. 61, n. 30 e n. 12 del 2009; n. 105, n. 104 e n. 62 del 2008), ciò certamente, finendo con l'incidere sul bene "ambiente", di prerogativa dello Stato, potrebbe avvenire solo all'esclusivo fine di una più adeguata salvaguardia delle materie già riconducibili alle competenze delle Regioni stesse. Si tratterebbe, quindi, di un potere insito nelle stesse attribuzioni di queste ultime per consentire la massima loro esplicazione e realizzazione.

In ogni caso, prosegue il rimettente, il legislatore regionale può disporre dell'esercizio delle funzioni pianificatorie, previa adozione degli indirizzi di carattere generale che la legge statale ritenga essenziali.

La Corte, inoltre, avrebbe evidenziato che la disciplina della gestione dei rifiuti si colloca nell'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., anche se interferisce con altri interessi e competenze, e che, pertanto, dovrebbe essere riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, restando ferma la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelle propriamente ambientali. Di conseguenza, ogni volta che sia necessario verificare la legittimità costituzionale di norme statali che abbiano disciplinato il fenomeno della gestione dei rifiuti, sarebbe necessario valutare se l'incidenza della normativa sulle materie regionali immediatamente contigue sia tale da compromettere, oltre il limite della adeguatezza, il riparto costituzionale di cui al Titolo V della Parte seconda della Costituzione, rispetto alla citata finalità di fissazione dei livelli di tutela uniformi. Non sarebbe, quindi, consentito allo Stato comprimere la sfera di attribuzione regionale quando ciò non trovi giustificazione in particolari esigenze.

Nel caso di specie, invece, secondo il TAR rimettente, le disposizioni statali contestate, individuando direttamente le amministrazioni territoriali competenti per la gestione del servizio, imponendo i tempi di trasferimento delle funzioni ed un modello organizzativo precostituito, incidendo sugli assetti contrattuali in corso stipulati dagli enti locali, interferendo pesantemente sulle competenze dei Comuni, disciplinando anche l'aspetto finanziario organizzativo di riscossione dei corrispettivi, non risponderebbero ad alcun criterio di adeguatezza in relazione a quelle esigenze «unitarie» come sopra illustrate.

Le norme in questione si porrebbero, infatti, in contraddizione con la disciplina generale posta dal d.lgs. n. 152 del 2006, con la significativa circostanza di tracciare una normativa derogatoria, non più giustificabile dalle esigenze straordinarie, avuto riguardo al dato che il termine finale dello stato di emergenza per la Regione Campania era fissato alla data del 31 dicembre 2009.



Quanto alla censura relativa all'asserita lesione dell'art. 118, primo e secondo comma, Cost., ricorda il rimettente che i principi di sussidiarietà e di adeguatezza possono convivere con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificare una deroga «solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata.» (sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale).

Tuttavia, secondo il rimettente, nel caso di specie la disposizione statale non reggerebbe ad una valutazione di ragionevolezza, poiché non è proporzionata all'obiettivo di governare il passaggio tra la fase di emergenza e quella ordinaria. Inoltre la stessa presenterebbe il limite di non essere stata introdotta, secondo il principio di leale collaborazione, con l'accordo della Regione interessata.

1.3.- Il rimettente, inoltre, denuncia la violazione degli artt. 114 e 118, Cost. là dove le norme costituzionali prevedono che le funzioni amministrative siano attribuite ai Comuni salvo che, per assicurare l'esercizio unitario, nel qual caso sono conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

La valutazione sulle esigenze superiori volte ad assicurare l'esercizio unitario non potrebbero che essere compiute dalla Regione, il soggetto istituzionale in grado di valutare, insieme agli altri enti locali del territorio, il livello di governo più adeguato alle funzioni amministrative che devono essere esercitate. Il legislatore regionale può prevedere un'articolazione elastica del modello organizzativo in base alle peculiari situazioni di fatto presenti nel territorio e nelle diverse Province, anche con la previsione di soluzioni alternative, sempre in cooperazione con i soggetti istituzionali.

Ebbene, le norme statali in questione, secondo il rimettente, introdurrebbero un'indebita ingerenza del legislatore statale nella disciplina di settore già regolamentata dalla Regione Campania, con lesione della sfera di autonomia dei Comuni; tanto più che, relativamente all'ambito soggettivo di applicazione, esse detterebbero una disciplina derogatoria esclusivamente diretta a questa Regione, a dispetto della circostanza che lo stesso legislatore statale abbia decretato la conclusione della fase d'emergenza.

1.4.- Un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale, sussisterebbe con riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. La circostanza che la Provincia debba affidare il servizio di gestione integrata dei rifiuti ad un determinato soggetto economico, ovvero prorogare i contratti in corso o affidare l'appalto con procedura di massima urgenza senza ricorrere ai procedimenti pubblici di gara, pur in assenza dei presupposti comunitari, nonché ancora imporre ai Comuni di avvalersi dei Consorzi di bacino già in liquidazione sarebbe in palese contrasto con le regole comunitarie della concorrenza e della libertà di stabilimento e d'impresa. Ciò sarebbe tanto più evidente confrontando questo regime con la legislazione ordinaria vigente sull'intero territorio nazionale; in particolare, l'art. 202 del d.lgs. n. 152 del 2006 attribuisce all'Autorità d'ambito il compito di aggiudicare il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani mediante gara disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie, secondo la normativa applicabile in tema di affidamento dei servizi pubblici locali.

Un regime legislativo speciale, applicabile per la sola Regione Campania, rispetto al restante territorio nazionale, si porrebbe in contrasto con la stringente normativa comunitaria di settore (direttive del 31 marzo 2004, n. 2004/17/CE - Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia e degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali - e n. 2004/18/CE - Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi) e, per il tramite di queste, con l'art. 11 Cost.

1.5.- Infine, profili di incompatibilità con l'art. 118, commi primo e secondo, Cost., presenterebbe la disposizione contenuta all'art. 11, comma 3, del citato d.l. n. 195 del 2009, nel punto in cui affida alle società provinciali il compito di agire sul territorio anche quali soggetti preposti all'accertamento ed alla riscossione della TARSU e della TIA.

1.6.- Si è costituita in giudizio la Provincia di Salerno, opponendosi alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 11, commi 1, 2 e 3 del d.l. n. 195 del 2009. Secondo la Provincia, premesso che la normativa dei rifiuti si colloca, secondo il consolidato orientamento della Corte, nell'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di esclusiva competenza statale, ferma restando la competenza delle Regioni a disciplinare gli interessi funzionalmente collegati a quelli ambientali, sicché è riservato allo Stato il potere di fissare standard di tutela uniformi sul territorio nazionale, il Governo, proprio nell'esercizio di tale potestà, avrebbe emanato il citato d.l. n. 195 del 2009, con il quale ha inteso dettare una disciplina speciale, di carattere temporaneo, diretta a regolare il transito dalla fase emergenziale al regime ordinario, il cui art. 11, commi 1, 2 e 3 avrebbe previsto poteri di programmazione del Presidente della Provincia, modalità di gestione del servizio, regole per i contratti scaduti, riparto di funzioni tra Provincia e Comuni e delle relative risorse finanziarie, al solo fine di evitare soluzioni di continuità con la pregressa fase emergenziale.



Tale normativa troverebbe adeguata giustificazione nella *ratio* perseguita dal legislatore, che legittimerebbe l'emanazione di una disciplina speciale, in parte derogatoria, rispetto a quella generale, attraverso l'adozione di misure adeguate a consentire il passaggio dalla fase emergenziale al regime ordinario. Ciò nella considerazione che, cessato lo stato di emergenza (durato per ben 15 anni, dal 1994 al 2009), l'applicazione della disciplina ordinaria avrebbe potuto ostacolare il normale svolgimento del ciclo integrato dei rifiuti, compromettendo le relative attività ed il superamento della fase emergenziale. Pertanto, l'emanazione di una disciplina speciale, diretta ad introdurre eccezionali misure regolatrici del ciclo integrato dei rifiuti e delle funzioni degli Enti, risponderebbe certamente ai principi di ragionevolezza e buon andamento, oltre che a quelle esigenze unitarie, cui fa riferimento l'art. 118 Cost.

Non si configurerebbe neanche, come adombra l'ordinanza di remissione, alcuna lesione delle prerogative regionali o delle competenze comunali. Sotto tale profilo, la speciale disciplina, dettata dall'art. 11 del d.l. n. 195 del 2009, sarebbe coerente e simmetrica con la disciplina della Regione Campania di cui alla legge reg. Campania n. 4 del 2007 (attuativa della normativa statale), che ha soppresso l'Autorità d'ambito, radicando, in capo alle Province, le competenze e l'ambito ottimale, in materia di gestione integrata dei rifiuti.

Inoltre, la normativa statale, prevista dall'art. 11 del d.l. n. 195 del 2009, non avrebbe escluso la competenza della Regione a redigere il Piano, con conseguente piena operatività dei moduli alternativi e delle funzioni dei Comuni. Su queste premesse, la norma censurata, nella parte in cui ha previsto una eccezionale disciplina derogatoria alle competenze regionali, non sarebbe in contrasto con i principi costituzionali di cui agli artt. 117 e 118 Cost. e con quelli di adeguatezza e proporzionalità.

L'art. 11 citato, ancora, non contrasterebbe con la normativa statale, per quanto riguarda l'ambito soggettivo di applicazione, avendo dettato una disciplina derogatoria limitata per la sola Regione Campania, nonostante la cessazione dello stato di emergenza. Le deroghe ivi previste non troverebbero fondamento nello stato emergenziale, ma sarebbero dirette a regolare la fase di transito dopo la cessazione del regime *extra ordinem*, per cui risponderebbero ad una situazione del tutto peculiare, conseguente alla cessazione di uno stato di emergenza che, in Campania, si è protratto per 15 anni, che esigeva una fase preliminare transitoria di allineamento delle diverse realtà, sorte in fase emergenziale.

Del tutto ragionevole sarebbe, pertanto, aver introdotto una disciplina destinata ad avere effetti in un determinato ambito territoriale.

Anche le censure relative all'illegittimità del modello gestionale previsto dall'art. 11 sarebbero infondate. La possibilità di subentro delle società provinciali sarebbe, infatti, limitata ai contratti in corso ed alla loro durata; il che escluderebbe qualunque violazione delle regole concorsuali.

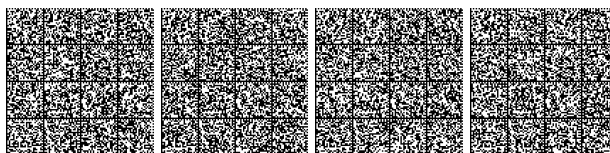
La proroga dei contratti, per una sola volta e per un periodo massimo di un anno e l'affidamento, con procedura di somma urgenza, sono limitate solo alla fase di immediato transito nel regime ordinario, per la particolarità della situazione, determinatasi con la cessazione dello stato di emergenza, dunque, non si verserebbe in una situazione di deroga, a tempo indefinito, delle procedure di evidenza pubblica, escludendosi la violazione dei principi comunitari. La declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 32-*bis* della legge regionale n. 4 del 2007, inoltre, avrebbe determinato la cessazione immediata delle funzioni dei consorzi di bacino, con transito dei servizi in capo alle Province, attraverso la procedura di liquidazione. Ciò assorbirebbe ogni questione, al riguardo, dedotta dal TAR rimettente.

Non sussisterebbe, infine, la pretesa interferenza con le funzioni del Comune, che potrebbe ben assolvere alla cura degli interessi della collettività, essendo assicurato l'incasso delle somme, di competenza comunale.

1.7.- È intervenuta in giudizio la Provincia di Avellino. In punto di ammissibilità del proprio intervento, essa ha ricordato che la Corte ha più volte avuto modo di precisare che «possono intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale le sole parti del giudizio principale e i terzi portatori di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro atto, dalla norma oggetto di censura» (*ex plurimis*, sentenza n. 263 del 2009).

Nel merito, dopo aver focalizzato l'attenzione sulle norme nazionali e regionali che disciplinano il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani nella Regione Campania e all'interno delle quali si pone la questione di legittimità costituzionale in esame, la Provincia deduce che dalla semplice lettura della riportata norma emerge evidente come il legislatore attribuisca alla Autorità d'ambito, delimitata territorialmente da ciascuna Regione, l'esercizio delle competenze in materia di gestione integrata dei rifiuti.

Tale scelta avrebbe segnato una netta discontinuità rispetto al regime previgente. Ai sensi dell'art. 197 del decreto legislativo n. 152 del 2006, la gestione dei rifiuti solidi urbani non spetterebbe più ai Comuni ma alle Autorità d'ambito, alle cui attività i Comuni concorrono. Nel solco così tracciato dal codice ambientale si porrebbe la legge della Regione Campania n. 4 del 2007, successivamente modificata dalla legge della Regione Campania 14 aprile 2008, n. 4 (Modifiche alla legge regionale 28 marzo 2007, n. 4 "Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati"), la quale, all'art. 13, delimita le Autorità d'ambito facendole coincidere con le Province.



All'interno di un tale quadro normativo di riferimento, la cui ricostruzione trova conferma nella unanime giurisprudenza del T.A.R. Lazio, si inserirebbe, secondo la Provincia, il d.l. n. 195 del 2009. Tale provvedimento, afferma la Provincia, è stato adottato al termine del lungo periodo in cui la Regione Campania aveva vissuto lo stato di emergenza rifiuti. Il provvedimento legislativo in esame andrebbe letto ed interpretato in un'ottica di normativa speciale dettata dalla esigenza di accompagnare il passaggio dallo stato emergenziale, durato sedici anni, al regime ordinario di gestione del ciclo integrato dei rifiuti.

La previsione della costituzione di una società in house a completa ed esclusiva partecipazione della Provincia, in capo alla quale è radicata la gestione del ciclo integrato dei rifiuti che costituisce missione di carattere generale, non violerebbe, secondo la Provincia, le regole della concorrenza, atteso che la giurisprudenza della Corte di giustizia avrebbe riconosciuto che rientra nel potere organizzativo delle autorità pubbliche "autoprodurre" beni, servizi o lavori mediante il ricorso a soggetti che, ancorché giuridicamente distinti dall'ente conferente, siano legati a quest'ultimo da una relazione organica (c.d. affidamento in house).

1.8.- Si è costituito in giudizio il Comune di Battipaglia, affermando, in diritto, che la normativa impugnata lederebbe le competenze legislative regionali, derogando ai livelli uniformi di tutela in materia ambientale, e introducendo pertanto una disciplina immotivatamente discriminatoria, incidendo su aspetti organizzativi e gestionali la cui competenza spetta solo alla Regione. Pertanto, sarebbero violati gli artt. 3, 11, 114, 117, 118 119 e 120 Cost.

L'introduzione di alcune modifiche normative (non formanti oggetto della presente questione di legittimità costituzionale) avrebbe accentuato e approfondito i *vulnus* denunciati.

1.9.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, sostenendo l'infondatezza della questione sollevata dal TAR Campania.

Secondo il Presidente del Consiglio, l'intervento legislativo statale troverebbe fondamento nella competenza esclusiva statale per i profili attinenti alla tutela dell'ambiente ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*) Cost.

Inoltre, la norma impugnata avrebbe la sola funzione di favorire il passaggio dalla fase emergenziale al regime ordinario di gestione del ciclo dei rifiuti, stabilendo una deroga temporanea alla vigenza del riparto di competenze tra Stato ed enti territoriali in materia, giustificata dal fatto che, alla cessazione della fase di emergenza, la Regione Campania non si era ancora dotata di un Piano per la gestione integrata dei rifiuti.

Nell'introdurre tale regime derogatorio temporaneo, la disposizione censurata avrebbe inteso evitare soluzioni di continuità rispetto agli atti compiuti nella fase emergenziale. Evidente, quindi, sarebbe la ragionevolezza dell'intervento normativo, e la sua rispondenza ai presupposti della necessità e dell'urgenza.

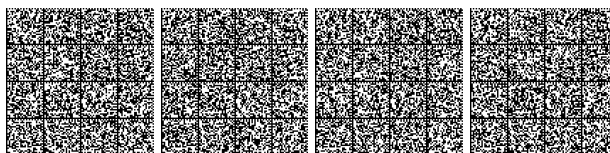
2.- Con successiva ordinanza lo stesso TAR di Salerno ha sollevato identica questione di legittimità costituzionale, nell'ambito di altro giudizio, promosso con ricorso dal Comune di Salerno ed avente ad oggetto gli stessi provvedimenti già impugnati dal Comune di Battipaglia nel precedente giudizio amministrativo.

2.1.- Si è costituita, in tale secondo giudizio, la Provincia di Salerno e il Comune di Salerno. Sono intervenuti la Provincia di Avellino e il Presidente del Consiglio dei ministri, svolgendo considerazioni analoghe a quelle già espresse con riferimento alla prima ordinanza di rimessione.

Il Comune di Salerno, dopo aver ricordato i passaggi fondamentali di una normativa (statale, e regionale) extra ordinem ed estremamente complessa, ha affermato che, nel settore dei rifiuti, sia per l'aspetto ambientale, sia per quello organizzativo, l'art. 117 della Cost. - come interpretato dalla Corte costituzionale - riconosce la competenza legislativa delle Regioni con l'unico limite per le relative discipline che «non possono in alcun modo peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato». Ha affermato che, seppure in seguito a modifiche all'impianto complessivo (ivi compresa la parte relativa alla individuazione delle Autorità d'ambito), dopo la fine dello stato di emergenza e il relativo commissariamento del servizio, l'art. 32-*bis* della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria anno 2010) ha modificato la normativa transitoria, prevedendo la cessazione delle funzioni dei Consorzi obbligatori, non più dalla entrata in vigore della legge, ma al «momento dell'avvenuto trasferimento dei servizi al nuovo soggetto gestore».

Di conseguenza, il procedimento ordinario delineato dalla disciplina generale presupporrebbe la previa adozione del Piano regionale per i rifiuti e, quindi, la scelta del modello organizzativo. Solo successivamente, una volta individuato il modello e, quindi, i soggetti attuatori del Piano, vi potrà essere il trasferimento a tali soggetti (come individuati nel Piano) delle relative funzioni.

La normativa vigente mostrerebbe, quindi, una piena coerenza e conformità a Costituzione, riscontrandosi il rispetto delle competenze legislative della Regione e dei principi costituzionali di autonomia degli enti locali.





Tuttavia, il comma 2-ter dell'art. 11 del d.l. n. 195 del 2009, "romperebbe" questo schema, evidenziando, quindi, un insanabile contrasto con l'impianto normativo precedente, calibrato sul rispetto delle competenze statali, regionali e delle autonomie locali e proponendo una disciplina speciale e derogatoria valida solo per la Regione Campania, priva di qualunque ragionevole giustificazione, che travolge principi essenziali dell'assetto autonomistico.

L'intervento legislativo statale sarebbe lesivo della sfera di competenza della Regione in materia di servizi pubblici locali e di organizzazione amministrativa della Regione, che costituiscono competenza residuale regionale. Non essendo individuati standard di tutela, d'altronde, non emergerebbero esigenze "unitarie". Peraltro, l'estremo dettaglio della disciplina renderebbe ancora più manifesta l'illegittimità costituzionale denunciata.

Quanto alla violazione dell'art. 118 Cost., secondo il Comune di Salerno, trattandosi di materia regionale, la scelta sulla eventuale "chiamata in sussidiarietà" spetterebbe alla Regione che, peraltro, è il solo soggetto istituzionale in grado di valutare, insieme agli altri enti locali del territorio, il livello di governo più adeguato alle funzioni amministrative che devono essere esercitate.

Il predetto Comune condivide anche la censura relativa alla dedotta violazione dei principi comunitari e conseguente violazione degli artt. 11 e 117 Cost. L'art. 202 del d.lgs. n. 152 del 2006, infatti, in attuazione dei principi comunitari sopra richiamati, dispone che l'Autorità d'ambito aggiudica il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani mediante gara disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie, secondo la normativa vigente in tema di affidamento dei servizi pubblici locali, in conformità ai criteri di cui all'articolo 113, comma 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). Sotto tale aspetto, anche per la irragionevole differenziazione della disciplina rispetto al resto del territorio, determinerebbe l'illegittimità costituzionale della normativa.

Infine, anche secondo il Comune di Salerno, la determinazione di incassare i proventi derivanti dal pagamento dei corrispettivi TARSU e TIA costituisce immediata conseguenza del trasferimento delle funzioni e per questa parte, dunque, la disciplina soffrirebbe dei medesimi vizi che sono stati in precedenza evidenziati.

2.2.- Con ordinanza emessa all'udienza dell'11 febbraio 2014, veniva ammesso l'intervento della Provincia di Avellino

### *Considerato in diritto*

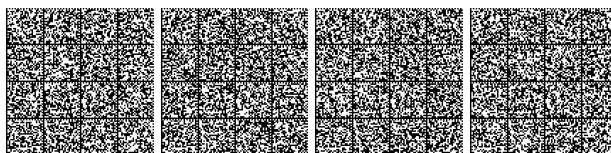
1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Campania - sezione staccata di Salerno, ha sollevato, con due distinte ordinanze, la medesima questione di legittimità costituzionale, con riferimento agli articoli 11, 114, secondo comma, 117, commi primo, secondo e terzo, e 118, commi primo e secondo, della Costituzione, avente ad oggetto l'art. 11, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195 (Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2010, n. 26.

1.1.- Il Tribunale rimettente è investito di due distinti ricorsi - uno proposto dal Comune di Battipaglia e l'altro dal Comune di Salerno - aventi ad oggetto una serie articolata di provvedimenti con i quali la Provincia di Salerno ha avvocato a sé, sottraendola ai predetti Comuni, la gestione del ciclo integrato dei rifiuti, mediante affidamento di tale gestione ad una società provinciale - la «Ecoambiente Salerno S.p.a.» - appositamente costituita.

2.- Preliminarmente, in considerazione dell'identità delle questioni, deve essere disposta la riunione dei giudizi, al fine di definirli con un'unica pronuncia.

2.1.- Sempre in via preliminare, deve essere confermata l'ordinanza, deliberata nel corso dell'udienza pubblica ed allegata alla presente sentenza, con la quale è stato dichiarato ammissibile l'intervento spiegato dalla provincia di Avellino.

Invero, per costante giurisprudenza di questa Corte, l'intervento di soggetti estranei al giudizio principale è ammissibile 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. 94 del 2009, n. 96 del 2008, n. 245 del 2007).



Ebbene, sussiste un interesse qualificato ad intervenire nei sopra indicati giudizi di legittimità costituzionale, anche in considerazione della diretta ed immediata applicabilità delle norme censurate alle amministrazioni provinciali della Regione Campania.

2.2.- In punto di rilevanza, il Tribunale, dopo aver ritenuto i provvedimenti amministrativi impugnati conformi al diritto vigente, e in particolare alle disposizioni censurate, ritenendoli legittimi proprio in forza del contenuto precettivo delle stesse, ha reputato tuttavia che fossero proprio queste ultime ad essere illegittime, in quanto lesive degli invocati precetti costituzionali, dal momento che la disposizione censurata costituisce il principale fondamento dei provvedimenti amministrativi impugnati nei giudizi amministrativi.

Tale motivazione è esaustiva e condivisibile. Le norme censurate, invero, rendendo obbligatoria per la Provincia l'adozione dei suddetti provvedimenti, esplicitamente prescrivono quell'avocazione, in materia di gestione del ciclo integrato dei rifiuti, dai Comuni alle Province, ossia la stessa spoliatura di funzioni amministrative, di cui si dolgono i Comuni ricorrenti.

Va, per contro, escluso che le determinazioni impugnate innanzi al TAR rimettente siano state fondate sugli artt. 3, commi 2-bis e 2-ter del decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245 (Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore rifiuti nella Regione Campania ed ulteriori disposizioni in materia di protezione civile), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 27 gennaio 2006, n. 21, posto che, al momento dell'adozione dei provvedimenti di avocazione, lo stato di emergenza rifiuti in Campania era ormai, sia pur da poco, cessato in forza dell'art. 19 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90 (Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 14 luglio 2008, n. 123. D'altra parte, i provvedimenti amministrativi impugnati richiamano, come loro fondamento e giustificazione, proprio l'avvenuta cessazione dello stato di emergenza in Campania.

3.- Nel merito, con una prima questione, relativa alla denunciata lesione delle competenze legislative regionali, di cui all'art. 117, primo, secondo e terzo comma, il TAR lamenta che la disposizione censurata travalicherebbe quelle esigenze di tutela ambientale che, a certe condizioni, possono legittimare l'avocazione allo Stato delle funzioni legislative in materie di competenza regionale, e si ingerirebbe in aspetti di disciplina di dettaglio del servizio che sono tipici delle prerogative regionali, quali quelle attinenti al governo del territorio e alla tutela della salute.

Essa, invero, individuerrebbe direttamente le amministrazioni territoriali competenti per la gestione del servizio, imponendo i tempi di trasferimento delle funzioni in base ad un modello organizzativo preconstituito e inciderebbe anche sugli assetti contrattuali in corso stipulati dagli enti locali, disciplinando anche l'aspetto finanziario organizzativo di riscossione dei corrispettivi.

In tal modo, per altro verso, la norma censurata contrasterebbe non solo con la disciplina positiva dello stesso rango dettata in materia dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), ma anche con la normativa regionale campana, e, segnatamente, con la legge 28 marzo 2007, n. 4 (Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati), che attribuirebbero alle Regioni il compito di realizzare gli Ambiti territoriali ottimali (ATO) e di costituire le cosiddette Autorità d'ambito.

3.1.- Con riferimento all'art. 118, primo e secondo comma, ed agli artt. 114 e 118 Cost., il rimettente lamenta che l'art. 11, commi 1, 2 e 3, contrasterebbe con tali precetti, in quanto la disciplina non sarebbe proporzionata all'obiettivo perseguito di governare il passaggio tra la fase di emergenza e quella ordinaria e non sarebbe stata introdotta con l'accordo della Regione interessata. Inoltre, con riferimento all'affidamento alle società provinciali del compito di agire sul territorio, anche quali soggetti preposti all'accertamento ed alla riscossione della tassa per lo smaltimento di rifiuti solidi urbani (TARSU) e della tariffa integrata ambientale (TIA), le disposizioni censurate, secondo il rimettente, estrometterebbero completamente il Comune dalla cura di uno degli interessi primari della comunità locale.

3.2.- Con riguardo agli artt. 114 e 118 Cost. (in base ai quali le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, salvo che, per assicurare l'esercizio unitario, nel qual caso sono conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza), le norme censurate introdurrebbero un'indebita ingerenza del legislatore statale nella disciplina di settore già regolamentata dalla Regione Campania, con lesione della sfera di autonomia dei Comuni.

3.3.- Con riferimento agli artt. 11 e 117 Cost., il rimettente denuncia che le norme censurate determinerebbero una violazione della stringente normativa comunitaria di settore (direttive del 31 marzo 2004, n. 2004/17/CE - Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia e degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali - e n. 2004/18/CE - Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi) alla quale lo Stato italiano ha dato attuazione con il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) e, in tal



modo, inciderebbero sui predetti parametri costituzionali, poiché imporrebbero di affidare il servizio di gestione integrata dei rifiuti ad un determinato soggetto economico, ovvero prorogare i contratti in corso o affidare l'appalto con procedura di massima urgenza, senza ricorrere ai procedimenti pubblici di gara.

4.- La prima questione, sollevata con riferimento alla denunciata lesione delle competenze legislative regionali di cui all'art.117, primo, secondo e terzo comma, Cost., non è fondata.

Le norme censurate, che disciplinano alcuni aspetti della gestione del ciclo dei rifiuti in Campania, e che, in particolare, affidano la gestione di tale ciclo, in una fase transitoria, alle Province, sono ascrivibili alla materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Come questa Corte ha avuto modo, in via generale, di affermare, la disciplina dei rifiuti «si colloca [...] nell'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, restando ferma la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali» (sentenza n. 249 del 2009).

Tale principio è stato ribadito da questa Corte anche con specifico riferimento alla norma statale oggi censurata (sentenza n. 69 del 2011). Nella predetta pronuncia, sul presupposto del carattere di principio fondamentale di tale norma statale, è stata dichiarata illegittima l'abrogazione - disposta da parte della Regione Campania con l'art. 1, comma 69, della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria anno 2010) -, di altra norma della stessa Regione (l'art. 32-*bis* della legge reg. Campania n. 4 del 2007) che aveva attuato il concreto trasferimento alle Province delle funzioni di cui all'art. 11 del d.l. n. 195 del 2009.

In definitiva, l'avocazione alle Province della gestione del ciclo integrato dei rifiuti è stata, dunque, ritenuta principio fondamentale, nell'ambito della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e, come tale, assolutamente inderogabile da parte delle Regioni.

La disposizione statale censurata introduce una disciplina pienamente adeguata alla finalità di fissare livelli di tutela uniformi su tutto il territorio nazionale e di fronteggiare una situazione di emergenza - quella dei rifiuti - che, pur localizzata in una specifica Regione, ha indubbiamente rilevanza nazionale. La gestione affidata alla Protezione civile nazionale, ne è una riprova.

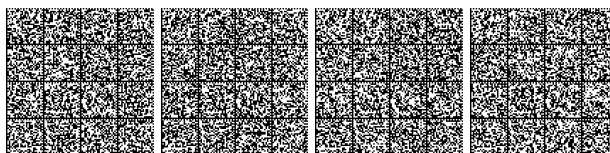
D'altro canto, la sostituzione, nella fase transitoria, delle Province ai Comuni nella gestione del ciclo rifiuti, è in sintonia, da un lato, con la normativa statale contenuta nel "Codice dell'ambiente" e, dall'altro, con le stesse norme regionali che si assumono violate e, segnatamente, gli artt. 8 e 20 della legge regionale n. 4 del 2007, in seguito alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Campania 14 aprile 2008, n. 4 (Modifiche alla legge regionale 28 marzo 2007, n. 4 "Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati").

5.- Anche le questioni sollevate con riferimento agli artt. 114 e 118 Cost. non sono fondate.

5.1.- È vero che il primo comma della censurata disposizione prevede semplicemente l'attribuzione delle funzioni provinciali ai relativi Presidenti. Esso, pertanto, incidendo esclusivamente nei rapporti interni a tali enti pubblici, è immune dalle doglianze sollevate dal rimettente TAR, ma è, altresì, incontestabile che le asserite violazioni "esterne", consistenti nell'attribuzione di competenze amministrative alle Province a scapito di quelle comunali, in materia di gestione dei rifiuti, non sono fondate. Il carattere eccezionale e transitorio della disciplina introdotta giustifica razionalmente l'avocazione delle funzioni amministrative dai Comuni alle Province e rende la stessa rispettosa dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed autonomia di cui all'art. 118 Cost. La legge censurata, pertanto, non lede l'autonomia amministrativa dei Comuni ed, anzi, è perfettamente in linea con l'art. 32-*bis* della legge regionale n. 4 del 2007.

5.2.- Per gli stessi motivi, deve escludersi la necessità di un accordo con la Regione interessata: la norma è transitoria e giustificata da una esigenza eccezionale.

5.3.- Non è fondata, inoltre, anche la questione relativa alla riscossione dei tributi TARSU e TIA, necessari per assicurare l'espletamento del servizio. Assegnato alle Province il compito di organizzare raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti, non ha alcun senso lasciare l'attività di riscossione ancora ai Comuni, quest'ultima non può che essere gestita dallo stesso ente territoriale preposto allo svolgimento del servizio.



6.- Non è fondata, infine, la questione relativa alla asserita lesione dei principi costituzionali di cui agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., per violazione delle direttive comunitarie in tema di affidamento degli appalti pubblici.

In tale materia, le società in house, ossia le società partecipate in modo preponderante da capitale dell'ente pubblico appaltante, secondo la giurisprudenza di questa Corte, possono legittimamente operare se il meccanismo dell'affidamento diretto sia strutturato in modo da evitare che esso possa risolversi in una ingiustificata compromissione dei principi che presiedono al funzionamento del mercato e, dunque, in una violazione delle prescrizioni a tutela della concorrenza contenute nel Trattato 25 marzo 1957, che istituisce la Comunità europea (sentenze n. 50 del 2013 e n. 439 del 2008). Pertanto, come imposto dalla stessa giurisprudenza della Corte di giustizia, è possibile non osservare le regole della concorrenza: *a)* quando l'ente pubblico svolge sul soggetto affidatario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; *b)* quando il soggetto affidatario «realizzi la parte più importante della propria attività» con l'ente o con gli enti che la controllano (sentenza Teckal del 18 novembre 1999, in causa C-107/98).

Nel caso in esame, non risulta che le suddette condizioni siano state violate dalla disposizione di legge in esame, che, prevedendo l'affidamento del servizio a società provinciali in house, senza disciplinare la composizione e i limiti di operatività di tali società, deve essere interpretata in senso costituzionalmente conforme, con implicito richiamo a tale indefettibile condizione di legittimità.

Per completezza espositiva si rileva che la previsione normativa della procedura di somma urgenza è del tutto fuori contesto e inapplicabile al caso di specie dove non ricorrono ipotesi di tale natura. Inoltre, la limitazione espressa a casi eccezionali di reale necessità e urgenza e il suo carattere transitorio non determinano di per sé lesioni della normativa comunitaria in materia di affidamento di appalti.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 1, 2 e 3 del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195 (Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2010, n. 26, sollevate, con riferimento agli artt. 11, 114, secondo comma, 117, primo, secondo e terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania - sezione staccata di Salerno - con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 aprile 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

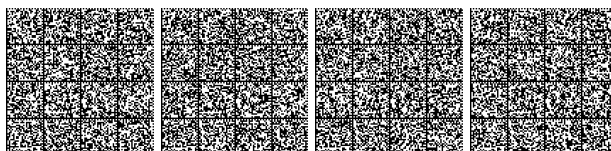
Luigi MAZZELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 aprile 2014.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



ALLEGATO:

Ordinanza letta all'udienza dell'11 febbraio 2014

## ORDINANZA

Visti gli atti relativi ai giudizi di legittimità costituzionale introdotti con due ordinanze del Tribunale amministrativo regionale per la Campania - sezione staccata di Salerno, depositate il 7 settembre 2011 (nn. 29 e 30 del registro ordinanze 2012);

rilevato che nei predetti giudizi di legittimità costituzionale è intervenuta la Provincia di Avellino;  
che l'ente sopra indicato non è parte nei giudizi a quibus;

che, per costante giurisprudenza di questa Corte sono ammessi ad 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 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. 94 del 2009, n. 96 del 2008, n. 245 del 2007);

che nell'intervento della Provincia di Avellino sono sollevati profili comuni e sostanzialmente sovrapponibili a quelli dedotti nei giudizi a quibus;

che, pertanto, sussiste un interesse qualificato della Provincia di Avellino ad intervenire nei sopra indicati giudizi di legittimità.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile l'intervento spiegato dal soggetto di cui in motivazione nei giudizi di legittimità costituzionale iscritti ai nn. 29 e 30 del registro ordinanze 2012.

F.to: Gaetano Silvestri, *Presidente*

T\_140100

N. 101

*Ordinanza 9 - 16 aprile 2014*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Istruzione - Personale non di ruolo con un numero di ore inferiore all'orario settimanale di servizio previsto per il corrispondente personale di ruolo - Personale docente di religione dopo quattro anni di insegnamento - Trattamento economico.**

– Legge 11 luglio 1980, n. 312 (Nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato) art. 53, terzo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Gaetano SILVESTRI;

*Giudici* :Luigi MAZZELLA, 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, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

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 dal Tribunale ordinario di Sant'Angelo dei Lombardi, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra F.G. e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica - Ufficio scolastico regionale per la Campania, con ordinanza del 27 novembre 2012, iscritta al n. 215 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2013.

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

udito nella camera di consiglio del 26 febbraio 2014 il Giudice relatore Sergio Mattarella.

Ritenuto che, nel corso di un giudizio promosso da un docente precario nei confronti del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica, il Tribunale ordinario di Sant'Angelo dei Lombardi, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato - in riferimento agli articoli 3, 36, 11 e 117 della Costituzione, questi ultimi due parametri in riguardo 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 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»;

che il Tribunale premette, in punto di fatto, che il lavoratore ricorrente ha chiesto l'accertamento del suo diritto a vedersi corrispondere gli scatti biennali di anzianità, a partire dal terzo anno di servizio, con conseguente condanna del Ministero al pagamento dei relativi emolumenti; ciò in quanto, avendo prestato servizio, con rapporti di lavoro a tempo determinato, dal 1995 fino alla data in cui il giudizio è stato intrapreso, non aveva goduto durante tali periodi degli scatti di anzianità previsti dal censurato art. 53 della legge n. 312 del 1980;

che il giudice *a quo* osserva, 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; figura che, sebbene 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, dall'art. 1, comma 1, della 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);

che 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»;

che pertanto, se l'espressione «escluse in ogni caso le supplenze» venisse rimossa dal testo della norma impugnata, il lavoratore ricorrente avrebbe 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;

che, in punto di non manifesta infondatezza, la norma impugnata crea, secondo il Tribunale, 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;

che, sotto il primo profilo, la giurisprudenza comunitaria ha evidenziato in più di un'occasione (sentenza 13 settembre 2007 in C-307/05, Del Cerro Alonso, nonché sentenza 15 aprile 2008 in C-268/06, 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»;

che, 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;



che simile disparità, secondo il Tribunale rimettente, aveva una sua 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;

che la censurata disposizione, pertanto, 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;

che il Tribunale 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;

che 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.

Considerato che il Tribunale ordinario di Sant'Angelo dei Lombardi, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato - in riferimento agli articoli 3, 36, 11 e 117 della Costituzione, questi ultimi due parametri in riguardo 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 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»;

che questa Corte, con la sentenza n. 146 del 2013, occupandosi di una vicenda pressoché identica a quella odierna, ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, terzo comma, della legge n. 312 del 1980 con riguardo al *tertium comparationis* costituito dai docenti non di ruolo a tempo indeterminato, mentre ha dichiarato non fondata la questione avente ad oggetto il medesimo art. 53, terzo comma, con riguardo al *tertium comparationis* costituito dai docenti di religione;

che in quella pronuncia la Corte ha dichiarato l'inammissibilità della prima questione in considerazione della sopravvenuta eliminazione della figura dei docenti non di ruolo a tempo indeterminato, mentre ha dichiarato la non fondatezza della seconda, in riferimento ai medesimi parametri costituzionali oggi richiamati, attesa l'inidoneità della categoria dei docenti di religione a fungere da idoneo *tertium comparationis*;

che l'odierno rimettente non aggiunge, rispetto a quelli oggetto di esame nella sentenza n. 146 del 2013, argomenti ulteriori o diversi di censura;

che, pertanto, deve essere dichiarata la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, terzo comma, della legge n. 312 del 1980 con riguardo al *tertium comparationis* costituito dai docenti non di ruolo a tempo indeterminato, mentre va dichiarata la manifesta infondatezza della questione, avente ad oggetto la medesima disposizione, con riguardo al *tertium comparationis* costituito dai docenti di religione.

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

1) dichiara la manifesta inammissibilità della 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 - dal Tribunale ordinario di Sant'Angelo dei Lombardi, 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 la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 53, terzo comma, della legge n. 312 del 1980 sollevata, in riferimento ai medesimi parametri costituzionali, dal Tribunale di Sant'Angelo dei Lombardi, 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 sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 aprile 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Sergio MATTARELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 aprile 2014.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_140101

N. 102

*Ordinanza 9 - 16 aprile 2014*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Energia - Nuovi impianti termoelettrici da fonte fossile e nucleari - Piani di dismissione impianti termoelettrici e reti alta tensione - Piani energetici solari comunali.**

– Legge della Regione Campania 18 febbraio 2013, n. 1 (Cultura e diffusione dell'energia solare in Campania), artt. 4, 5 e 11, comma 2.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Gaetano SILVESTRI;

*Giudici :* Luigi MAZZELLA, 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 artt. 4, 5 e 11, comma 2, della legge della Regione Campania 18 febbraio 2013, n. 1 (Cultura e diffusione dell'energia solare in Campania), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 10-12 aprile 2013, depositato in cancelleria il 18 aprile 2013 ed iscritto al n. 56 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica dell'11 marzo 2014 il Presidente Gaetano Silvestri in luogo e con l'assenso del Giudice relatore Luigi Mazzella;

udito l'avvocato dello Stato Diana Ranucci per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ricorso depositato in cancelleria il 18 aprile 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, con riferimento agli artt. 3, 11, 41, 117, primo, secondo, lettera *e*), e terzo comma, nonché 118 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, 5 e 11, comma 2, della legge della Regione Campania 18 febbraio 2013, n. 1 (Cultura e diffusione dell'energia solare in Campania);

che, secondo il Presidente del Consiglio, l'art. 4 della predetta legge regionale, stabilendo che la Regione, a partire dal 2013, «sceglie di coprire i propri fabbisogni energetici del Piano energetico regionale con energia solare», determinerebbe, nel concreto, un divieto aprioristico, generalizzato e indiscriminato di utilizzazione delle altre forme di energia;

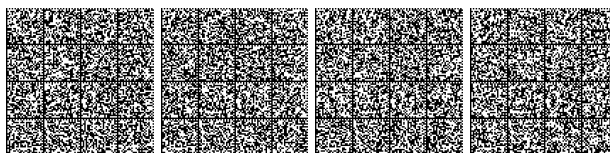
che, in tal modo, essa, ponendosi in contrasto con la normativa statale di principio di cui al decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7 (Misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale), che attribuisce alla competenza statale il rilascio dell'autorizzazione per gli impianti superiori a 300 MW termici, eccederebbe la competenza legislativa della Regione in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., e violerebbe altresì i principi di sussidiarietà, ragionevolezza e leale collaborazione, di cui al combinato disposto degli artt. 3, 117 e 118 Cost.;

che la disposizione regionale, inoltre, invaderebbe l'ambito di competenza legislativa esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., incidendo sull'assetto del mercato, dal momento che determinerebbe una situazione di artificiosa alterazione della concorrenza fra le diverse aree del Paese (e tra i diversi modi di produzione dell'energia);

che la disposizione *de qua*, inoltre, violerebbe gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., e ciò per contrasto con quanto previsto dalla direttiva del 15 gennaio 2009, n. 2009/2/CE (Direttiva della commissione recante trentunesimo adeguamento al progresso tecnico della direttiva 67/548/CEE del Consiglio concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative alla classificazione, all'imballaggio e all'etichettatura delle sostanze pericolose ? Testo rilevante ai fini del *SEE*), secondo cui, per la costruzione di nuovi impianti di generazione, gli Stati membri adottano una procedura autorizzatoria informata, tra l'altro, al criterio di non discriminazione;

che, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, sarebbe poi illegittimo l'art. 5 della legge regionale censurata, il quale prevede la programmazione di un piano di dismissione degli attuali impianti di produzione termoelettrica da fonte fossile e la riduzione della importazione regionale di energia;

che, infatti, l'articolo eccederebbe la competenza della Regione in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., e ciò per contrasto con il citato decreto-legge n. 7 del 2002, con l'art. 3 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica) e con l'art. 1-*sexies* del decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239 (Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica) convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 27 ottobre 2003, n. 290, che riservano al gestore della rete di trasmissione nazionale l'esercizio delle attività di trasmissione dell'energia elettrica, escludendo ogni competenza regionale di programmazione in materia di dismissione di elettrodotti ricompresi nell'ambito della rete di trasmissione nazionale;



che illegittimo sarebbe, infine, l'art. 11, comma 2, della legge regionale impugnata, perché, in contrasto con la normativa statale di principio di cui alle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 79 del 1999, prevedrebbe un regime differente da quello individuato a livello statale per l'esercizio dell'attività di distribuzione, determinando il costo dell'energia all'utente senza tenere conto degli oneri di sistema (ma basandosi esclusivamente sul costo di ammortamento degli impianti, sul costo di gestione e sul costo di manutenzione), e, in tal modo, contrasterebbe con il decreto legislativo n. 79 del 1999 e con le disposizioni di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481 (Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità), ledendo, peraltro, le competenze dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas in materia di determinazione ed aggiornamento delle tariffe elettriche;

che si è costituita in giudizio la Regione Campania, deducendo l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso;

che, in data 4 marzo 2014, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato atto di rinuncia al ricorso;

che, successivamente, in data 10 marzo 2014, la Regione Campania ha trasmesso a questa Corte la deliberazione della Giunta regionale del 10 marzo 2014, di accettazione della rinuncia al ricorso.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 4, 5 e 11, comma 2, della legge della Regione Campania 18 febbraio 2013, n. 1 (Cultura e diffusione dell'energia solare in Campania), con riferimento agli artt. 3, 11, 41, 117, primo, secondo, lettera e), e terzo comma, nonché 118 della Costituzione;

che, successivamente, lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato atto di rinuncia al ricorso;

che la Giunta regionale della Campania ha deliberato di accettare la rinuncia;

che la rinuncia del ricorrente al ricorso, cui faccia seguito l'accettazione della parte resistente, comporta l'estinzione del processo (art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 aprile 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

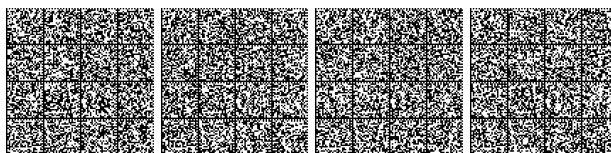
Luigi MAZZELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 aprile 2014.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



## N. 103

Ordinanza 9 - 16 aprile 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Assistenza e solidarietà sociale - Misure anticrisi - Indennità a favore dei lavoratori e lavoratrici residenti nella Regione, per eventi di disoccupazione verificatisi dal 1° gennaio 2013 al 31 dicembre 2015.**

- Legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 18 marzo 2013, n. 2, recante «Modifiche alla legge regionale 27 novembre 1993, n. 19 (Indennità regionale a favore dei lavoratori disoccupati inseriti nelle liste provinciali di mobilità e disposizioni in materia di previdenza integrativa) e successive modifiche e alla legge regionale 27 febbraio 1997, n. 3, concernente “Interventi di previdenza integrativa a sostegno dei fondi pensione a base territoriale regionale” e successive modifiche», artt. 1, comma 1, lettera *a*), e 4.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Gaetano SILVESTRI;

*Giudici :* Luigi MAZZELLA, 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 artt. 1, comma 1, lettera *a*), e 4 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 18 marzo 2013, n. 2, recante «Modifiche alla legge regionale 27 novembre 1993, n. 19 (Indennità regionale a favore dei lavoratori disoccupati inseriti nelle liste provinciali di mobilità e disposizioni in materia di previdenza integrativa) e successive modifiche e alla legge regionale 27 febbraio 1997, n. 3, concernente “Interventi di previdenza integrativa a sostegno dei fondi pensione a base territoriale regionale” e successive modifiche», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24-28 maggio 2013, depositato in cancelleria il 30 maggio 2013 ed iscritto al n. 64 del registro ricorsi 2013.

Udito nella camera di consiglio del 12 marzo 2014 il Giudice relatore Aldo Carosi.

Ritenuto che con ricorso notificato il 24-28 maggio 2013 e depositato in cancelleria il 30 maggio 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale, in riferimento all’art. 81, quarto comma, della Costituzione, degli artt. 1, comma 1, lettera *a*), e 4 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 18 marzo 2013, n. 2, recante «Modifiche alla legge regionale 27 novembre 1993, n. 19 (Indennità regionale a favore dei lavoratori disoccupati inseriti nelle liste provinciali di mobilità e disposizioni in materia di previdenza integrativa) e successive modifiche e alla legge regionale 27 febbraio 1997, n. 3, concernente “Interventi di previdenza integrativa a sostegno dei fondi pensione a base territoriale regionale” e successive modifiche»;



che il comma 1, lettera *a*), dell'art. 1 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige n. 2 del 2013 prevede che gli artt. 1, 2, 3, 4 e 5 della legge regionale 27 novembre 1993, n. 19 (Indennità regionale a favore dei lavoratori disoccupati inseriti nelle liste provinciali di mobilità e disposizioni in materia di previdenza integrativa) siano sostituiti con l'art. 1, rubricato «Indennità integrativa dell'Assicurazione sociale per l'impiego - ASPL», che a sua volta istituisce un'indennità regionale a favore dei lavoratori disoccupati e delle lavoratrici disoccupate, residenti e con domicilio nella Regione Trentino-Alto Adige;

che, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, nondimeno per tale ulteriore onere non sarebbe prevista alcuna copertura della spesa, tanto che il successivo art. 4 della medesima legge regionale n. 2 del 2013, per l'anno 2013 rinvia all'utilizzo di fondi già stanziati in bilancio, mentre per gli esercizi successivi rinvia alle leggi di bilancio, senza quindi prevedere correlativamente riduzioni di altre spese o modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate a compensazione delle predette spese, come invece prescritto dagli artt. 17 e 19, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica);

che pertanto, secondo la parte ricorrente, il combinato disposto degli artt. 1, comma 1, lettera *a*), e 4 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige n. 2 del 2013, nella parte in cui si prevede un'indennità di disoccupazione a favore dei lavoratori e delle lavoratrici residenti nella Regione, in aggiunta a quelle già previste, violerebbe l'art. 81, quarto comma, Cost. per non aver indicato modalità di copertura in conformità a quanto dettato dall'art. 17 della legge n. 196 del 2009, la cui applicazione è estesa anche alle Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano dal successivo art. 19;

che la Regione autonoma Trentino-Alto Adige non si è costituita in giudizio;

che, con successivo atto del 14 dicembre 2013, spedito per la notifica il successivo 19 dicembre, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato di rinunciare al ricorso, rilevando che l'art. 1 della legge della Regione Trentino-Alto Adige 12 settembre 2013, n. 6 [Modifica della legge regionale 18 marzo 2013, n. 2 concernente «Modifiche alla legge regionale 27 novembre 1993, n. 19 (Indennità regionale a favore dei lavoratori disoccupati inseriti nelle liste provinciali di mobilità e disposizioni in materia di previdenza integrativa) e successive modifiche e alla legge regionale 27 febbraio 1997, n. 3 concernente «Interventi di previdenza integrativa a sostegno dei fondi pensione a base territoriale regionale» e successive modifiche» e della legge regionale 18 febbraio 2005, n. 1 concernente «Pacchetto famiglia e previdenza sociale» e successive modifiche] ha sostituito integralmente l'art. 4 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige n. 2 del 2013, il cui dettato ora è il seguente: «1. Dall'applicazione dell'articolo 1, comma 1, lettera *a*) non derivano nuove o maggiori spese rispetto a quelle già autorizzate in bilancio sull'unità previsionale di base 10100 «Assegnazioni di parte corrente per il finanziamento delle funzioni delegate alle Province Autonome», per i fini di cui alla legge regionale 27 novembre 1993, n. 19 e successive modificazioni. 2. Ai maggiori oneri derivanti dall'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *b*) quantificabili in euro 4 milioni 500 mila annui per l'esercizio 2013 e per il triennio 2013-2015, si fa fronte per euro 1 milione 500 mila con i fondi già stanziati sull'unità previsionale di base 10100 «Assegnazioni di parte corrente per il finanziamento delle funzioni delegate alle Province Autonome» e per euro 3 milioni mediante autorizzazione all'utilizzo di fondi inutilizzati già assegnati sulla medesima unità previsionale di base 10100 negli anni dal 2009 al 2012 ai fini del finanziamento delle misure anticrisi di cui alle leggi regionali 15 luglio 2009, n. 5 (Norme di accompagnamento alla manovra finanziaria regionale di assestamento per l'anno 2009), 27 settembre 2010, n. 2 (Modifica di leggi regionali in materia di previdenza integrativa), 14 luglio 2011, n. 5 (Sostegno durante il periodo della finestra di accesso alla pensione a favore di coloro che beneficiano della mobilità e proroga delle misure anticrisi) e 21 settembre 2012, n. 5 (Proroga delle misure anticrisi)»;



che secondo la parte ricorrente il nuovo testo dell'art. 4 della legge regionale n. 2 del 2013 si pone in linea di conformità con la normativa statale e con il dettato costituzionale;

che quindi il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato al ricorso ed ha chiesto alla Corte costituzionale di pronunciare i conseguenti provvedimenti.

Considerato che la rinuncia al ricorso, in mancanza di costituzione in giudizio della controparte, determina, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 aprile 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 aprile 2014.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_140103

N. 104

*Sentenza 14 - 18 aprile 2014*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Commercio - Misure varie in materia di apertura, trasferimento e ampliamento di esercizi commerciali sul territorio regionale (indirizzi regionali sulla rete distributiva, requisiti di accesso e di esercizio dell'attività, liberalizzazione degli orari di apertura e chiusura, autorizzazioni per medie e grandi strutture di vendita).**

- Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 25 febbraio 2013, n. 5 (Modificazioni alla legge regionale 7 giugno 1999, n. 12 recante "Principi e direttive per l'esercizio dell'attività commerciale"), artt. 2, 3, 4, 7, 11 e 18.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Gaetano SILVESTRI;

*Giudici :* Luigi MAZZELLA, 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 degli artt. 2, 3, 4, 7, 11 e 18 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 25 febbraio 2013, n. 5 (Modificazioni alla legge regionale 7 giugno 1999, n. 12 recante "Principi e direttive per l'esercizio dell'attività commerciale"), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 9-14 maggio 2013, depositato in cancelleria il 14 maggio 2013 ed iscritto al n. 60 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta;

udito nell'udienza pubblica dell'11 marzo 2014 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi l'avvocato dello Stato Diana Ranucci per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso iscritto al n. 60 del registro ricorsi dell'anno 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto gli artt. 2, 3, 4, 7, 11 e 18 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 25 febbraio 2013, n. 5 (Modificazioni alla legge regionale 7 giugno 1999, n. 12 recante "Principi e direttive per l'esercizio dell'attività commerciale").

Il ricorrente premette che l'art. 3, primo comma, lettera *a*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), attribuisce alla Regione potestà legislativa di integrazione e di attuazione delle leggi della Repubblica in materia di commercio e che ai sensi dell'art. 2 del medesimo statuto, tale potestà deve esplicarsi nel rispetto della Costituzione, dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e degli obblighi internazionali. Osserva, inoltre, come in forza dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), la Regione deve ritenersi titolare della competenza residuale in materia di commercio.

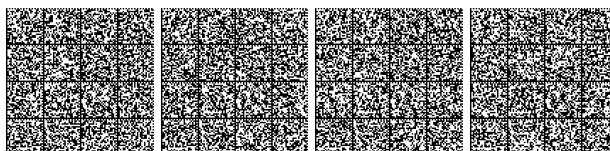
Ciò considerato, l'Avvocatura rileva che l'art. 2 della legge reg. n. 5 del 2013 inserisce nella legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 7 giugno 1999, n. 12 (Principi e direttive per l'esercizio dell'attività commerciale), l'art. 1-*bis* il quale attribuisce alla Giunta regionale, sentite le associazioni delle imprese esercenti il commercio maggiormente rappresentative in ambito regionale, il compito di individuare, sulla base di criteri oggettivi e trasparenti, gli indirizzi per il conseguimento degli obiettivi di equilibrio della rete distributiva, in rapporto alle diverse categorie e dimensioni degli esercizi, con particolare riguardo alle grandi strutture di vendita, tenuto conto della specificità dei singoli territori e dell'interesse dei consumatori alla qualità, alla varietà, all'accessibilità e alla convenienza dell'offerta.

Ad avviso del ricorrente, tale disposizione, sarebbe suscettibile di reintrodurre surrettiziamente limiti all'accesso e all'esercizio di attività economiche dal momento che il criterio in base al quale la Giunta deve determinare gli indirizzi («obiettivi di equilibrio della rete distributiva») sarebbe talmente generico da lasciare a detto organo una discrezionalità troppo ampia, che quindi renderebbe possibile l'introduzione di vincoli quantitativi alla apertura di esercizi commerciali non giustificati da esigenze di tutela della salute, dei lavoratori, dei beni culturali e del territorio, richiamate dal comma 1-*bis* dell'art. 1 della legge reg. n. 12 del 1999.

Per tale ragione la disposizione, potendo determinare una ingiustificata limitazione alla apertura di nuovi esercizi commerciali, si porrebbe in contrasto con i principi di tutela della concorrenza e del mercato, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione.

L'Avvocatura censura inoltre l'art. 3 della legge reg. n. 5 del 2013, il quale sostituisce l'art. 3 della legge reg. n. 12 del 1999 che disciplina i requisiti di accesso e di esercizio delle attività commerciali. La disposizione in parola prescrive che per lo svolgimento di attività commerciale nel settore merceologico alimentare, anche laddove effettuata nei confronti di una determinata cerchia di persone, è necessario il possesso di uno dei requisiti professionali di cui all'art. 71, comma 6, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno).

Tale ultima disposizione - rileva il ricorrente - è stata modificata dall'art. 8 del decreto legislativo 6 agosto 2012, n. 147 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, recante attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno). Nella nuova formulazione, la norma statale non richiede più per lo svolgimento di attività di vendita di prodotti alimentari e di somministrazione di alimenti e bevande, effettuate non al pubblico ma nei confronti di una cerchia ristretta di persone (spacci interni) il possesso di determinati requisiti professionali.



La disposizione regionale continuando invece a richiederne il possesso anche per tale tipologia di attività, contrasterebbe con la normativa nazionale posta a tutela della concorrenza, così violando l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

È impugnato, ancora, l'art. 4 della legge reg. n. 5 del 2013 il quale introduce l'art. 3-*bis* nella legge reg. n. 12 del 1999. Esso disciplina gli orari di apertura e chiusura delle attività di commercio al dettaglio, in armonia con quanto disposto dall'art. 3, comma 1, lettera d-*bis*, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 4 agosto 2006, n. 248.

Tuttavia la disposizione regionale esclude dal proprio ambito di operatività le attività commerciali che si svolgono su area pubblica. In tal modo, ad avviso dell'Avvocatura, essa si porrebbe in contrasto con quanto statuito dall'art. 28, comma 13, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), come modificato dal d.lgs. n. 59 del 2010, in forza del quale eventuali limiti temporali possono essere posti solo per esigenze di sostenibilità ambientale o sociale e non già per ragioni economiche.

Pertanto, l'art. 4 sarebbe illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. nella parte in cui esclude dalla applicazione delle norme di liberalizzazione degli orari di apertura e chiusura delle attività commerciali quelle su area pubblica.

Anche l'art. 7 della legge reg. n. 5 del 2013 violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Tale disposizione, nel sostituire l'art. 5 della legge reg. n. 12 del 1999, il quale disciplina le medie e grandi strutture di vendita, al comma 4 stabilisce che per i centri di vendita con superficie superiore a 1.500 metri quadrati il rilascio dell'autorizzazione all'apertura, al trasferimento di sede e all'ampliamento della superficie è subordinato al parere della struttura regionale competente in materia di commercio, che attesta la conformità dell'attività oggetto della richiesta agli indirizzi di cui all'art. 1-*bis*, introdotto dall'art. 2 della legge in esame.

Anche questa norma presenterebbe i medesimi vizi evidenziati con riguardo all'art. 1-*bis* della legge reg. n. 12 del 1999 dal momento che essa sarebbe suscettibile di limitare ingiustificatamente l'apertura di nuovi esercizi commerciali e di medie e/o grandi strutture di vendita, in violazione dei principi di tutela della concorrenza e del mercato e quindi in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

È impugnato, altresì, l'art. 11 della legge censurata il quale stabilisce il divieto, nei centri storici, di apertura e trasferimento di sede delle grandi strutture commerciali. Tale divieto, il quale è prescritto in via assoluta e riferito non solo all'ipotesi di apertura, ma anche di trasferimento di sede, sarebbe eccessivamente restrittivo e, quindi, anticoncorrenziale, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Ad avviso del ricorrente le disposizioni della legge regionale incidono sulla sfera di «tutela della concorrenza» di competenza esclusiva dello Stato. Osserva infatti l'Avvocatura che «in materia di apertura degli esercizi pubblici di vendita al dettaglio, la molteplicità di discipline a livello locale in materia non può che produrre distorsione del mercato, con evidente danno per l'utenza».

Infine, è stato impugnato l'art. 18 della legge reg. n. 5 del 2013, il quale stabilisce che varie disposizioni contenute nella medesima legge, ivi comprese quelle che inaspriscono le sanzioni amministrative conseguenti a violazioni, si applicano anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della legge stessa.

Il ricorrente ritiene che tale disposizione contrasterebbe con il principio *tempus regit actum* il quale, nell'ambito del diritto sanzionatorio amministrativo, comporta che la sanzione da irrogarsi sia quella applicabile sulla base della norma vigente nel tempo in cui fu commesso l'illecito, sia in ipotesi di previsione più sfavorevole che favorevole. Pertanto, essa violerebbe gli artt. 25 e 117, secondo comma, lettera l), Cost. «con riferimento a quanto ribadito dalla disposizioni dell'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale (preleggi) anteposte al Codice civile, in base al quale la legge non dispone che per l'avvenire».

2.- Si è costituita in giudizio la Regione autonoma Valle d'Aosta la quale ha chiesto il rigetto delle censure.

Riguardo all'impugnato art. 2, la difesa regionale osserva che si tratta di una norma meramente procedurale che non pone alcun limite quantitativo alla apertura di nuovi esercizi commerciali, ma attribuisce un mero potere di indirizzo alla Giunta regionale, al quale non sarebbe connesso alcun potere sanzionatorio o inibitorio. Inoltre, il comma 1-*bis* dell'art. 1 della stessa legge chiarisce che l'apertura, il trasferimento e l'ampliamento di superficie degli esercizi commerciali non sono soggetti a contingenti numerici, a limiti territoriali, a vincoli merceologici o di qualsiasi altra natura. D'altra parte, l'eventuale violazione di questa norma sarebbe al più sindacabile davanti al giudice amministrativo.

Inoltre, l'attribuzione di tale potere di indirizzo alla Giunta sarebbe rispettoso della tutela della concorrenza in quanto basato su parametri oggettivi.



Infine, le censure non terrebbero conto delle competenze legislative della Regione in materia di commercio. La disposizione impugnata non avrebbe finalità di regolare la concorrenza, ma solo di assicurare una equilibrata razionalizzazione della rete distributiva in rapporto alle varie categorie e dimensioni degli esercizi commerciali.

Riguardo alle censure concernenti l'art. 3, la difesa regionale sostiene che l'abrogazione da parte del legislatore nazionale delle norme che prescrivono il possesso dei requisiti di cui all'art. 71, comma 6, del d.lgs. n. 59 del 2010 non comporterebbe automaticamente l'illegittimità delle norme regionali che continuano a prevederli, posto che la direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), lascerebbe libertà ai legislatori statali e regionali, di mantenere la previsione di tali requisiti per il settore merceologico alimentare.

Inoltre, l'abrogazione dei requisiti in parola da parte del legislatore statale avrebbe rimesso al legislatore regionale, nell'esercizio delle sue competenze in materia di commercio, il potere discrezionale di individuare i requisiti per esercitare una determinata attività commerciale.

Infondata sarebbe, altresì, la censura concernente l'art. 4 in quanto con tale disposizione il legislatore regionale non avrebbe affatto disciplinato l'attività commerciale su area pubblica, limitandosi solo ad escluderla dal suo ambito di applicazione. Per tale ragione non avrebbe introdotto alcun limite al suo esercizio.

Ma anche a voler ritenere diversamente, la Regione osserva come tale tipo di attività, essendo strettamente correlata all'uso di una proprietà pubblica, richiederebbe una disciplina speciale. Lo stesso art. 28, comma 13, del d.lgs. n. 114 del 1998 consentirebbe alle Regioni e agli enti locali di stabilire limiti e modalità di utilizzo delle aree pubbliche in quanto a disponibilità limitata.

In ordine alle censure aventi ad oggetto l'art. 7, la difesa richiama le argomentazioni già svolte con riguardo alle censure relative all'art. 2 della legge regionale.

Quanto all'art. 11 della legge regionale, la resistente osserva come tale disposizione, nel vietare nei centri storici l'apertura o il trasferimento di sede delle grandi strutture commerciali, costituirebbe esercizio non solo della potestà esclusiva in materia di commercio, ma anche di quella in materia di pianificazione territoriale e di governo del territorio prevista dallo statuto. Al riguardo, la difesa regionale richiama la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (sentenza 22 ottobre 2009, in causa C-348/08, Choque Cabrera) che ha riconosciuto la legittimità di limitazioni all'accesso al mercato giustificate da motivi imperativi di interesse generale, purché non sorrette da ragioni puramente economiche. Pertanto, le limitazioni poste dalla norma in parola sarebbero conformi alla giurisprudenza comunitaria.

Infine, la censura avente ad oggetto l'art. 18 sarebbe inammissibile o infondata.

Tale disposizione avrebbe infatti una valenza solo procedimentale non introducendo alcun effetto retroattivo nella disciplina sanzionatoria, in quanto le sanzioni in essa previste regolano le fattispecie che si sono verificate sotto la sua vigenza.

3.- In prossimità dell'udienza pubblica, la Regione ha depositato una memoria nella quale, oltre a ribadire le proprie difese, ha richiamato il parere reso dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato in data 11 dicembre 2013, in ordine alla modifica dell'art. 31, 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, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, ad opera dell'art. 30, comma 5-ter, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98.

Si afferma che in tale parere l'Autorità avrebbe chiarito che le Regioni potranno legittimamente introdurre restrizioni per quanto riguarda le aree di insediamento di attività produttive o commerciali, purché siano rispettose del principio di non discriminazione e giustificate dal perseguimento di un interesse pubblico costituzionalmente rilevante.

#### *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 questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 4, 7, 11 e 18 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 25 febbraio 2013, n. 5 (Modificazioni alla legge regionale 7 giugno 1999, n. 12 recante "Principi e direttive per l'esercizio dell'attività commerciale"), in riferimento agli artt. 25 e 117, secondo comma, lettere l) ed e), della Costituzione.





Il ricorrente impugna innanzitutto l'art. 2 della legge reg. n. 5 del 2013, il quale nell'inserire l'art. 1-*bis* nella legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 7 giugno 1999, n. 12 (Principi e direttive per l'esercizio dell'attività commerciale), attribuisce alla Giunta regionale il compito di individuare, sentite le associazioni delle imprese, gli indirizzi per il conseguimento degli obiettivi di equilibrio della rete distributiva in rapporto alle diverse categorie e alla dimensione degli esercizi, tenendo conto anche dell'interesse dei consumatori alla qualità, alla varietà, all'accessibilità e alla convenienza dell'offerta. Ritiene l'Avvocatura dello Stato che tale disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. in quanto riconoscerebbe alla Giunta regionale una discrezionalità troppo ampia, suscettibile di limitare ingiustificatamente l'apertura di nuovi esercizi commerciali e di medie e/o grandi strutture di vendita per tutelare «non meglio specificati obiettivi di equilibrio della rete distributiva».

L'Avvocatura censura, inoltre, l'art. 3 della legge reg. n. 5 del 2013, il quale ha sostituito l'art. 3 della legge reg. n. 12 del 1999, stabilendo che anche per l'esercizio dell'attività commerciale nel settore merceologico alimentare effettuata nei confronti di una determinata cerchia di persone è necessario il possesso di uno dei requisiti professionali previsti dall'art. 71, comma 6, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno). In tal modo la disposizione in parola violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. in quanto si porrebbe in contrasto con l'art. 71, comma 6, del d.lgs. n. 59 del 2010, il quale, a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 8 del decreto legislativo 6 agosto 2012, n. 147 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, recante attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno), non richiede più il possesso di tali requisiti per le attività commerciali nel settore merceologico alimentare effettuate nei confronti di una determinata cerchia di persone.

È altresì impugnato l'art. 4 della legge reg. n. 5 del 2013, il quale, nell'inserire l'art. 3-*bis* nella legge reg. n. 12 del 1999, dispone che le attività commerciali siano svolte senza il rispetto di orari di apertura o di chiusura e senza obblighi di chiusura domenicale e festiva o della mezza giornata infrasettimanale, «Fatta eccezione per l'attività di commercio su area pubblica». Tale disposizione, nell'escludere dall'ambito della liberalizzazione degli orari di apertura e chiusura il commercio su area pubblica, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. ponendosi in contrasto con le disposizioni, preposte alla tutela della concorrenza, contenute nell'art. 28, comma 13, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), per il quale sono ammissibili limitazioni solo per esigenze di sostenibilità ambientale o sociale.

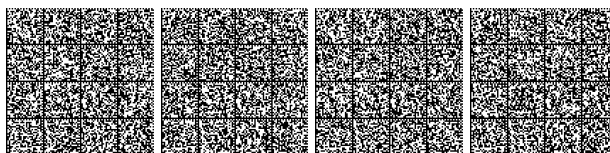
Ad avviso del ricorrente, anche l'art. 7 della legge reg. n. 5 del 2013 violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. Esso infatti, nel sostituire l'art. 5 della legge reg. n. 12 del 1999, introdurrebbe l'obbligo dell'autorizzazione per l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie di una media o grande struttura di vendita, e subordinerebbe il rilascio dell'autorizzazione per i centri di vendita con superficie superiore a 1.500 metri quadrati al parere della struttura regionale competente in materia di commercio che attesta la conformità dell'attività agli indirizzi individuati dalla Giunta regionale previsti dall'art. 1-*bis*. In tal modo la disposizione impugnata limiterebbe ingiustificatamente l'apertura di nuovi esercizi commerciali e di medie e/o grandi strutture di vendita.

È impugnato, altresì, l'art. 11 della legge reg. n. 5 del 2013, il quale ponendo il divieto, nei centri storici, di apertura e trasferimento di sede delle grandi strutture commerciali contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. in quanto, introducendo una preclusione assoluta e riferita non solo alla apertura ma anche al trasferimento di sede, sarebbe eccessivamente restrittivo e dunque anticoncorrenziale.

Infine il ricorrente censura l'art. 18 della legge reg. n. 5 del 2013, il quale stabilisce che le disposizioni contenute nella legge medesima, ivi comprese quelle che inaspriscono le sanzioni amministrative, trovano applicazione anche nei procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della legge stessa. Tale previsione contrasterebbe con gli artt. 25 e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. in quanto violerebbe il principio generale del tempus regit actum ribadito anche dall'art. 11 delle preleggi in base al quale la legge non dispone che per l'avvenire.

2.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2013 è fondata.

L'art. 1, comma 1-*bis*, della legge reg. n. 12 del 1999, introdotto dall'art. 1, comma 2, della legge censurata, dispone che «l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie di nuovi esercizi commerciali sul territorio regionale non sono soggetti a contingenti numerici, a limiti territoriali, a vincoli merceologici o di qualsiasi altra natura, e possono essere vietati o limitati esclusivamente quando siano in contrasto con la normativa in materia di tutela della salute, dei lavoratori, dei beni culturali, del territorio e dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano con particolare riferimento alla tutela e allo sviluppo equilibrato dello spazio vitale urbano e alla necessità di uno sviluppo organico e controllato del territorio e del traffico, secondo quanto stabilito [...] dagli indirizzi regionali volti a promuovere e a mantenere un mercato distributivo aperto per la tutela della collettività dei consumatori».



Il ricorrente ha impugnato l'art. 2 della legge reg. n. 5 del 2013 il quale inserisce l'art. 1-*bis* nella legge reg. n. 12 del 1999. Esso dispone che: «La Giunta regionale, con propria deliberazione e sentite le associazioni delle imprese esercenti il commercio maggiormente rappresentative in ambito regionale, definisce gli indirizzi di cui all'articolo 1, comma 1-*bis*, per la determinazione, sulla base di criteri e parametri oggettivi e nell'osservanza dei vincoli di cui al medesimo articolo, degli obiettivi di equilibrio della rete distributiva in rapporto alle diverse categorie e alla dimensione degli esercizi, con particolare riguardo alle grandi strutture di vendita, tenuto conto della specificità dei singoli territori e dell'interesse dei consumatori alla qualità, alla varietà, all'accessibilità e alla convenienza dell'offerta».

2.1.- La disposizione in parola incide sulla materia della «tutela della concorrenza» spettante, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., alla competenza esclusiva del legislatore statale.

Com'è noto, infatti, la recente giurisprudenza costituzionale ha affermato che la nozione di concorrenza «riflette quella operante in ambito comunitario e comprende: *a*) sia gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali le misure legislative di tutela in senso proprio, che contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e che ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione; *b*) sia le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, rimuovendo cioè, in generale, i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche (*ex multis*: sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007)». Inoltre, la Corte ha affermato che la materia «tutela della concorrenza», dato il suo carattere finalistico, non è una materia di estensione certa o delimitata, ma è configurabile come trasversale, «corrispondente ai mercati di riferimento delle attività economiche incise dall'intervento e in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle regioni» (così, tra le più recenti, sentenza n. 38 del 2013; si veda, inoltre, la sentenza n. 299 del 2012).

Dalla natura trasversale della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» la Corte ha tratto la conclusione «che il titolo competenziale delle Regioni a statuto speciale in materia di commercio non è idoneo ad impedire il pieno esercizio della suddetta competenza statale e che la disciplina statale della concorrenza costituisce un limite alla disciplina che le medesime Regioni possono adottare in altre materie di loro competenza» (sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012).

Espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in questa materia è stato ritenuto l'art. 31, 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, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214. Tale disposizione detta una disciplina di liberalizzazione e di eliminazione di vincoli all'esplicarsi dell'attività imprenditoriale nel settore commerciale stabilendo che «costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali».

2.2.- Il censurato art. 2 della legge reg. n. 5 del 2013 conferisce alla Giunta regionale un potere di indirizzo volto alla determinazione di obiettivi di equilibrio della rete distributiva in rapporto alle diverse categorie e alla dimensione degli esercizi. La previsione e la conformazione di tale potere è tale da consentire alla Giunta di incidere e condizionare l'agire degli operatori sul mercato, incentivando o viceversa limitando l'apertura degli esercizi commerciali in relazione alle diverse tipologie merceologiche, alle loro dimensioni, ovvero al territorio. È evidente, dunque, che la previsione in esame, autorizzando la Giunta «a definire indirizzi» per assicurare l'equilibrio della rete distributiva, consente alla Regione interventi che ben possono risolversi in limiti alle possibilità di accesso sul mercato degli operatori economici. Ma - come già rilevato da questa Corte - è ancor prima la stessa attribuzione di un tale potere alla Giunta regionale in una materia devoluta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato a determinare la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. (sentenza n. 38 del 2013).

Pertanto deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. n. 5 del 2013.

3.- Al riconoscimento della illegittimità costituzionale della disposizione ora esaminata segue la fondatezza della censura avente ad oggetto l'art. 7 della legge reg. n. 5 del 2013 il quale disciplina le medie e grandi strutture di vendita.

Il comma 1 di tale disposizione subordina l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie di una media o grande struttura di vendita ad apposita «autorizzazione rilasciata, nel rispetto delle determinazioni assunte nel piano regolatore generale comunale urbanistico e paesaggistico (PRG) e degli indirizzi di cui all'articolo 1-*bis*, dallo sportello unico competente per territorio ai sensi dell'articolo 10 della legge regionale n. 12/2011».



Il comma 4, impugnato dallo Stato, stabilisce che: «Limitatamente alle strutture con superficie di vendita complessiva superiore a 1.500 metri quadrati, l'autorizzazione di cui al comma 1 è subordinata al parere della struttura regionale competente in materia di commercio, rilasciato entro trenta giorni dalla richiesta e attestante la conformità agli indirizzi di cui all'articolo 1-*bis*. Decorso inutilmente il predetto termine, il parere si intende favorevolmente espresso».

Tale disposizione, dunque, fa dipendere il rilascio dell'autorizzazione alla apertura delle indicate strutture di vendita dall'attestazione della conformità agli indirizzi definiti dalla Giunta regionale ai sensi dell'art. 1-*bis* della legge reg. n. 12 del 1999, introdotto - come si è visto - dall'art. 2 della legge reg. n. 5 del 2013. La norma impugnata rende evidente che - a differenza di quanto sostenuto dalla difesa regionale, secondo la quale il potere di indirizzo sarebbe sfornito di potestà inibitoria o sanzionatoria - tale potere incide direttamente sulla possibilità di accesso al mercato degli operatori economici, dal momento che preclude l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento degli esercizi commerciali in esso previsti laddove non risultino conformi agli indirizzi fissati dalla Giunta.

Pertanto, stante il nesso che lega la disposizione in questione a quella di cui all'art. 2 sopra esaminata, all'accoglimento della censura relativa a questa norma consegue l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 7 impugnato, nella parte in cui subordina il rilascio dell'autorizzazione in esso prevista alla attestazione del rispetto degli indirizzi di cui all'art. 1-*bis* della legge reg. n. 12 del 1999.

4.- Il ricorrente impugna, altresì, l'art. 3 della legge reg. n. 5 del 2013 il quale sostituisce l'art. 3 della legge reg. n. 12 del 1999 che disciplina i requisiti di accesso e di esercizio delle attività commerciali.

Oggetto di censura è il comma 5 il quale stabilisce: «Oltre a quanto previsto nei commi 1, 2, 3 e 4, l'esercizio, in qualsiasi forma, di un'attività di commercio relativa al settore merceologico alimentare, anche se effettuata nei confronti di una cerchia determinata di persone, è consentito a coloro che siano in possesso, alla data di presentazione della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) di cui all'articolo 22 della legge regionale 6 agosto 2007, n. 19 (Nuove disposizioni in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), o della domanda per il rilascio dell'autorizzazione, anche di uno dei requisiti professionali elencati dall'articolo 71, comma 6, del D.Lgs. 59/2010».

Lo Stato censura la disposizione regionale per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in quanto si porrebbe in contrasto con l'art. 71, comma 6, del d.lgs. n. 59 del 2010 che esclude la necessità del possesso dei requisiti in esso previsti nel caso in cui l'attività sia esercitata nei confronti di una cerchia determinata di persone.

4.1.- La disposizione statale richiamata dal ricorrente, e cui la norma regionale censurata rinvia, individua i requisiti di accesso e di esercizio delle attività commerciali. Con specifico riguardo all'attività di commercio al dettaglio relativa al settore merceologico alimentare o di un'attività di somministrazione di alimenti e bevande è richiesto il possesso di uno dei seguenti requisiti professionali:

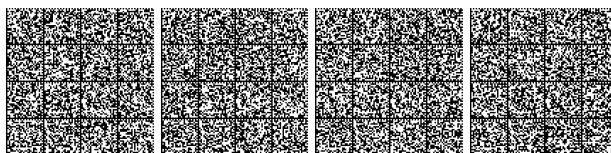
a) avere frequentato con esito positivo un corso professionale per il commercio, la preparazione o la somministrazione degli alimenti, istituito o riconosciuto dalle regioni o dalle province autonome di Trento e di Bolzano;

b) avere, per almeno due anni, anche non continuativi, nel quinquennio precedente, esercitato in proprio attività d'impresa nel settore alimentare o nel settore della somministrazione di alimenti e bevande o avere prestato la propria opera, presso tali imprese, in qualità di dipendente qualificato, addetto alla vendita o all'amministrazione o alla preparazione degli alimenti, o in qualità di socio lavoratore o in altre posizioni equivalenti o, se trattasi di coniuge, parente o affine, entro il terzo grado, dell'imprenditore, in qualità di coadiutore familiare, comprovata dalla iscrizione all'Istituto nazionale per la previdenza sociale;

c) essere in possesso di un diploma di scuola secondaria superiore o di laurea, anche triennale, o di altra scuola ad indirizzo professionale, almeno triennale, purché nel corso di studi siano previste materie attinenti al commercio, alla preparazione o alla somministrazione degli alimenti».

Nel testo originario la norma statale richiedeva espressamente il possesso di uno di tali requisiti anche nel caso in cui l'attività fosse svolta «nei confronti di una cerchia determinata di persone». L'art. 8 del d.lgs. n. 147 del 2012, modificando l'art. 71, comma 6, del d.lgs. n. 59 del 2010 ha soppresso tale inciso di tal che la norma statale non richiede più il possesso dei suddetti requisiti per tale tipologia di attività.

A differenza della disposizione statale ora esaminata, l'art. 3 della legge reg. n. 5 del 2013 - pur se tale legge è stata emanata successivamente alla modifica dell'art. 71 del d.lgs. n. 59 del 2010 - continua a richiedere il possesso degli stessi requisiti previsti dalla norma statale anche nel caso in cui l'attività di commercio nel settore merceologico alimentare sia svolta nei confronti di una cerchia determinata di persone.



#### 4.2.- La censura proposta avverso tale disposizione legislativa non è fondata.

I requisiti richiesti dall'art. 71, comma 6, del d.lgs. n. 59 del 2010 consistono - come si è visto - nell'aver frequentato un corso professionale *ad hoc*, ovvero nella pregressa specifica esperienza nel settore alimentare per un certo periodo di tempo, ovvero ancora nel possesso di un titolo per il cui conseguimento sia previsto lo studio di materie attinenti al commercio, alla preparazione o alla somministrazione degli alimenti.

Tali requisiti, considerata la loro natura, appaiono funzionali ad assicurare che coloro che svolgono attività nel settore merceologico alimentare siano dotati di una specifica preparazione ed esperienza professionale all'evidente scopo di salvaguardare la salute dei consumatori in un settore delicato e fondamentale qual è quello alimentare, assicurando che coloro che maneggiano, preparano e commerciano alimenti abbiano maturato una adeguata professionalità. Questa conclusione è avvalorata dalla considerazione che l'art. 3 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 4 agosto 2006, n. 248, stabilisce che, «al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale», le attività commerciali sono svolte senza limiti e prescrizioni, tra cui il possesso di requisiti professionali soggettivi. Tuttavia, poi, fa espressamente «salvi quelli riguardanti il settore alimentare e della somministrazione degli alimenti e delle bevande» (art. 3, comma 1, lettera *a*). Ciò attesta che lo stesso legislatore statale ha ritenuto che i requisiti in esame non incidano sul profilo della liberalizzazione del mercato, apparendo necessari per soddisfare esigenze di sicurezza alimentare.

Tali considerazioni portano ad escludere che la norma impugnata attenga alla materia della «tutela della concorrenza» ponendo limiti o barriere all'accesso al mercato con effetti restrittivi della concorrenza. Essa, piuttosto, concerne la materia della «tutela della salute», attribuita dall'art. 117, terzo comma, Cost. alla competenza legislativa concorrente delle Regioni, ponendosi quale misura volta a salvaguardare la salute dei consumatori.

Pertanto, l'art. 3 impugnato, nel richiedere il possesso dei requisiti di cui all'art. 71, comma 6, del d.lgs. n. 59 del 2010 anche laddove le attività nel settore merceologico alimentare siano svolte nei confronti di una cerchia limitata di persone, costituisce espressione della potestà concorrente della Regione ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., non limitata da principi fondamentali della legislazione statale che vengano ad impedirla.

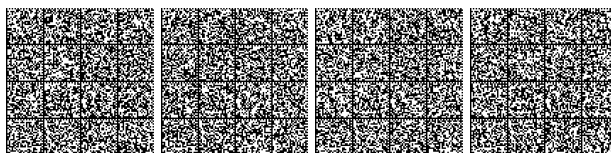
5.- L'art. 4 della legge reg. n. 5 del 2013, il quale inserisce l'art. 3-*bis* nella legge reg. n. 12 del 1999, dispone che le attività commerciali siano svolte senza il rispetto di orari di apertura o di chiusura e senza obblighi di chiusura domenicale e festiva o della mezza giornata infrasettimanale, «Fatta eccezione per l'attività di commercio su area pubblica».

Il ricorrente sostiene che tale disposizione, nell'escludere dalla applicazione delle norme di liberalizzazione degli orari di apertura e chiusura delle attività commerciali quelle su area pubblica, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. in quanto violerebbe le disposizioni, preposte alla tutela della concorrenza, contenute nell'art. 28, comma 13, del d.lgs. n. 114 del 1998 per il quale sono ammissibili limitazioni solo per esigenze di sostenibilità ambientale o sociale.

#### 5.1.- La questione è fondata.

Occorre al riguardo considerare che il profilo degli orari e dei giorni di apertura e chiusura degli esercizi commerciali è disciplinato dall'art. 3, comma 1, lettera *d-bis*) del d.l. n. 223 del 2006, come modificato dall'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, il quale stabilisce che «al fine di garantire la libertà di concorrenza [...] le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114», sono svolte senza il rispetto - tra l'altro - di orari di apertura e chiusura, dell'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché di quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale.

Nell'interpretare la citata normativa, questa Corte ha ritenuto «che essa attui un principio di liberalizzazione, rimuovendo vincoli e limiti alle modalità di esercizio delle attività economiche, e ha così proseguito: “L'eliminazione dei limiti agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali favorisce, a beneficio dei consumatori, la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore. Si tratta, dunque, di misure coerenti con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, risultando proporzionate allo scopo di garantire l'assetto concorrenziale del mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale” (sentenza n. 299 del 2012 [...])» (sentenza n. 38 del 2013).



Ora, tra le attività commerciali disciplinate dal d.lgs. n. 114 del 1998, cui l'art. 3 del d.l. n. 223 del 2006 fa riferimento, vi è anche quella che si svolge su aree pubbliche (artt. 27 e seguenti) di tal che, anche per queste il legislatore statale ha inteso espressamente eliminare vincoli in ordine agli orari di apertura e chiusura dell'attività.

Le uniche limitazioni che è possibile porre allo svolgimento dell'attività di commercio su area pubblica sono quelle individuate dall'art. 28, comma 13, del d.lgs. n. 114 del 1998, come modificato dal d.lgs. n. 59 del 2010, riconducibili ad esigenze di sostenibilità ambientale e sociale, a finalità di tutela delle zone di pregio artistico, storico, architettonico e ambientale, nonché quelle individuate dall'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011.

L'art. 4 della legge reg. n. 5 del 2013, pur eliminando i vincoli alla apertura degli esercizi commerciali, eccettua espressamente dal suo ambito di applicazione le attività di commercio su area pubblica. Il chiaro tenore letterale della disposizione consente di ritenere che il principio di liberalizzazione degli orari in essa affermato non si applichi all'attività commerciale su area pubblica. In tal modo però, essa si presta a reintrodurre limiti e vincoli in contrasto con la normativa statale di liberalizzazione, così invadendo la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e violando, quindi, l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Pertanto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 nella parte in cui, nel disporre che le attività commerciali sono svolte senza il rispetto di orari di apertura o di chiusura e senza obblighi di chiusura domenicale e festiva o della mezza giornata infrasettimanale, esclude l'attività di commercio su area pubblica.

6.- È impugnato l'art. 11 della legge reg. n. 5 del 2013, il quale inserisce nell'art. 9 della legge reg. n. 12 del 1999 il comma 2-*bis* disponendo che «In attuazione dei principi previsti dall'articolo 1, comma 1-*bis*, nei centri storici sono vietate l'apertura e il trasferimento di sede delle grandi strutture di vendita».

Il ricorrente sostiene che la previsione di un divieto assoluto tanto alla apertura quanto al trasferimento di sede di dette strutture di vendita nei centri storici, incidendo nella materia della «tutela della concorrenza», violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in quanto sarebbe eccessivamente restrittivo e dunque anticoncorrenziale.

Ad avviso della difesa regionale la norma impugnata costituirebbe esercizio legittimo della potestà legislativa esclusiva regionale in materia di «commercio», nonché in materia di pianificazione territoriale prevista dall'art. 2, primo comma, lettera g), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta). L'esercizio di tale potestà sarebbe reso necessario dalle peculiari caratteristiche territoriali della Regione e «dalla limitata ampiezza degli spazi vitali». La difesa regionale ha inoltre richiamato la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (sentenza 11 marzo 2010, in causa C-384/08, Attanasio Group, e sentenza 24 marzo 2011, in causa C-400/08, Commissione europea contro Regno di Spagna) che avrebbe riconosciuto la legittimità di limitazioni dell'accesso al mercato giustificate da motivi imperativi di interesse generale, purché non sorrette da ragioni puramente economiche. Infine, la Regione ha richiamato il parere reso dall'Autorità garante della concorrenza in data 11 dicembre 2013, sull'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, nel quale avrebbe riconosciuto la legittimità di misure regionali che introducono restrizioni relativamente alle aree di insediamento di attività produttive e commerciali, purché rispettose del principio di non discriminazione.

6.1.- La censura è fondata.

Occorre preliminarmente osservare come la evocata competenza primaria in materia di urbanistica deve in ogni caso svolgersi, ai sensi dell'art. 2, primo comma, lettera g), dello statuto regionale, «In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica». Inoltre, questa Corte ha osservato come il disposto dell'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, il quale sancisce la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio, senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi natura, «deve essere ricondotto nell'ambito della tutela della concorrenza, rientrando nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., norma in presenza della quale i titoli competenziali delle Regioni, anche a statuto speciale, in materia di commercio e di governo del territorio non sono idonei ad impedire l'esercizio della detta competenza statale (*ex multis*: sentenza n. 299 del 2012 citata, punto 6.1. del Considerato in diritto), che assume quindi carattere prevalente» (sentenza n. 38 del 2013; si veda, altresì, la sentenza n. 25 del 2009).



Non pertinente appare, poi, il richiamo alla giurisprudenza comunitaria fatto dalla difesa regionale. Come già affermato da questa Corte, la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in data 24 marzo 2011 (in causa C-400/08) «riguarda, in riferimento a grandi esercizi commerciali, restrizioni alla libertà di stabilimento, che siano applicabili senza discriminazioni basate sulla cittadinanza. Tali restrizioni possono essere giustificate da motivi imperativi d'interesse generale, a condizione che siano idonee a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non vadano oltre quanto necessario al raggiungimento dello stesso. Fra i motivi imperativi riconosciuti dalla Corte figurano, tra gli altri, la protezione dell'ambiente e la razionale gestione del territorio. Come si vede, si tratta di una fattispecie diversa da quella qui in esame, sia per la diversità del principio evocato (libertà di stabilimento e non tutela della concorrenza), sia per le caratteristiche di fatto delle due vicende» (sentenza n. 38 del 2013).

Le stesse argomentazioni possono essere svolte anche nel caso in esame.

L'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011 consente di introdurre limiti alla apertura di nuovi esercizi commerciali per ragioni di tutela dell'ambiente «ivi incluso l'ambiente urbano» e riconosce alle Regioni la possibilità di prevedere «anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali». Tuttavia la disposizione statale stabilisce che ciò debba avvenire «senza discriminazioni tra gli operatori».

Lo stesso parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato citato dalla difesa regionale, nel richiamare la possibilità riconosciuta alle Regioni dalla normativa statale di introdurre restrizioni con riguardo alle aree di insediamento delle attività commerciali, afferma che ciò può avvenire a condizione del «rigoroso rispetto dei principi di stretta necessità e proporzionalità della limitazione, oltre che del principio di non discriminazione».

L'art. 11 censurato, nel vietare con legge l'apertura e il trasferimento nei centri storici delle grandi strutture di vendita, preclude del tutto e a priori detta possibilità. Tale divieto, proprio per la sua assolutezza, costituisce una limitazione alla libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali e viene ad incidere «direttamente sull'accesso degli operatori economici al mercato e, quindi, si risolve in un vincolo per la libertà di iniziativa di coloro che svolgono o intendano svolgere attività di vendita» (sentenza n. 38 del 2013).

Per tali ragioni, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale di tale disposizione.

7.- Il ricorrente ha, infine, impugnato l'art. 18 della legge reg. n. 5 del 2013, il quale stabilisce che «Le disposizioni di cui agli articoli 1, 1-bis, 3, 4, 4-bis, 5, commi 1, 2 e 4, 9 e 11-ter della legge regionale n. 12/99, come modificati, sostituiti o inseriti dalla presente legge, si applicano anche ai procedimenti autorizzatori in corso alla data di entrata in vigore della medesima legge».

L'Avvocatura dello Stato sostiene che la norma impugnata farebbe riferimento anche alle disposizioni che inaspriscono sanzioni amministrative e che pertanto, stabilendo che esse si applicano anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della legge medesima, si porrebbe in contrasto con il principio *tempus regit actum* in virtù del quale la sanzione da irrogarsi sarebbe quella applicabile in base alla norma vigente nel tempo in cui fu commesso l'illecito. Conseguentemente, l'articolo impugnato violerebbe gli artt. 25 e 117, secondo comma, lettera l), Cost. con riferimento a quanto ribadito dall'art. 11 delle Disposizioni sulla legge in generale, secondo cui la legge non dispone che per l'avvenire.

La difesa regionale sostiene che le censure sarebbero infondate in quanto l'art. 18 avrebbe valenza solo procedimentale e non avrebbe invece alcun effetto retroattivo.

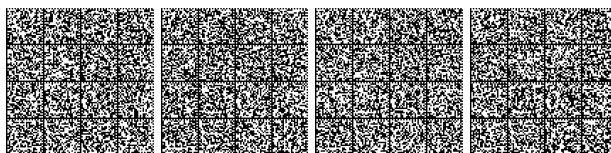
7.1.- Preliminarmente deve essere dichiarata l'inammissibilità della censura formulata in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. dal momento che tale parametro risulta meramente evocato dal ricorrente il quale non ha tuttavia in alcun modo motivato la censura (*ex plurimis*, sentenza n. 272 del 2013).

7.2.- La questione sollevata con riferimento all'art. 25 Cost. è fondata.

Benché il ricorrente evochi il principio *tempus regit actum*, dal contenuto della censura appare chiaro che in realtà lamenta la violazione del principio di irretroattività delle disposizioni che introducono sanzioni amministrative.

L'esame di tale censura deve prendere le mosse dalla sentenza n. 196 del 2010 nella quale questa Corte ha affermato che dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo formatasi sull'interpretazione degli artt. 6 e 7 della CEDU, si ricava «il principio secondo il quale tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto».

Detto principio è peraltro desumibile anche dall'art. 25, secondo comma, Cost., «il quale - data l'ampiezza della sua formulazione («Nessuno può essere punito [...]») - può essere interpretato nel senso che ogni intervento sanzionatorio, il quale non abbia prevalentemente la funzione di prevenzione criminale (e quindi non sia riconducibile - in senso stretto - a vere e proprie misure di sicurezza), è applicabile soltanto se la legge che lo prevede risulti già vigente al momento della commissione del fatto sanzionato» (sempre sentenza n. 196 del 2010).



Analogo principio è sancito altresì dalla disciplina generale relativa agli illeciti amministrativi prevista dalla legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), la quale, all'art. 1, pone la regola per cui nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione; tale regola costituisce un principio generale di quello specifico sistema.

L'art. 18 impugnato, nell'indicare le varie disposizioni da esso introdotte, le quali devono avere applicazione anche ai procedimenti in corso, richiama espressamente l'art. 11-ter della legge reg. n. 12 del 1999 introdotto dall'art. 12, comma 1, della legge reg. n. 5 del 2013.

Tale disposizione prevede l'irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma di denaro da euro 1.800 a euro 6.000 per coloro che esercitino le attività commerciali di cui all'art. 4, senza aver presentato la SCIA. Assoggetta inoltre alla sanzione amministrativa del pagamento della somma da euro 800 a euro 3.000 coloro che non comunichino ogni variazione relativa a stati, fatti, condizioni e titolarità indicati nella SCIA entro trenta giorni dal suo verificarsi.

La disposizione censurata, dunque, prevede la sanzione amministrativa anche per comportamenti posti in essere anteriormente alla sua entrata in vigore, in tal modo violando il principio di irretroattività sancito dall'art. 25 Cost.

Conseguentemente, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 della legge reg. n. 5 del 2013 nella parte in cui stabilisce che le disposizioni modificate o inserite da tale legge, le quali prevedono sanzioni amministrative, si applicano ai procedimenti in corso alla data della sua entrata in vigore.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 e dell'art. 11 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 25 febbraio 2013, n. 5 (Modificazioni alla legge regionale 7 giugno 1999, n. 12 recante "Principi e direttive per l'esercizio dell'attività commerciale");

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2013 nella parte in cui esclude dal proprio ambito di applicazione l'attività di commercio su area pubblica;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2013 nella parte in cui subordina il rilascio dell'autorizzazione in esso prevista al rispetto degli indirizzi di cui all'art. 1-bis della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 7 giugno 1999, n. 12 (Principi e direttive per l'esercizio dell'attività commerciale);

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2013 nella parte in cui stabilisce che le disposizioni modificate o inserite da tale legge le quali prevedono sanzioni amministrative si applicano ai procedimenti in corso alla data della sua entrata in vigore;

5) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2013, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2013, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., 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 14 aprile 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

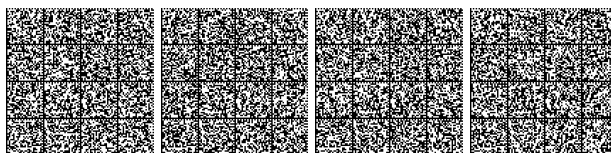
Paolo Maria NAPOLITANO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2014.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



## N. 105

*Sentenza 14 - 18 aprile 2014*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Circostanze del reato - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 648, comma secondo, cod. pen. (ricettazione) sull'aggravante della recidiva reiterata di cui all'art. 99, comma quarto, cod. pen..**

- Codice penale, art. 69, quarto comma, come sostituito dall'art. 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).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Gaetano SILVESTRI;

*Giudici :* Luigi MAZZELLA, 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, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, promosso dalla Corte d'appello di Ancona nel procedimento penale a carico di W.M., con ordinanza del 18 febbraio 2013, iscritta al n. 114 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Udito nella camera di consiglio del 26 febbraio 2014 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

*Ritenuto in fatto*

1.- La Corte d'appello di Ancona, con ordinanza del 18 febbraio 2013 (r.o. n. 114 del 2013), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 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 prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante dell'art. 648, secondo comma, cod. pen., sulla recidiva dell'art. 99, quarto comma, cod. pen.

La Corte rimettente riferisce che il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Pesaro aveva citato a giudizio l'imputato, per rispondere del reato di ricettazione di alcuni capi di abbigliamento recanti marchi contraffatti e del reato di detenzione per la vendita di tali prodotti, con «la recidiva reiterata, specifica ed infraquinquennale».

Il Tribunale ordinario di Pesaro, il 4 giugno 2009, all'esito di un giudizio abbreviato, aveva ritenuto l'imputato colpevole dei reati ascrittigli, «unificati ex art. 81 cpv c.p. e ritenuta, quanto al reato di ricettazione, l'ipotesi attenuata di cui al secondo comma» dell'art. 648 cod. pen., lo aveva condannato, «con l'aumento per la recidiva “specifica e recente” e per la continuazione e la riduzione per il rito, alla pena di mesi tre di reclusione ed euro 300 di multa».





Contro la sentenza l'imputato aveva proposto appello, limitandosi a censurare il diniego delle attenuanti generiche e l'eccessività della pena, mentre il Procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Ancona aveva proposto ricorso per cassazione «lamentando la erronea qualificazione della recidiva (correttamente contestata come reiterata specifica infraquinquennale), come “specificata e recente”; la elusione del prescritto criterio di comparazione tra la contestata recidiva reiterata pluriaggravata e l'attenuante del fatto di particolare tenuità di cui all'art. 648, co. 2 c.p. e, soprattutto, la violazione del principio, stabilito nell'art. 69 co. 4 c.p., del divieto di sub-valenza della recidiva reiterata». Secondo il Procuratore generale, la pena irrogata sarebbe stata «illegale per difetto», non potendosi in alcun modo ad essa pervenire, anche «a voler muovere dal minimo edittale» del delitto di ricettazione, pari a due anni di reclusione e 516 euro di multa.

Il ricorso del Procuratore generale era stato convertito in appello, ai sensi dell'art. 580 cod. proc. pen., e la Corte d'appello di Ancona ha sollevato d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., nei termini sopra riportati.

In punto di rilevanza, il giudice *a quo* rileva che, in caso di accoglimento della questione, si dovrebbe irrogare una pena identica o persino inferiore a quella inflitta dal primo giudice, perché la modesta gravità del fatto indurrebbe a ritenere l'attenuante prevista dall'art. 648, secondo comma, cod. pen., prevalente sulla recidiva. In caso contrario, si dovrebbe invece accogliere l'impugnazione del Procuratore generale, irrogando una pena di gran lunga superiore a quella inflitta dal giudice di primo grado.

Aggiunge la Corte rimettente che la recidiva, sulla quale non c'era stata impugnazione da parte dell'imputato, era reiterata (specificata ed infraquinquennale), dato che l'imputato era stato condannato dal Tribunale ordinario di Milano (con sentenza divenuta irrevocabile il 4 marzo 2006) alla pena di tre anni di reclusione e 300 euro di multa, per il delitto di commercio di prodotti con segni falsi, e dal Tribunale ordinario di Rimini (con sentenza divenuta irrevocabile il 15 marzo 2007) alla pena di quattro mesi di reclusione e 180 euro di multa, per i reati di ricettazione e commercio di prodotti con segni falsi.

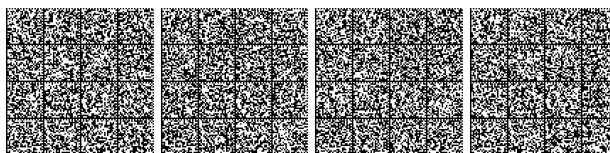
Secondo la Corte d'appello, nel caso in esame non sarebbe possibile escludere la recidiva, seppure facoltativa, sia perché la relativa statuizione non è stata oggetto di specifico motivo di appello, sia perché le condanne riguardano violazioni della stessa specie, commesse in un arco temporale limitato, sicché il reato sub iudice costituirebbe ulteriore espressione della medesima devianza denotata dai precedenti reati, e dunque manifestazione di maggior colpevolezza e pericolosità dell'imputato.

Ciò precisato, la Corte rimettente ritiene che la norma impugnata sarebbe in contrasto con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., perché condurrebbe, in determinati casi, ad applicare pene identiche per violazioni di rilievo penale enormemente diverso. Il recidivo reiterato implicato in ricettazioni di normale o anche rilevante gravità, al quale siano applicate le circostanze attenuanti generiche, verrebbe punito con la stessa pena prevista per il recidivo reiterato autore di fatti di modesto disvalore (come l'acquisito di alcuni capi di abbigliamento con marchi falsi per «la piccola vendita “di sopravvivenza”»), al quale siano riconosciute le circostanze attenuanti generiche e quella prevista dall'art. 648, secondo comma, cod. pen.

Secondo il giudice *a quo*, «la relevantissima differenza oggettiva, naturalistica, criminologica delle due condotte» verrebbe completamente annullata «in virtù di una esclusiva considerazione dei precedenti penali del loro autore».

Le disposizioni del primo e del secondo comma dell'art. 648 cod. pen. rispecchierebbero due situazioni molto diverse dal punto di vista criminologico, in quanto al secondo comma sarebbero riconducibili essenzialmente le condotte del piccolo ricettatore, per lo più straniero e disoccupato, che si procura qualcosa per vivere svolgendo «sulla strada» l'attività di vendita al minuto di beni di provenienza delittuosa. Sulla base di queste relevantissime peculiarità, il legislatore avrebbe sanzionato la seconda condotta con una pena detentiva che, nel minimo edittale, sarebbe «pari ad appena un quarantottesimo della pena prevista per la prima (15 giorni di reclusione a fronte dei due anni di reclusione di cui al primo comma)». Questo assetto normativo sarebbe irrazionale.

L'ordinamento penale, per alcune fattispecie di reato, prevederebbe la pena per le ipotesi meno gravi, aggiungendo una serie di circostanze aggravanti per i casi di maggiore allarme sociale. La ricettazione sarebbe disciplinata, invece, in modo diverso, perché la legge fissa la pena base per le ipotesi più gravi, prevedendo poi una circostanza attenuante per adeguare la sanzione quando si tratta di casi di particolare tenuità, nei quali il divieto di prevalenza delle attenuanti sulla recidiva reiterata produrrebbe conseguenze sanzionatorie irragionevoli, determinando l'equiparazione, ai fini sanzionatori, di casi oggettivamente lievi a casi di particolare allarme sociale.



Inoltre, la norma censurata sarebbe in contrasto con il «principio di offensività di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., che, con il suo espresso richiamo al “fatto commesso”», attribuirebbe una rilevanza fondamentale all'azione delittuosa per il suo obiettivo disvalore e non solo in quanto manifestazione sintomatica di pericolosità sociale, implicando conseguentemente «la necessità di un trattamento penale differenziato per fatti diversi, senza che la considerazione della mera pericolosità dell'agente possa legittimamente avere rilievo esclusivo».

Infine, la norma censurata violerebbe il «principio di proporzionalità della pena (nelle sue due funzioni retributiva e rieducativa)», previsto dall'art. 27, terzo comma, Cost., «perché una pena sproporzionata alla gravità del reato commesso da un lato non può correttamente assolvere alla funzione di ristabilimento della legalità violata, dall'altro non potrà mai essere sentita dal condannato come rieducatrice»: la condanna a due anni di reclusione per la ricettazione di un solo bene, di modestissimo valore, non potrebbe essere considerata, chiunque ne sia l'autore, una risposta sanzionatoria proporzionata.

La Corte rimettente conclude affermando che, rispetto alla norma impugnata, dovrebbero trovare applicazione i principi enunciati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2012, che ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., nella parte in cui prevedeva il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. 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), sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.

#### *Considerato in diritto*

1.- La Corte d'appello di Ancona ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 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 prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante dell'art. 648, secondo comma, cod. pen., sulla recidiva dell'art. 99, quarto comma, cod. pen.

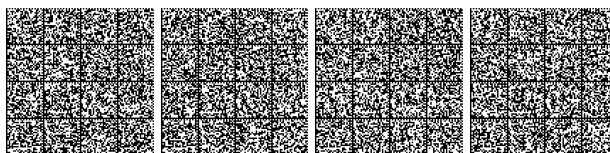
La norma censurata, oltre che irragionevole, sarebbe in contrasto con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., perché condurrebbe, in determinati casi, ad applicare pene identiche a violazioni di rilievo penale molto diverso: il recidivo reiterato implicato in ricettazioni di normale o anche di rilevante gravità, al quale siano concesse le circostanze attenuanti generiche, verrebbe punito con la stessa pena prevista per il recidivo reiterato autore di episodi di modesto disvalore, a cui siano riconosciute le circostanze attenuanti generiche e quella prevista dall'art. 648, secondo comma, cod. pen., con la conseguenza che la «rilevantissima differenza oggettiva, naturalistica, criminologica delle due condotte» verrebbe «completamente annullata in virtù di una esclusiva considerazione dei precedenti penali del loro autore».

Inoltre, la norma censurata sarebbe in contrasto con il «principio di offensività, di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., che, con il suo espresso richiamo al “fatto commesso”», attribuirebbe una rilevanza fondamentale all'azione delittuosa «per il suo obiettivo disvalore e non solo in quanto manifestazione di pericolosità sociale», implicando «la necessità di un trattamento penale differenziato per fatti diversi, senza che la considerazione della mera pericolosità dell'agente possa legittimamente avere rilievo esclusivo».

Infine, la norma censurata violerebbe il «principio di proporzionalità della pena (nelle sue due funzioni retributiva e rieducativa)», previsto dall'art. 27, terzo comma, Cost., «perché una pena sproporzionata alla gravità del reato commesso da un lato non può correttamente assolvere alla funzione di ristabilimento della legalità violata, dall'altro non potrà mai essere sentita dal condannato come rieducatrice»: la condanna a due anni di reclusione per la ricettazione di un solo bene, di modestissimo valore, non potrebbe essere considerata, chiunque ne sia l'autore, una risposta sanzionatoria proporzionata.

2.- La questione è fondata.

3.- L'art. 3 della legge n. 251 del 2005 ha sostituito il quarto comma dell'art. 69 cod. pen., sul giudizio di bilanciamento delle circostanze, stabilendo, tra l'altro, un divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti su quella prevista dall'art. 99, quarto comma, cod. pen., e il giudice *a quo* prospetta l'illegittimità costituzionale di tale norma, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante dell'art. 648, secondo comma, cod. pen., sulla recidiva dell'art. 99, quarto comma, cod. pen.



Per effetto della norma impugnata, nei casi in cui, secondo la valutazione del giudice, debba riconoscersi rilevanza alla recidiva reiterata, le ricettazioni «di particolare tenuità», per le quali l'art. 648, secondo comma, cod. pen., prevede la pena della reclusione da quindici giorni a sei anni e la multa sino a 516 euro, devono invece essere punite con la reclusione da due ad otto anni e con la multa da 516 a 10.329 euro.

Come questa Corte ha già rilevato (sentenza n. 251 del 2012), l'attuale formulazione dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., costituisce il punto di arrivo di un'evoluzione legislativa dei criteri di bilanciamento, iniziata con l'art. 6 del decreto-legge 11 aprile 1974, n. 99 (Provvedimenti urgenti sulla giustizia penale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 giugno 1974, n. 220, che ha esteso il giudizio di comparazione alle circostanze autonome o indipendenti e a quelle inerenti alla persona del colpevole. «L'effetto è stato quello di consentire il riequilibrio di alcuni eccessi di penalizzazione, ma anche quello di rendere modificabili, attraverso il giudizio di comparazione, le cornici edittali di alcune ipotesi circostanziali, di aggravamento o di attenuazione, sostanzialmente diverse dai reati base; ipotesi che solitamente vengono individuate dal legislatore attraverso la previsione di pene di specie diversa o di pene della stessa specie, ma con limiti edittali indipendenti da quelli stabiliti per il reato base», come nel caso regolato dall'art. 648, secondo comma, cod. pen.

È rispetto a questo tipo di circostanze che il criterio generalizzato, introdotto con la modificazione dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., ha mostrato delle incongruenze, inducendo il legislatore a intervenire con regole derogatorie, come è avvenuto con l'aggravante della «finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico», prevista dall'art. 1 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625 (Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 febbraio 1980, n. 15, e, «in seguito, con varie altre disposizioni, generalmente adottate per impedire il bilanciamento della circostanza c.d. privilegiata, di regola un'aggravante, o per limitarlo, in modo da escludere la soccombenza di tale circostanza nella comparazione con le attenuanti; ed è appunto questo il risultato che si è voluto perseguire con la norma impugnata» (sentenza n. 251 del 2012).

Il giudizio di bilanciamento tra circostanze eterogenee consente al giudice di «valutare il fatto in tutta la sua ampiezza circostanziale, sia eliminando dagli effetti sanzionatori tutte le circostanze (equivalenza), sia tenendo conto di quelle che aggravano la *quantitas delicti*, oppure soltanto di quelle che la diminuiscono» (sentenza n. 38 del 1985). Deroghe al bilanciamento però sono possibili e rientrano nell'ambito delle scelte del legislatore, che sono sindacabili da questa Corte «soltanto ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio» (sentenza n. 68 del 2012), ma in ogni caso «non possono giungere a determinare un'alterazione degli equilibri costituzionalmente imposti nella strutturazione della responsabilità penale» (sentenza n. 251 del 2012); alterazione che, come si vedrà, emerge per più aspetti nella situazione normativa in questione.

4.- Anche nel caso in esame, infatti, come in quello concernente l'art. 73, comma 5, del d.P.R. 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), le conseguenze del divieto di prevalenza dell'attenuante di cui al secondo comma dell'art. 648 cod. pen. sulla recidiva risultano manifestamente irragionevoli, per l'annullamento delle differenze tra le due diverse cornici edittali delineate dal primo e dal secondo comma dell'art. 648 cod. pen. Nel caso in esame assume particolare rilievo non tanto la divaricazione tra i livelli massimi della pena detentiva prevista nei due commi, quanto, come ha rilevato la Corte rimettente, quella tra i livelli minimi, perché, per effetto della recidiva reiterata, il minimo della pena detentiva previsto per il fatto di particolare tenuità (15 giorni di reclusione) viene moltiplicato per 48, determinando un aumento incomparabilmente superiore a quello specificamente previsto per tale recidiva dall'art. 99, quarto comma, cod. pen., che, a seconda dei casi, è della metà o di due terzi.

L'incongruità di questo risultato appare evidente se si considerano i criteri stabiliti dall'art. 69, quarto comma, cod. pen., prima della modificazione (in genere diretta a favorire l'imputato) operata dall'art. 6 del d.l. n. 99 del 1974, quando l'aumento della recidiva veniva effettuato sulla pena prevista per la fattispecie attenuata. In un caso come quello in esame, infatti, la pena minima da irrogare sarebbe stata, a seconda del tipo di recidiva, di 22 giorni o di 25 giorni, vale a dire di 15 giorni per il reato attenuato previsto dall'art. 648, secondo comma, cod. pen., aumentato per la recidiva, a seconda dei casi, della metà o di due terzi (in base alla disposizione attualmente vigente, dato che prima era previsto un aumento minore), mentre il giudizio di equivalenza, imposto dalla norma impugnata, determina un aumento di un anno, 11 mesi e 15 giorni.



Le differenti comminatorie edittali del primo e del secondo comma dell'art. 648 cod. pen. rispecchiano le diverse caratteristiche oggettive delle due fattispecie, sul piano dell'offensività e alla luce delle stesse valutazioni del legislatore: il trattamento sanzionatorio, significativamente più mite nel minimo edittale, assicurato al fatto di «particolare tenuità» (la cui configurabilità è riconosciuta dalla giurisprudenza comune solo per le ipotesi di rilevanza criminosa assolutamente modesta, talvolta al limite della contravvenzione di acquisto di cose di sospetta provenienza), «esprime una dimensione offensiva la cui effettiva portata è disconosciuta dalla norma censurata, che indirizza l'individuazione della pena concreta verso un'abnorme enfaticizzazione delle componenti soggettive riconducibili alla recidiva reiterata, a detrimento delle componenti oggettive del reato» (sentenza n. 251 del 2012). In altri termini due fatti, quelli previsti dal primo e dal secondo comma dell'art. 648 cod. pen., che lo stesso assetto legislativo riconosce come profondamente diversi sul piano dell'offesa, vengono ricondotti alla medesima cornice edittale, determinando la violazione dell'art. 25, secondo comma, Cost., «che pone il fatto alla base della responsabilità penale» (sentenze n. 251 del 2012 e n. 249 del 2010).

La recidiva reiterata «riflette i due aspetti della colpevolezza e della pericolosità, ed è da ritenere che questi, pur essendo pertinenti al reato, non possano assumere, nel processo di individualizzazione della pena, una rilevanza tale da renderli comparativamente prevalenti rispetto al fatto oggettivo: il principio di offensività è chiamato ad operare non solo rispetto alla fattispecie base e alle circostanze, ma anche rispetto a tutti gli istituti che incidono sulla individualizzazione della pena e sulla sua determinazione finale. Se così non fosse, la rilevanza dell'offensività della fattispecie base potrebbe risultare “neutralizzata” da un processo di individualizzazione prevalentemente orientato sulla colpevolezza e sulla pericolosità» (sentenza n. 251 del 2012).

Inoltre, come ha rilevato la Corte rimettente, la norma censurata dà luogo ad una violazione del principio di uguaglianza, perché il recidivo reiterato autore di una ricettazione di normale o anche di rilevante gravità, da punire, in presenza delle attenuanti generiche, con il minimo edittale della pena stabilita dall'art. 648, primo comma, cod. pen., riceverebbe lo stesso trattamento sanzionatorio - quest'ultimo irragionevolmente severo - spettante al recidivo reiterato, cui pure siano riconosciute le attenuanti generiche, ma autore di un fatto di «particolare tenuità».

5.- È fondata anche la censura relativa al principio di proporzionalità della pena (art. 27, terzo comma, Cost.).

L'art. 69, comma quarto, cod. pen., nel precludere la prevalenza delle circostanze attenuanti sulla recidiva reiterata, realizza una «deroga rispetto a un principio generale che governa la complessa attività commisurativa della pena da parte del giudice, saldando i criteri di determinazione della pena base con quelli mediante i quali essa, secondo un processo finalisticamente indirizzato dall'art. 27, terzo comma, Cost., diviene adeguata al caso di specie anche per mezzo dell'applicazione delle circostanze» (sentenze n. 251 del 2012 e n. 183 del 2011); nel caso in esame, infatti, il divieto legislativo di soccombenza della recidiva reiterata rispetto all'attenuante dell'art. 648, secondo comma, cod. pen., impedisce il necessario adeguamento, che dovrebbe avvenire attraverso l'applicazione della pena stabilita dal legislatore per il fatto di «particolare tenuità».

Come è stato già affermato da questa Corte (sentenza n. 251 del 2012), «la legittimità, in via generale, di trattamenti differenziati per il recidivo, ossia per “un soggetto che delinque volontariamente pur dopo aver subito un processo ed una condanna per un delitto doloso, manifestando l'insufficienza, in chiave dissuasiva, dell'esperienza diretta e concreta del sistema sanzionatorio penale” (sentenza n. 249 del 2010), non sottrae allo scrutinio di legittimità costituzionale le singole previsioni», e questo scrutinio nel caso in esame rivela il carattere palesemente sproporzionato del trattamento sanzionatorio determinato dall'innesto della deroga al giudizio di bilanciamento sull'assetto delineato dall'art. 648 cod. pen. Perciò deve concludersi che «la norma censurata è in contrasto anche con la finalità rieducativa della pena, che implica un costante “principio di proporzione” tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall'altra (sentenza n. 341 del 1994)».

6.- Deve pertanto dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., come sostituito dall'art. 3 della legge n. 251 del 2005, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 648, secondo comma, cod. pen., sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 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 prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 648, secondo comma, cod. pen., sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 aprile 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2014.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_140105

N. 106

*Sentenza 14 - 18 aprile 2014*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Circostanze del reato - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui al terzo comma dell'art. 609-bis, cod. pen. (violenza sessuale) sull'aggravante della recidiva reiterata di cui all'art. 99, comma quarto, cod. pen..**

- Codice penale, art. 69, quarto comma, come sostituito dall'art. 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).

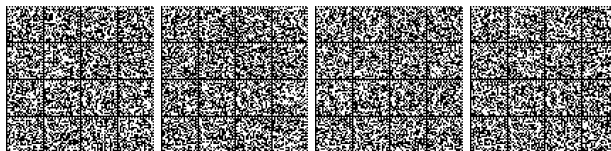
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Gaetano SILVESTRI;

*Giudici :* Luigi MAZZELLA, 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'art. 69, quarto comma, del codice penale, promosso dalla Corte di cassazione nel procedimento penale a carico di D.C.L., con ordinanza del 15 ottobre 2013, iscritta al n. 275 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 52, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti l'atto di costituzione di D.C.L., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'11 marzo 2014 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi l'avvocato Alfredo Guarino per D.C.L. e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- La Corte di cassazione, terza sezione penale, con ordinanza del 15 ottobre 2013 (r.o. n. 275 del 2013), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 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 stabilisce il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 609-bis, terzo comma, cod. pen., sulla recidiva reiterata, prevista dall'art. 99, quarto comma, cod. pen.

La Corte rimettente premette che, con sentenza del 15 luglio 2011, il Tribunale ordinario di Torre Annunziata aveva dichiarato D.C.L. colpevole dei reati di cui agli artt. 81, capoverso, 572 e 609-bis cod. pen. e lo aveva condannato alla pena di quattro anni e sei mesi di reclusione, ritenendo l'attenuante prevista dal terzo comma dell'art. 609-bis cod. pen. prevalente sulla contestata recidiva reiterata e infraquinquennale.

La Corte d'appello di Napoli, in accoglimento dell'appello del pubblico ministero, aveva parzialmente riformato la sentenza di primo grado, rideterminando la pena in sei anni di reclusione, perché aveva ritenuto che rispetto alla recidiva prevista dall'art. 99, quarto comma, cod. pen., il giudizio di comparazione con l'attenuante del fatto di minore gravità non potesse essere effettuato che in termini di equivalenza.

L'imputato aveva proposto ricorso per cassazione, deducendo che il giudice di appello aveva aggravato la pena senza tener conto delle risultanze processuali e della valutazione dell'attenuante dell'art. 609-bis, terzo comma, cod. pen., fatta dal giudice di primo grado, e aveva altresì sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 609-bis, terzo comma, cod. pen., sulla recidiva reiterata, prevista dall'art. 99, quarto comma, cod. pen.

Il giudice *a quo* richiama la giurisprudenza costituzionale e di legittimità che ha prospettato un'interpretazione dell'art. 99, quarto comma, cod. pen., tale da configurare un'ipotesi di recidiva facoltativa, che il giudice può sia escludere, sia invece riconoscere, qualora il nuovo episodio delittuoso appaia concretamente significativo, in rapporto alla natura e al tempo di commissione dei precedenti, sotto il profilo della più accentuata colpevolezza e della maggiore pericolosità del reo.

Nel caso di specie, prosegue la Corte rimettente, il giudice di secondo grado aveva ritenuto che la contestata recidiva non potesse essere esclusa, perché «i reati contestati all'imputato, già gravato di precedenti per evasione e violazione della normativa sugli stupefacenti, costituivano espressione di maggior colpevolezza e pericolosità sociale in quanto si inquadravano «senza dubbio alcuno in una progressione criminosa ulteriore, essendo ampliato il ventaglio di beni aggrediti dalle condotte anti giuridiche del D.C.L.»», e aveva ritenuto che il giudizio di comparazione tra la ritenuta recidiva e la circostanza attenuante di cui all'art. 609-bis, terzo comma, cod. pen., potesse essere espresso in termini di equivalenza, dato «il tassativo disposto di cui all'art. 69, comma 4, c.p.» da cui discende automaticamente «l'impossibilità di ritenere la prevalenza della circostanza attenuante».

Ritenuta perciò la rilevanza della questione, e facendo riferimento alla sentenza di questa Corte n. 68 del 2012, la Corte di cassazione rileva che «al pari della configurazione delle fattispecie astratte di reato anche la commisurazione delle sanzioni per ciascuna di esse è materia affidata alla discrezionalità del legislatore in quanto involge apprezzamenti tipicamente politici. Le scelte legislative sono pertanto sindacabili soltanto ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio, come avviene a fronte di sperequazioni sanzionatorie tra fattispecie omogenee non sorrette da alcuna ragionevole giustificazione», sicché la Corte costituzionale avrebbe il compito di verificare che l'uso della discrezionalità legislativa rispetti sia il limite della ragionevolezza, sia il principio di proporzionalità tra qualità e quantità della sanzione, da un lato, e offesa, dall'altro.



Ciò posto, la questione sarebbe non manifestamente infondata con riferimento ai principi di uguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità sanciti dagli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.

La Corte rimettente ricorda che la legge 15 febbraio 1996, n. 66 (Norme contro la violenza sessuale), ricorrendo all'unitaria nozione di atti sessuali, ha unificato nella violenza sessuale le fattispecie di congiunzione carnale violenta e di atti di libidine violenti, previste dalla precedente normativa, e che «la "unificazione" in una sola [ipotesi] criminosa di ogni attentato alla sfera sessuale ha indotto il legislatore, per differenziare sul piano sanzionatorio le ipotesi meno gravi (rientranti secondo la previgente disciplina negli atti di libidine), a configurare una circostanza attenuante speciale». Così, mentre l'art. 609-bis, primo comma, cod. pen., prevede una pena da cinque a dieci anni di reclusione, il terzo comma stabilisce che «nei casi di minore gravità» la pena è diminuita in misura non eccedente i due terzi, sicché, in caso di riconoscimento di siffatta attenuante, la stessa «(applicandosi l'attenuante nella massima estensione) può variare da un minimo di 1 anno e 8 mesi di reclusione ad un massimo di 3 anni e 4 mesi».

La Corte aggiunge che «il massimo della pena edittale, previsto nell'ipotesi di riconoscimento della circostanza attenuante speciale di minore gravità (anni 3 a mesi 4), è [...], in modo considerevole, inferiore al minimo della pena prevista per l'ipotesi di cui al comma 1 (anni 5)», e ciò perché le ipotesi di minore gravità di cui al terzo comma dell'art. 609-bis cod. pen. si differenziano, rispetto a quelle delineate dal primo comma, per la minore offesa alla libertà sessuale cagionata dal fatto di reato.

Questa differenza, peraltro, era stata tenuta presente dal legislatore anche in materia di misure cautelari, in quanto, prima della sentenza n. 265 del 2010, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 275, comma 3, secondo e terzo periodo, del codice di procedura penale (nella parte in cui - nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti di cui agli articoli 600-bis, primo comma, 609-bis e 609-quater del codice penale, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure), la presunzione prevista da tale comma non si applicava, per espressa esclusione normativa, alle ipotesi di minore gravità previste dal terzo comma dell'art. 609-bis cod. pen.

Richiamata la giurisprudenza di legittimità sull'attenuante speciale in oggetto, la Corte rimettente conclude che questa circostanza rappresenta un «temperamento dell'unificazione in un unico reato di condotte che si differenziano nettamente in relazione alla diversa intensità della lesione del bene giuridico tutelato», con la conseguenza che «la norma di cui all'art. 69 co. 4 c.p. che [ne] prevede il divieto di prevalenza [...] sulla recidiva di cui all'art. 99 co. 4 c.p. impedisce sostanzialmente l'applicazione di una sanzione adeguata e proporzionata all'entità (anche se minima) dell'aggressione alla sfera sessuale della vittima, ponendo l'accento esclusivamente sulle condizioni soggettive del reo».

La norma censurata sarebbe, pertanto, in contrasto con il principio di uguaglianza perché fatti anche di minima entità vengono, per effetto del divieto in questione, ad essere irragionevolmente sanzionati con la stessa pena, prevista dal primo comma dell'art. 609-bis cod. pen., per le ipotesi di violenza più gravi, vale a dire per condotte che, pur aggredendo il medesimo bene giuridico, sono completamente diverse, sia per le modalità, sia per il danno arrecato alla vittima. L'autore di condotte di minore gravità, che sia recidivo ex art. 99, quarto comma, cod. pen., sarebbe infatti punito con la stessa pena prevista per chi pone in essere comportamenti ben più gravi sotto il profilo dell'offesa alla libertà sessuale della vittima.

Tale incongruità sarebbe più evidente quando non si tratta di recidiva specifica, perché in tal caso il reo non potrebbe essere ritenuto incline a commettere reati della stessa indole.

Sussisterebbe, inoltre, la violazione del principio di proporzionalità della pena, in quanto, come già rilevato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 251 del 2012, l'incidenza della regola preclusiva sancita dall'art. 69, quarto comma, cod. pen., attribuisce alla risposta punitiva i connotati di una sanzione palesemente sproporzionata e, dunque, inevitabilmente avvertita come ingiusta dal condannato. Perciò, secondo la Corte rimettente, deve concludersi che la norma censurata è in contrasto anche con la finalità rieducativa della pena, che implica un costante «principio di proporzione» tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall'altra.

2.- È intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale, con memoria depositata il 16 gennaio 2014, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, non fondata.



Ad avviso della difesa dello Stato, la Corte rimettente non avrebbe descritto sufficientemente la fattispecie oggetto del giudizio, in quanto non avrebbe specificato «i fatti in base ai quali sia stata valutata giuridicamente corretta la non praticabilità della esclusione dell'aggravante della recidiva». Il giudice *a quo*, in particolare, non avrebbe «illustrato per quale motivo nel caso di specie sia da negare la possibilità di tenere conto della lesività oggettiva del fatto, escludendo rilievo ad una condizione soggettiva dell'imputato che non è affatto espressione di una medesima devianza». La questione sarebbe, pertanto, inammissibile per difetto di motivazione sulla rilevanza.

L'Avvocatura generale dello Stato aggiunge che, comunque, la questione non è fondata. Con la riforma dell'art. 69 cod. pen., introdotta dal decreto-legge 11 aprile 1974, n. 99 (Provvedimenti urgenti sulla giustizia penale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 giugno 1974, n. 220, si sarebbe gravato il giudice di un potere discrezionale estremamente lato, con il pericolo di provocare disparità e incertezze in sede applicativa. La dilatazione del giudizio di bilanciamento conseguente alla riforma del 1974 avrebbe in seguito indotto più volte il legislatore a circoscriverlo o ad escluderlo per talune circostanze, e in tale contesto si inserirebbe la modifica dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., la cui *ratio* è chiaramente volta a «inasprire il regime sanzionatorio di coloro che versano nella situazione di recidiva reiterata, impedendo che tale importante circostanza sia sottratta alla commisurazione della pena in concreto»: si tratterebbe di una scelta discrezionale del legislatore, immune dalle censure denunciate dal giudice rimettente.

La norma censurata non sarebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza, in quanto tenderebbe ad attuare «una forma di prevenzione generale della recidiva reiterata, inasprendone il regime sanzionatorio». Essa, inoltre, non comporterebbe un'applicazione sproporzionata della pena, perché sanziona coloro che hanno commesso un altro reato essendo già recidivi, così dimostrando un alto e persistente grado di antisocialità. Inoltre, non si potrebbe ragionevolmente ritenere che la previsione di trattamenti sanzionatori più rigorosi per i recidivi reiterati possa determinare l'applicazione di una pena di per sé sproporzionata, e ciò sarebbe sufficiente per escludere anche qualsiasi conflitto con la funzione rieducativa della pena. La commisurazione della pena, sottolinea l'Avvocatura generale dello Stato, è demandata al giudice alla stregua dei principi fissati dal legislatore, che nel caso di specie avrebbe inteso sanzionare il fenomeno della recidiva reiterata in sé, a prescindere dalla gravità dei fatti commessi, dai loro tempi e modi e dalle sanzioni irrogate, in quanto «il fatto stesso della persistenza nelle condotte antisociali, quali che esse siano, dimostra che la funzione rieducativa non ha potuto efficacemente esplicarsi nei confronti del soggetto, e quindi è necessario assicurare la possibilità (quantomeno escludendo la prevalenza delle attenuanti) che, attraverso l'applicazione della pena, tale funzione trovi una nuova occasione di svolgimento».

La giurisprudenza costituzionale, osserva ancora l'Avvocatura generale dello Stato, ha chiarito come, salvo che per i reati previsti dall'art. 407, comma 2, lettera *a*), cod. proc. pen., la recidiva conservi il carattere discrezionale o facoltativo, così restando integro il potere del giudice di escludere l'applicazione della circostanza qualora ritenga che la ricaduta nel reato non sia «indice di insensibilità etico/sociale del colpevole». Perciò, anche nelle ipotesi di recidiva reiterata, il giudice di merito sarebbe tuttora in grado, motivando adeguatamente la decisione, di commisurare il trattamento sanzionatorio alla effettiva gravità del fatto e alla reale necessità di rieducazione mostrata dal colpevole.

3.- Nel giudizio di costituzionalità si è costituito, con memoria depositata il 3 gennaio 2014, D.C.L., che ha sostenuto l'illegittimità costituzionale della norma censurata.

Secondo la difesa dell'imputato la normativa in oggetto rende la pena, per le ipotesi di cui all'art. 609-*bis*, terzo comma, cod. pen., «irragionevolmente eccessiva» e non rispondente alla necessità di «prevenzione generale e speciale», sia perché la circostanza attenuante speciale può riguardare «anche soltanto lievi toccamenti, sfregamenti, baci, come nel caso di specie [in cui l'imputato] aveva tentato di ristabilire il rapporto con la moglie da cui era separato, con atti di eccessiva affettuosità, in un momento in cui la consorte non era consenziente a ricevere», sia perché «l'assenza di recidiva specifica non manifesta alcuna proclività alla commissione di reati della stessa indole».

La difesa dell'imputato richiama la sentenza n. 251 del 2012 con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. 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) sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen., ritenendo che «i medesimi argomenti [...] sono ancor più validi e pregnanti quando riferiti all'ipotesi di cui all'art. 609-*bis* comma 3 c.p.», in quanto in tal caso «anche se vi è lesione del medesimo bene giuridico rispetto all'art. 609-*bis* c.p., cioè l'autodeterminazione sessuale e la violazione della integrità fisica e psichica, la struttura ontologica del reato, con riferimento alla condotta, denota fattispecie di assai diversa rilevanza, offensività e pericolosità, dal momento che, ad esempio, una bestiale violenza sessuale, cagionante gravi danni fisici e psichici alla vittima, non può essere comparata, in relazione alla struttura della condotta, ad un tentativo, sia pure illecito e maldestro, di un contatto sessuale».





L'applicazione della norma censurata, quindi, produrrebbe conseguenze irragionevoli ed elusive dell'art. 27, terzo comma, Cost., imponendo al giudice la necessità di infliggere, anche in caso di recidiva specifica, sia pure per reati di minore intensità, una pena che non sia inferiore a 5 anni di reclusione, e di dare un peso irragionevolmente e sproporzionatamente eccessivo a qualsivoglia precedente penale rispetto alle concrete modalità della condotta offensiva. Si lede così, ad avviso della difesa dell'imputato, un principio cardine dell'ordinamento, secondo cui la pena deve essere determinata «in relazione alle condizioni soggettive del reo e in relazione alla gravità oggettiva del fatto». Peraltro, il principio di proporzionalità della pena rispetto al fatto di reato è enunciato non solo dalla Costituzione, ma anche dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata il 7 dicembre 2000 a Nizza e, in una versione adattata, il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, con conseguente violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

### Considerato in diritto

1.- La Corte di cassazione, terza sezione penale, con ordinanza del 15 ottobre 2013 (r.o. n. 275 del 2013), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 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 stabilisce il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 609-bis, terzo comma, cod. pen., sulla recidiva reiterata, prevista dall'art. 99, quarto comma, cod. pen.

Il giudice *a quo* ricorda che la legge 15 febbraio 1996, n. 66 (Norme contro la violenza sessuale), ricorrendo all'unitaria nozione di atti sessuali, ha unificato nella violenza sessuale le fattispecie di congiunzione carnale violenta e di atti di libidine violenti, previste dalla precedente normativa. Ad avviso della Corte rimettente, proprio «la “unificazione” in una sola [ipotesi] criminosa di ogni attentato alla sfera sessuale ha indotto il legislatore, per differenziare sul piano sanzionatorio le ipotesi meno gravi (rientranti secondo la previgente disciplina negli atti di libidine), a configurare una circostanza attenuante speciale», che ricorre quando il fatto di reato ha recato una minore offesa alla libertà sessuale della vittima.

La conclusione che l'attenuante dei casi di minore gravità concerna le condotte caratterizzate da una minore «intensità della lesione del bene giuridico tutelato» troverebbe conferma nella divaricazione delle cornici edittali stabilite dal legislatore per la fattispecie base del primo comma dell'art. 609-bis cod. pen., per la quale è prevista una pena da cinque a dieci anni di reclusione, e per la fattispecie circostanziata del terzo comma del medesimo articolo, il quale stabilisce che «nei casi di minore gravità» la pena è diminuita in misura non eccedente i due terzi.

Ad avviso del giudice *a quo*, quindi, la norma censurata sarebbe irragionevole e violerebbe il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., in quanto fatti anche di minima entità vengono, per effetto del divieto in questione, ad essere irragionevolmente sanzionati con la stessa pena, prevista dal primo comma dell'art. 609-bis cod. pen., per le ipotesi di violenza più gravi, vale a dire per condotte che, pur aggredendo il medesimo bene giuridico, sono completamente diverse, sia per le modalità, sia per il danno arrecato alla vittima, con la conseguenza che l'autore di condotte di minore gravità, che sia recidivo ex art. 99, quarto comma, cod. pen., è punito con la stessa pena prevista per chi pone in essere comportamenti ben più gravi sotto il profilo dell'offesa alla libertà sessuale della vittima.

Inoltre, la norma impugnata sarebbe in contrasto con il principio di proporzionalità della pena (art. 27, terzo comma, Cost.), perché, come è stato già rilevato da questa Corte nella sentenza n. 251 del 2012, «l'incidenza della regola preclusiva sancita dall'art. 69, quarto comma, cod. pen. [...] attribuisce alla risposta punitiva i connotati di una pena palesemente sproporzionata e, dunque, inevitabilmente avvertita come ingiusta dal condannato (sentenza n. 68 del 2012)», soprattutto con riferimento alle ipotesi di minore gravità previste dal terzo comma dell'art. 609-bis cod. pen., che si differenziano, rispetto a quelle delineate dal primo comma, per la minore offesa alla libertà sessuale cagionata dal fatto di reato.

2.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità della questione per difetto di motivazione sulla rilevanza: la Corte rimettente, infatti, non avrebbe descritto sufficientemente la fattispecie oggetto del giudizio, non avendo specificato «i fatti in base ai quali sia stata valutata giuridicamente corretta la non praticabilità della esclusione dell'aggravante della recidiva». Il giudice *a quo*, in particolare, non avrebbe «illustrato per quale motivo nel caso di specie sia da negare la possibilità di tenere conto della lesività oggettiva del fatto, escludendo rilievo ad una condizione soggettiva dell'imputato che non è affatto espressione di una medesima devianza».

L'eccezione è infondata.



La Corte rimettente ha adeguatamente descritto la fattispecie sottoposta al suo esame nel giudizio *a quo*, spiegando per quali ragioni il giudice di appello ha ritenuto di dover applicare la contestata recidiva, peraltro già riconosciuta dalla sentenza di primo grado, e di dovere conseguentemente procedere al giudizio di bilanciamento tra la recidiva e la circostanza attenuante di cui all'art. 609-*bis*, terzo comma, cod. pen.

Inoltre, tra i motivi del ricorso per cassazione indicati dal giudice *a quo*, manca quello relativo all'erronea applicazione della recidiva, sicché può ben ritenersi che al riguardo, nel caso di specie, si sia verificata una preclusione.

Non spettava pertanto alla Corte rimettente valutare «la possibilità di tenere conto della lesività oggettiva del fatto, escludendo rilievo ad una condizione soggettiva dell'imputato che non è affatto espressione di una medesima devianza».

3.- Nel merito, la questione è fondata.

4.- L'art. 3 della legge n. 251 del 2005 ha sostituito il quarto comma dell'art. 69 cod. pen., sul giudizio di bilanciamento delle circostanze, stabilendo, tra l'altro, il divieto di prevalenza delle attenuanti sulla circostanza prevista dall'art. 99, quarto comma, cod. pen., e il giudice *a quo* prospetta l'illegittimità costituzionale di tale norma, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 609-*bis*, terzo comma, cod. pen., sulla recidiva reiterata.

L'art. 609-*bis*, terzo comma, cod. pen., prevede una circostanza attenuante ad effetto speciale, che comporta una riduzione della pena base (reclusione da cinque a dieci anni) «in misura non eccedente i due terzi», sicché, come ha rilevato il giudice *a quo*, ove ritenuta sussistente, «la pena (applicandosi l'attenuante nella massima estensione) può variare da un minimo di 1 anno e 8 mesi di reclusione a un massimo di 3 anni e 4 mesi»; se però si applica la recidiva reiterata, i casi di violenza sessuale di minore gravità, per i quali l'art. 609-*bis*, terzo comma, cod. pen., prevede la pena della reclusione da un anno e otto mesi a tre anni e quattro mesi, devono essere puniti con la reclusione da cinque a dieci anni.

Come questa Corte ha già rilevato (sentenza n. 251 del 2012), l'attuale formulazione dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., costituisce il punto di arrivo di un'evoluzione legislativa dei criteri di bilanciamento, iniziata con l'art. 6 del decreto-legge 11 aprile 1974, n. 99 (Provvedimenti urgenti sulla giustizia penale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 giugno 1974, n. 220, che ha esteso il giudizio di comparazione alle circostanze autonome o indipendenti e a quelle inerenti alla persona del colpevole. «L'effetto è stato quello di consentire il riequilibrio di alcuni eccessi di penalizzazione, ma anche quello di rendere modificabili, attraverso il giudizio di comparazione, le cornici edittali di alcune ipotesi circostanziali, di aggravamento o di attenuazione, sostanzialmente diverse dai reati base; ipotesi che solitamente vengono individuate dal legislatore attraverso la previsione di pene di specie diversa o di pene della stessa specie, ma con limiti edittali indipendenti da quelli stabiliti per il reato base», come nel caso regolato dall'art. 609-*bis*, terzo comma, cod. pen.

È rispetto a questo tipo di circostanze che il criterio generalizzato, introdotto con la modificazione dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., ha mostrato delle incongruenze, inducendo il legislatore a intervenire con regole derogatorie, come è avvenuto con l'aggravante della «finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico», prevista dall'art. 1 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625 (Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 febbraio 1980, n. 15, e, «in seguito, con varie altre disposizioni, generalmente adottate per impedire il bilanciamento della circostanza c.d. privilegiata, di regola un'aggravante, o per limitarlo, in modo da escludere la soccombenza di tale circostanza nella comparazione con le attenuanti; ed è appunto questo il risultato che si è voluto perseguire con la norma impugnata» (sentenza n. 251 del 2012).

Il giudizio di bilanciamento tra circostanze eterogenee consente al giudice di «valutare il fatto in tutta la sua ampiezza circostanziale, sia eliminando dagli effetti sanzionatori tutte le circostanze (equivalenza), sia tenendo conto di quelle che aggravano la *quantitas delicti*, oppure soltanto di quelle che la diminuiscono» (sentenza n. 38 del 1985). Deroghe al bilanciamento però sono possibili e rientrano nell'ambito delle scelte del legislatore, che sono sindacabili da questa Corte «soltanto ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio» (sentenza n. 68 del 2012), ma in ogni caso «non possono giungere a determinare un'alterazione degli equilibri costituzionalmente imposti nella strutturazione della responsabilità penale» (sentenza n. 251 del 2012); alterazione che, come si vedrà, emerge per più aspetti nella situazione normativa in questione.

5.- Come questa Corte ha già rilevato, la legge n. 66 del 1996, che ha riformato la disciplina dei delitti contro la libertà sessuale, ha realizzato una «concentrazione nell'unico delitto di violenza sessuale (art. 609-*bis* cod. pen.) delle fattispecie di violenza carnale e di atti di libidine violenti, rispettivamente previste negli artt. 519 e 521 del testo originario del codice penale» (sentenza n. 325 del 2005) e, nel descrivere la condotta del nuovo delitto di violenza sessuale, l'attuale art. 609-*bis* cod. pen. impiega, quale termine di riferimento dell'attività costrittiva, l'espressione «atti sessuali», che costituisce il fulcro della nuova fattispecie incriminatrice, volta a sintetizzare, mediante una formula particolarmente ampia, le nozioni di congiunzione carnale e di atti di libidine presenti nella precedente normativa.



Proprio l'introduzione dell'unitaria nozione di atto sessuale - la quale, pur continuando «ad avere come punti di riferimento da un lato la congiunzione carnale e dall'altro gli atti di libidine, [...] intende distaccarsi dalla fisicità e materialità della distinzione per apprestare una più comprensiva ed estesa tutela contro qualsiasi comportamento che costituisca una ingerenza nella piena autodeterminazione della sfera sessuale» - ha fatto sorgere «l'esigenza di introdurre una circostanza attenuante per i casi di minore gravità (art. 609-bis, terzo comma, cod. pen.). Mediante una consistente diminuzione (in misura non eccedente i due terzi) della pena prevista per il delitto di violenza sessuale (fissata, nel minimo, in cinque anni di reclusione), risulta così possibile rendere la sanzione proporzionata nei casi in cui la sfera della libertà sessuale subisca una lesione di minima entità» (sentenza n. 325 del 2005).

La circostanza attenuante prevista dal terzo comma dell'art. 609-bis cod. pen. per i «casi di minore gravità» si pone, pertanto, «quale temperamento degli effetti della concentrazione in un unico reato di comportamenti, tra loro assai differenziati, che comunque incidono sulla libertà sessuale della persona offesa, e della conseguente diversa intensità della lesione dell'oggettività giuridica del reato» (sentenza n. 325 del 2005). Peraltro, la concorde giurisprudenza della Corte di cassazione considera l'attenuante in esame applicabile «in tutte quelle fattispecie in cui avuto riguardo ai mezzi, alle modalità esecutive ed alle circostanze dell'azione, sia possibile ritenere che la libertà sessuale, personale della vittima sia stata compressa in maniera non grave, ed implica la necessità di una valutazione globale del fatto, non limitata alle sole componenti oggettive del reato, bensì estesa anche a quelle soggettive ed a tutti gli elementi menzionati nell'art. 133 cod. pen.» (Cassazione, sezione quarta penale, 12 aprile 2013, n. 18662, nonché sezione terza penale, 13 novembre 2007, n. 45604 e 7 novembre 2006, n. 5002).

6.- Ciò posto, la censura relativa al principio di proporzionalità della pena (art. 27, terzo comma, Cost.) è fondata.

L'art. 69, quarto comma, cod. pen., nel precludere la prevalenza delle circostanze attenuanti sulla recidiva reiterata, realizza «una deroga rispetto a un principio generale che governa la complessa attività commisurativa della pena da parte del giudice, saldando i criteri di determinazione della pena base con quelli mediante i quali essa, secondo un processo finalisticamente indirizzato dall'art. 27, terzo comma, Cost., diviene adeguata al caso di specie anche per mezzo dell'applicazione delle circostanze» (sentenze n. 251 del 2012 e n. 183 del 2011); nel caso in esame, infatti, il divieto di soccombenza della recidiva reiterata rispetto all'attenuante dell'art. 609-bis, terzo comma, cod. pen., impedisce il necessario adeguamento, che dovrebbe avvenire appunto attraverso l'applicazione della pena stabilita dal legislatore per il caso di «minore gravità».

L'incidenza della regola preclusiva sancita dall'art. 69, quarto comma, cod. pen., sulla diversità delle cornici editali prefigurate dal primo e dal terzo comma dell'art. 609-bis cod. pen., che viene annullata, attribuisce così alla risposta punitiva i connotati di «una pena palesemente sproporzionata» e, dunque, «inevitabilmente avvertita come ingiusta dal condannato» (sentenza n. 68 del 2012).

È stato già affermato da questa Corte (sentenza n. 251 del 2012) che «la legittimità, in via generale, di trattamenti differenziati per il recidivo, ossia per “un soggetto che delinque volontariamente pur dopo aver subito un processo ed una condanna per un delitto doloso, manifestando l'insufficienza, in chiave dissuasiva, dell'esperienza diretta e concreta del sistema sanzionatorio penale” (sentenza n. 249 del 2010), non sottrae allo scrutinio di legittimità costituzionale le singole previsioni», e questo scrutinio nel caso in esame rivela il carattere palesemente sproporzionato del trattamento sanzionatorio determinato dall'innesto della deroga al giudizio di bilanciamento sull'assetto delineato dall'art. 609-bis cod. pen.

La recidiva reiterata, infatti, «riflette i due aspetti della colpevolezza e della pericolosità, ed è da ritenere che questi, pur essendo pertinenti al reato, non possano assumere, nel processo di individualizzazione della pena, una rilevanza tale da renderli comparativamente prevalenti rispetto al fatto oggettivo». Sia nell'individuazione dell'attenuante dei casi di minore gravità, sia nella determinazione complessiva e finale della pena, insomma, la rilevanza dell'offensività della fattispecie base non può essere «“neutralizzata” da un processo di individualizzazione prevalentemente orientato sulla colpevolezza e sulla pericolosità» (sentenza n. 251 del 2012).

Perciò deve concludersi che la norma censurata è in contrasto con la finalità rieducativa della pena, che implica «un costante “principio di proporzione” tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall'altra (sentenza n. 341 del 1994)» (sentenza n. 251 del 2012).

7.- Questa conclusione, peraltro, è resa ancor più evidente dalla notevole divaricazione delle cornici editali stabilite dal legislatore per la fattispecie base, prevista dal primo comma dell'art. 609-bis cod. pen., e per quella circostanziata, prevista dal terzo comma del medesimo articolo: nei casi di minore gravità infatti la pena è diminuita «in misura non eccedente i due terzi», con la conseguenza che, in seguito al riconoscimento dell'attenuante speciale in questione, il massimo della pena editale, come ha rilevato il giudice rimettente, è, «in modo considerevole, inferiore al minimo della pena prevista per l'ipotesi di cui al comma 1 (anni 5)».



Anche nel caso in esame quindi, come in quello oggetto della sentenza n. 251 del 2012, dal divieto di prevalenza sancito dalla norma censurata derivano delle conseguenze manifestamente irragionevoli sul piano sanzionatorio, assumendo particolare rilievo la divaricazione tra i livelli minimi, rispettivamente di cinque anni, per il primo comma dell'art. 609-bis cod. pen., e di un anno e otto mesi, per il terzo comma dello stesso articolo. Così, per effetto dell'equivalenza tra la recidiva reiterata e l'attenuante della minore gravità, l'imputato viene di fatto a subire un aumento assai superiore a quello specificamente previsto dall'art. 99, quarto comma, cod. pen., che, a seconda dei casi, è della metà o di due terzi.

L'incongruità di questo risultato appare evidente se si considerano i criteri stabiliti dall'art. 69, quarto comma, cod. pen., prima della modificazione (in genere diretta a favorire l'imputato) operata dall'art. 6 del d.l. n. 99 del 1974, quando l'aumento della recidiva veniva effettuato sulla pena prevista per la fattispecie attenuata. In un caso come quello in esame, infatti, la pena minima sarebbe stata, a seconda del tipo di recidiva, di due anni e sei mesi o di due anni, nove mesi e dieci giorni, vale a dire di un anno e otto mesi per il reato attenuato previsto dall'art. 609-bis, terzo comma, cod. pen., aumentata, a seconda dei casi, della metà o di due terzi per la recidiva, cioè, rispettivamente, di dieci mesi o di tredici mesi e dieci giorni. Per contro il giudizio di equivalenza, imposto dalla norma impugnata, comporta l'applicazione della pena di cinque anni di reclusione, determinando un aumento di tre anni e due mesi.

8.- Anche la censura relativa al principio di uguaglianza è fondata, perché, come ha rilevato la Corte rimettente, fatti anche di minima entità vengono, per effetto del divieto in questione, ad essere irragionevolmente sanzionati con la stessa pena, prevista dal primo comma dell'art. 609-bis cod. pen., per le ipotesi di violenza più gravi, vale a dire per condotte che, pur aggredendo il medesimo bene giuridico, sono completamente diverse, sia per le modalità, sia per il danno arrecato alla vittima.

Del resto, che si tratti di fatti sostanzialmente diversi, e quindi tali da non poter essere assoggettati alla stessa pena, emerge anche dalla giurisprudenza costituzionale che, come si è visto, giustifica l'introduzione dell'attenuante dei casi di minore gravità «quale temperamento degli effetti della concentrazione in un unico reato di comportamenti, tra loro assai differenziati, che comunque incidono sulla libertà sessuale della persona offesa, e della conseguente diversa intensità della lesione dell'oggettività giuridica del reato» (sentenza n. 325 del 2005).

9.- Deve pertanto dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., come sostituito dall'art. 3 della legge n. 251 del 2005, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 609-bis, terzo comma, cod. pen., sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 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 prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 609-bis, terzo comma, cod. pen., sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 aprile 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

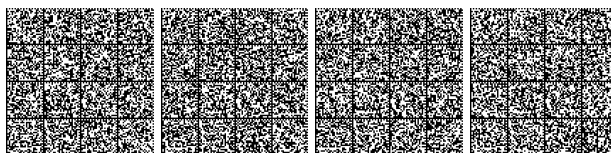
Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2014.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



## N. 107

*Sentenza 14 - 18 aprile 2014*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Caccia - Interventi per il contenimento della fauna selvatica nelle zone precluse all'esercizio della attività venatoria - Soggetti abilitati alla individuazione, definizione ed attuazione dei metodi ecologici a carattere selettivo e, ove accertata la loro inefficacia, dei relativi piani di abbattimento.**

- Legge della Regione Veneto 23 aprile 2013, n. 6 (Iniziative per la gestione della fauna selvatica nel territorio regionale precluso all'esercizio della attività venatoria), art. 2.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Gaetano SILVESTRI;

*Giudici :* Luigi MAZZELLA, 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, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Veneto 23 aprile 2013, n. 6 (Iniziative per la gestione della fauna selvatica nel territorio regionale precluso all'esercizio della attività venatoria), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19-24 giugno 2013, depositato in cancelleria il 25 giugno 2013 ed iscritto al n. 71 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 25 marzo 2014 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi l'avvocato dello Stato Diego Giordano 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 spedito per la notificazione il 19 giugno 2013, ricevuto il successivo 24 giugno e depositato il 25 giugno 2013 (reg. ric. n. 71 del 2013), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Veneto 23 aprile 2013, n. 6 (Iniziative per la gestione della fauna selvatica nel territorio regionale precluso all'esercizio della attività venatoria), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La legge impugnata attiene alla gestione della fauna selvatica nei territori preclusi all'attività venatoria. Allo scopo di contenere lo sviluppo di tale fauna, che può arrecare pregiudizio alle produzioni agricole e zootecniche, l'art. 2 disciplina alcuni "interventi", che trovano riscontro, a livello statale, nell'art. 19 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

Il ricorrente censura, anzitutto, l'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 6 del 2013, perché, in difformità dall'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, non stabilisce che l'inefficacia dei metodi ecologici volti al controllo della fauna debba essere accertata dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, prima che si possa procedere con il più invasivo strumento dei piani di abbattimento.



L'art. 2, comma 2, della medesima legge regionale, conferisce al Presidente della Giunta regionale un potere sostitutivo, nei confronti degli enti titolari delle funzioni di gestione faunistica, chiamati ad attuare gli interventi di contenimento della fauna. Il ricorrente sostiene che, in tal modo, la legge impugnata ha ampliato le ipotesi di piani di abbattimento, anche con riguardo alle aree naturali protette nazionali e regionali, rispetto alle quali l'art. 21, comma 1, lettera b), della legge n. 157 del 1992, e gli artt. 11, comma 3, lettera a), e 22, comma 6, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), disciplinerebbero una procedura speciale per l'abbattimento selettivo.

Infine, l'art. 2, comma 3, della legge impugnata, abilita all'esecuzione dei piani di abbattimento non solo le persone indicate dall'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, ma anche i cacciatori residenti negli ambiti territoriali di caccia.

La disposizione censurata, in ragione di questi profili di contrasto con la normativa dello Stato, sarebbe lesiva della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.).

2.- Si è costituita la Regione Veneto, chiedendo il rigetto del ricorso.

La Regione osserva che l'art. 2, comma 1, impugnato, deve ritenersi integrato dall'art. 17, comma 2, della legge della Regione Veneto 9 dicembre 1993, n. 50 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio), ove è espressamente previsto che l'inefficacia dei metodi ecologici venga accertata dall'ISPRA, in conformità alla normativa dello Stato. La censura sarebbe perciò il frutto di un «frintedimento ermeneutico».

In relazione all'art. 2, comma 2, impugnato, la difesa regionale premette che il potere sostitutivo ivi disciplinato può essere esercitato solo con riguardo alle aree naturali protette regionali. Nell'ambito di queste ultime, il ricorso ai metodi ecologici, o ai piani di abbattimento della fauna, sarebbe previsto dall'art. 11, comma 4, della legge n. 394 del 1991. Ciò detto, e richiamata la giurisprudenza costituzionale in tema di potere sostitutivo, la Regione evidenzia che la norma impugnata «non altera il quadro delle competenze e gli assetti istituzionali vigenti», aggiungendo che il Presidente della Giunta regionale, nel sostituirsi all'ente inadempiente, è tenuto ad osservare comunque il regolamento del parco.

Quanto, infine, all'art. 2, comma 3, impugnato, la difesa regionale sostiene che i cacciatori residenti negli ambiti territoriali di caccia devono ritenersi autorizzati a partecipare ai piani di abbattimento già in forza dell'art. 17 della legge regionale n. 50 del 1993, che consente questa attività agli operatori muniti di licenza per l'esercizio dell'attività venatoria, purchè coordinati dal personale di vigilanza. Inoltre, dagli artt. 22, comma 6, e 32 della legge n. 394 del 1991, si dedurrebbe che la stessa normativa statale, nell'ambito delle aree naturali protette e delle aree contigue, permette l'attuazione dei piani di abbattimento mediante l'impiego di cacciatori residenti.

#### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Veneto 23 aprile 2013, n. 6 (Iniziativa per la gestione della fauna selvatica nel territorio regionale precluso all'esercizio della attività venatoria), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La disposizione impugnata disciplina gli interventi per il contenimento della fauna selvatica nei territori ove la caccia non è consentita, e in particolare l'impiego di metodi ecologici o di piani di abbattimento (comma 1), l'esercizio del potere sostitutivo, in caso di inerzia degli enti titolari delle funzioni di gestione faunistica (comma 2), e l'esecuzione degli interventi necessari da parte di determinate categorie di persone (comma 3).

Il ricorrente reputa che tutti e tre i commi di cui si compone l'art. 2 della legge regionale impugnata si pongano in contrasto con la normativa statale sulla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, contenuta sia nella legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), sia nella legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette). Ne seguirebbe la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

2.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 6 del 2013, non è fondata.



La norma impugnata prevede l'impiego di metodi ecologici per il contenimento della fauna selvatica, e, ove sia accertata la loro inefficacia, il ricorso a piani di abbattimento.

Il ricorrente lamenta che, in difformità dall'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, non sarebbe previsto che l'inefficacia dei metodi ecologici debba essere verificata dall'Istituto nazionale per la fauna selvatica, oggi Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA).

Questa Corte ha affermato che le competenze attribuite all'ISPRA dall'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, esprimono standard minimi ed uniformi di protezione ambientale, propri della sfera legislativa esclusiva dello Stato (sentenza n. 278 del 2012), ma non può ritenersi che attraverso la norma impugnata la legislazione regionale si sia sottratta a tale vincolo.

Come infatti ha esattamente posto in luce la difesa regionale, la censura dell'Avvocatura erariale si basa su un erroneo presupposto interpretativo, posto che nella Regione Veneto è tuttora in vigore l'art. 17, comma 2, della legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio). Tale disposizione specifica che, nell'ambito del controllo della fauna selvatica, la Provincia può autorizzare i piani di abbattimento solo se l'Istituto nazionale per la fauna selvatica ha prima verificato l'inefficacia dei metodi ecologici. È perciò chiaro che l'art. 2, comma 1, impugnato, regola la fattispecie unitamente all'art. 17, comma 2, della legge regionale n. 50 del 1993, e dunque, quanto ai poteri dell'ISPRA, in termini del tutto analoghi a quelli dell'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, invocato dalla parte ricorrente.

2.- Anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge regionale n. 6 del 2013, non è fondata.

La norma oggetto del ricorso attribuisce al Presidente della Giunta regionale il potere sostitutivo, nei confronti degli enti titolari delle funzioni di gestione faunistica che non provvedono ad adottare gli atti di propria competenza, relativi all'attuazione della legge regionale n. 6 del 2013.

Il ricorrente sostiene che in tal modo la Regione ha ampliato le ipotesi di piani di abbattimento nelle aree naturali protette nazionali e regionali, in contrasto con i divieti espressi dall'art. 21, comma 1, lettera *b*), della legge n. 157 del 1992, e dagli artt. 11, comma 3, lettera *a*), e 22, comma 6, della legge n. 394 del 1991, ma ciò non è esatto. Anche in questo caso, infatti, il ricorso muove dall'erroneo presupposto interpretativo che la norma impugnata estenda, per mezzo del potere sostitutivo, i casi in cui la legislazione permette la caccia al fine di controllare la fauna selvatica.

È invece evidente che la sostituzione dell'ente inadempiente potrà venire disposta al solo fine di esercitare una funzione che a quest'ultimo è già attribuita dalla legge, e nel rispetto delle prescrizioni stabilite da quest'ultima. Non è, perciò, ravvisabile alcun margine di contrasto, anche solo potenziale, rispetto ai divieti menzionati dalla difesa erariale.

Né la disposizione impugnata consente di ipotizzare, come sembra paventare il ricorrente, che il potere sostitutivo possa venire esercitato rispetto ad ambiti riservati alla competenza dello Stato (sentenza n. 67 del 2013), dato che esso ha espressamente per oggetto gli atti relativi all'attuazione della legge regionale n. 6 del 2013, ovvero un insieme di funzioni imputabili al sistema regionale in ragione dello stesso art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992.

3.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 6 del 2013, invece, è fondata.

La norma impugnata individua le persone idonee ad eseguire gli interventi di contenimento della fauna selvatica, aggiungendo all'elenco contenuto nell'art. 17 della legge regionale n. 50 del 1993 anche i cacciatori residenti nei relativi ambiti territoriali di caccia e comprensori alpini, abilitati ai sensi dell'art. 15 della legge regionale n. 50 del 1993.

Il ricorrente evidenzia il contrasto di quest'ultima previsione con l'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, a norma del quale i piani di abbattimento devono essere attuati esclusivamente dalle guardie venatorie provinciali, dai proprietari e conduttori dei fondi e dalle guardie forestali e comunali.

Questa Corte ha già riconosciuto che l'identificazione delle persone abilitate all'attività in questione compete esclusivamente alla legge dello Stato e che, al riguardo, l'art. 19 della legge n. 157 del 1992 contiene un elenco tassativo (sentenza n. 392 del 2005; ordinanza n. 44 del 2012). La norma impugnata, aggiungendo un'ulteriore categoria di persone, ha quindi violato l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

Non vale a superare tale conclusione la circostanza, segnalata dalla difesa regionale, che altrove (artt. 22, comma 6, e 32 della legge n. 394 del 1991) la legge statale permetterebbe ai cacciatori residenti di partecipare a piani e programmi venatori. Il riferimento è, infatti, a normative speciali, la cui estensione, in violazione della regola generale enunciata dall'art. 19 della legge n. 157 del 1992, non compete certamente alla Regione.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione Veneto 23 aprile 2013, n. 6 (Iniziativa per la gestione della fauna selvatica nel territorio regionale precluso all'esercizio della attività venatoria), limitatamente alle parole «e i cacciatori residenti nei relativi ambiti territoriali di caccia e comprensori alpini e abilitati ai sensi dell'articolo 15 della legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50»;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto n. 6 del 2013, promosse, in riferimento 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 14 aprile 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*Giorgio LATTANZI, *Redattore*Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2014.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_140107

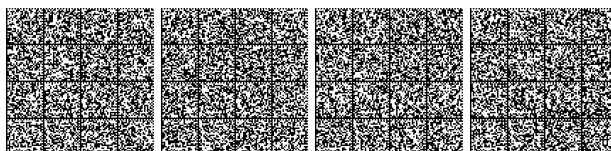
N. 108

*Sentenza 14 - 18 aprile 2014*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti per lo sviluppo dell'agricoltura e della pesca - Misure concernenti i contributi straordinari in favore del Comune e del teatro Lanciavicchio di Avezzano.**

- Legge della Regione Abruzzo 24 aprile 2013, n. 10, recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2011, n. 29 (Razionalizzazione e rideterminazione dei Servizi di Sviluppo Agricolo), alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo - Legge Finanziaria Regionale 2013), alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013-2015), alla legge regionale 11 marzo 2013, n. 6 (Misure urgenti per lo sviluppo del Settore dell'Agricoltura e della Pesca in Abruzzo), alla legge regionale 17 dicembre 1997, n. 143 (Norme in materia di riordino territoriale dei Comuni: Mutamenti delle circoscrizioni, delle denominazioni e delle sedi comunali. Istituzione di nuovi Comuni, Unioni e Fusioni) e altre disposizioni normative», artt. 2, 5 e 6.





## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Gaetano SILVESTRI;

*Giudici :* Luigi MAZZELLA, 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, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, 5 e 6 della legge della Regione Abruzzo 24 aprile 2013, n. 10, recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2011, n. 29 (Razionalizzazione e rideterminazione dei Servizi di Sviluppo Agricolo), alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo - Legge Finanziaria Regionale 2013), alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013-2015), alla legge regionale 11 marzo 2013, n. 6 (Misure urgenti per lo sviluppo del Settore dell'Agricoltura e della Pesca in Abruzzo), alla legge regionale 17 dicembre 1997, n. 143 (Norme in materia di riordino territoriale dei Comuni: Mutamenti delle circoscrizioni, delle denominazioni e delle sedi comunali. Istituzione di nuovi Comuni, Unioni e Fusioni) e altre disposizioni normative», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'8-10 luglio 2013, depositato in cancelleria il 16 luglio 2013 ed iscritto al n. 76 del registro ricorsi 2013.

Udito nell'udienza pubblica dell'8 aprile 2014 il Giudice relatore Aldo Carosi;

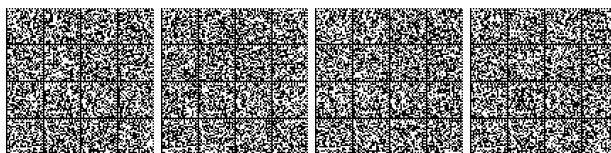
udito l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato l'8-10 luglio 2013 e depositato il 16 luglio 2013, iscritto al registro ricorsi n. 76 del 2013, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 5 e 6 della legge della Regione Abruzzo 24 aprile 2013, n. 10, recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2011, n. 29 (Razionalizzazione e rideterminazione dei Servizi di Sviluppo Agricolo), alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo - Legge Finanziaria Regionale 2013), alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013-2015), alla legge regionale 11 marzo 2013, n. 6 (Misure urgenti per lo sviluppo del Settore dell'Agricoltura e della Pesca in Abruzzo), alla legge regionale 17 dicembre 1997, n. 143 (Norme in materia di riordino territoriale dei Comuni: Mutamenti delle circoscrizioni, delle denominazioni e delle sedi comunali. Istituzione di nuovi Comuni, Unioni e Fusioni) e altre disposizioni normative», in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, della Costituzione.

2.- L'art. 2 della legge regionale n. 10 del 2013 dispone: «L'articolo 4 della legge regionale 11 marzo 2013, n. 6 (Misure urgenti per lo sviluppo del Settore dell'Agricoltura e della Pesca in Abruzzo) è sostituito dal seguente: "Art. 4 (Norma finanziaria). 1. Agli oneri finanziari derivanti dall'attuazione dell'articolo 3, stimati per il solo anno 2013 in euro 428.000,00, si provvede:

a) con le risorse iscritte nell'ambito del capitolo di spesa 08.01.016 - 141501, denominato "Aiuti alla marineria pescarese ex art. 34 - commi 32 e 33 - del D.L. 18.10.2012, n. 179 convertito, con modifiche, in Legge 17.12.2012, n. 221" di euro 23.498,00;



b) con le risorse iscritte sul capitolo di spesa di nuova istituzione 08.01.016 - 141502, da denominare “Intervento straordinario in favore della Marineria di Pescara - Articolo 4 della legge regionale 11 marzo 2013, n. 6” di euro 404.502,00.

2. Al bilancio di previsione dell'esercizio finanziario 2013 sono apportate le seguenti variazioni in termini di competenza e di cassa:

a) lo stanziamento del capitolo di spesa 02.01.009 - 321907, denominato “Oneri derivanti da transazioni, liti passive, procedure esecutive ed interessi passivi in materia di ordinamento del personale” è ridotto di euro 404.502,00;

b) lo stanziamento del capitolo di spesa 08.01.016 - 141502 denominato “Intervento straordinario in favore della Marineria di Pescara - articolo 4 della le 11 marzo 2013, n. 6” è incrementato di euro 404.502,00».

L'art. 5 prevede: «1. Per l'esercizio 2013 è concesso un finanziamento a favore del Comune di Avezzano come contributo alle spese per le “Celebrazioni centenario terremoto Marsica 2015” pari a euro 10.000,00.

2. Al bilancio di previsione dell'esercizio finanziario corrente sono apportate le seguenti modifiche in termini di competenza e cassa:

a) il Cap. 321907 - 02.01.009 denominato “Oneri derivanti da transazioni, liti passive, procedure esecutive ed interessi passivi in materia di ordinamento del personale” è diminuito di euro 10.000,00;

b) è istituito il nuovo capitolo di spesa denominato “Contributo straordinario a favore del Comune di Avezzano - Celebrazioni centenario terremoto Marsica 2015”, per un importo pari a euro 10.000,00».

L'art. 6 prescrive: «1. Agli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 31 della legge regionale 10 gennaio 2012, n. 1 “Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2012)”, quantificati per l'anno 2013 in euro 70.000,00, si provvede mediante rifinanziamento del capitolo di spesa UPB 10.01.004 - 61673 denominato “Contributo straordinario in favore del Teatro Lanciavichio di Avezzano” istituito dal comma 2 dell'articolo 31 della legge regionale n. 1/2012.

2. Al bilancio di previsione dell'esercizio finanziario corrente sono apportate le seguenti modifiche in termini di competenza e di cassa:

a) UPB 10.01.004 - Cap. 61673 denominato “Contributo straordinario in favore del Teatro Lanciavichio di Avezzano” è in aumento di euro 70.000,00;

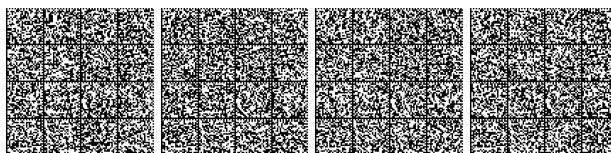
b) UPB 02.01.009 - Cap. 321907 “Oneri derivanti da transazione, liti passive, procedure esecutive ed interessi passivi in materia di ordinamento del personale” in diminuzione di euro 70.000,00».

Secondo il ricorrente, le disposizioni sopra richiamate sarebbero costituzionalmente illegittime, in quanto gli oneri dalle stesse derivanti sarebbero posti a carico del capitolo 321907, denominato «Oneri derivanti da transazioni, liti passive, procedure esecutive ed interessi passivi in materia di ordinamento del personale», ricompreso nell'elenco delle spese obbligatorie, allegato al bilancio di previsione 2013 della Regione Abruzzo. Ciò sarebbe in contrasto con l'art. 27, comma 1, lettera c), della legge Regione Abruzzo 25 marzo 2002, n. 3 (Ordinamento contabile della Regione Abruzzo), il quale dispone che «la copertura finanziaria delle leggi che comportano nuove o maggiori spese, ovvero minori entrate, è determinata [...] a carico o mediante riduzione di disponibilità formatasi nel corso dell'esercizio riguardanti spese di natura non obbligatoria».

La disposizione sarebbe conforme all'art. 34, comma 1, del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208), il quale stabilisce che la legge regionale disciplina la formazione e la struttura del bilancio della Regione e le procedure di gestione del bilancio medesimo, in conformità ai principi del decreto legislativo stesso, ai sensi dell'art. 119 Cost.

Il ricorrente non indica, peraltro, in modo specifico la disposizione del suddetto decreto legislativo espressiva del principio di intrasferibilità delle risorse dalle partite di spesa obbligatorie.

Dalla lettura coordinata di quanto disposto dal decreto legislativo n. 76 del 2000 e della legge regionale di contabilità n. 3 del 2002 si ricaverebbe il principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica», secondo cui la copertura finanziaria degli oneri derivanti da disposizioni che comportano nuove o maggiori spese - come quelle di cui agli artt. 2, 5 e 6 della legge regionale n. 10 del 2013, i quali prevedono interventi per lo sviluppo dell'agricoltura e della pesca in Abruzzo, nonché interventi per le «Celebrazioni centenario terremoto Marsica 2015» e in favore del Teatro Lanciavichio di Avezzano - non potrebbe essere assicurata da disponibilità sopravvenute sul capitolo di spesa afferente a spese obbligatorie.



Inoltre, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, il finanziamento delle disposizioni impugnate, gravando sul capitolo denominato «Oneri derivanti da transazioni, liti passive, procedure esecutive ed interessi passivi in materia di ordinamento del personale», ove sopravvenissero spese obbligatorie di quest'ultima natura, comporterebbe l'emersione di un passivo di cassa, violando il principio del pareggio di bilancio di cui all'art. 81, quarto comma, Cost.

3.- La Regione Abruzzo non si è costituita.

4.- Successivamente all'introduzione del presente giudizio, l'art. 15, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20, recante «Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 recante "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013 - 2015 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2013)", modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 recante "Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - bilancio pluriennale 2013-2015" e ulteriori disposizioni normative», ha abrogato gli artt. 5 e 6 della legge regionale n. 10 del 2013.

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con atto depositato il 28 ottobre 2013, ha rinunciato al ricorso limitatamente agli artt. 5 e 6 della legge regionale n. 10 del 2013, ritenendo invece ancora validi i motivi di impugnativa relativi all'art. 2 della citata legge regionale.

6.- Nel corso dell'udienza pubblica, l'Avvocatura generale dello Stato ha preso atto che l'art. 15, comma 1, della legge regionale n. 20 del 2013 ha abrogato l'art. 4, comma 2, della legge regionale n. 6 del 2013, come sostituito dall'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 10 del 2013. Pur ritenendo soddisfattiva tale modifica, la difesa erariale ha insistito per l'accoglimento del ricorso, non essendovi certezza circa la non applicazione della disposizione impugnata durante il periodo in cui è stata vigente.

#### *Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 2, 5 e 6 della legge della Regione Abruzzo 24 aprile 2013, n. 10, recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2011, n. 29 (Razionalizzazione e rideterminazione dei Servizi di Sviluppo Agricolo), alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo - Legge Finanziaria Regionale 2013), alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013-2015), alla legge regionale 11 marzo 2013, n. 6 (Misure urgenti per lo sviluppo del Settore dell'Agricoltura e della Pesca in Abruzzo), alla legge regionale 17 dicembre 1997, n. 143 (Norme in materia di riordino territoriale dei Comuni: Mutamenti delle circoscrizioni, delle denominazioni e delle sedi comunali. Istituzione di nuovi Comuni, Unioni e Fusioni) e altre disposizioni normative», in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo con riguardo alla materia del «coordinamento della finanza pubblica».

Successivamente all'introduzione del presente giudizio, l'art. 15, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20, recante «Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 recante "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013 - 2015 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2013)", modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 recante "Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - bilancio pluriennale 2013-2015" e ulteriori disposizioni normative», ha abrogato gli artt. 5 e 6 della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2013.

In ragione di tale abrogazione il Presidente del Consiglio dei ministri, con atto depositato il 28 ottobre 2013, ha rinunciato al ricorso limitatamente alle norme dalla stessa interessate.

Alla luce della rinuncia parziale, rimane da esaminare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2013. Detta norma dispone: «1. L'articolo 4 della legge regionale 11 marzo 2013, n. 6 (Misure urgenti per lo sviluppo del Settore dell'Agricoltura e della Pesca in Abruzzo) è sostituito dal seguente: "Art. 4 (Norma finanziaria) 1. Agli oneri finanziari derivanti dall'attuazione dell'articolo 3, stimati per il solo anno 2013 in euro 428.000,00, si provvede: a) con le risorse iscritte nell'ambito del capitolo di spesa 08.01.016 - 141501, denominato "Aiuti alla marineria pescarese ex art. 34 - commi 32 e 33 - del decreto-legge 18.10.2012, n. 179 convertito, con modifiche, in Legge 17.12.2012, n. 221" di euro 23.498,00; b) con le risorse iscritte sul capitolo di spesa di nuova istituzione 08.01.016 - 141502, da denominare "Intervento straordinario in favore della Marineria di Pescara - Articolo 4 della legge regionale 11.3.2013, n. 6" di euro 404.502,00. 2. Al bilancio di previsione dell'esercizio finanziario 2013 sono apportate le seguenti variazioni in termini di competenza e di cassa: a) lo stanziamento del capitolo di spesa 02.01.009 - 321907, denominato "Oneri derivanti da transazioni, liti passive, procedure esecutive ed interessi passivi in materia di ordinamento del personale" è ridotto di euro 404.502,00; b) lo stanziamento del capitolo di spesa 08.01.016 - 141502 denominato "Intervento straordinario in favore della Marineria di Pescara - articolo 4 della legge regionale 11.3.2013, n. 6" è incrementato di euro 404.502,00».



Secondo il ricorrente, il citato art. 2 prevedrebbe, in violazione dei parametri evocati, che gli oneri derivanti dagli interventi per lo sviluppo dell'agricoltura e della pesca in Abruzzo siano posti a carico del capitolo di bilancio 321907, denominato «Oneri derivanti da transazioni, liti passive, procedure esecutive ed interessi passivi in materia di ordinamento del personale», ricompreso nell'elenco delle spese obbligatorie, allegato al bilancio di previsione 2013 della Regione Abruzzo.

La disposizione sarebbe in contrasto con l'art. 27 della legge della Regione Abruzzo 25 marzo 2002, n. 3 (Ordinamento contabile della Regione Abruzzo), laddove prevede che «la copertura finanziaria delle leggi che comportano nuove o maggiori spese ovvero minori entrate è determinata [...] c) a carico o mediante riduzione di disponibilità formatesi nel corso dell'esercizio riguardanti spese di natura non obbligatoria».

Detto art. 27, a sua volta, sarebbe conferente con il decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208), ed in particolare con l'art. 34, comma 1, nella parte in cui dispone che la legge regionale disciplina la formazione e la struttura del bilancio, in conformità ai principi dello stesso decreto legislativo.

Dalla lettura coordinata delle norme suddette si ricaverebbe che, nel caso in esame, il trasferimento di risorse da un capitolo di spesa di natura obbligatoria ad uno di natura facoltativa non sarebbe conforme ai precetti contenuti nelle norme costituzionali, come specificati dalla legge di contabilità regionale e dal decreto legislativo. In sostanza, il capitolo denominato «Oneri derivanti da transazioni, liti passive, procedure esecutive ed interessi passivi in materia di ordinamento del personale» sarebbe ricompreso tra le spese obbligatorie ed il prelievo così disposto dalle norme impugnate violerebbe il principio di intrasferibilità di risorse di così diversa natura, che si ricaverebbe dal combinato delle evocate norme di contabilità statale e regionale.

Il descritto combinato disposto costituirebbe parametro interposto, integrando la violazione degli artt. «81 quarto comma e 117 terzo comma Cost. [...]»; in particolare viola il principio di equilibrio del bilancio, di cui all'art. 81, 4 comma, Cost., nonché l'art. 117, terzo comma della Costituzione, in materia di coordinamento della finanza pubblica». La riduzione del capitolo attinto, «qualora si presentassero spese obbligatorie di quella natura da sostenere comunque, comporterebbe infatti inevitabilmente l'emersione di un passivo di cassa e violerebbe quindi il principio del pareggio di bilancio». La regola «secondo cui non è consentito coprire nuove o maggiori spese mediante capitoli relativi a spese obbligatorie» sarebbe «per quanto sopra illustrato, un principio fondamentale del coordinamento finanziario».

Nel corso dell'udienza la difesa erariale ha fatto presente che l'art. 15, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 20 del 2013 ha abrogato l'art. 4, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 6 del 2013. Essendo quest'ultima norma - come modificata dalla disposizione impugnata - la fonte della variazione di bilancio compensativa tra il capitolo n. 321907, finalizzato alla copertura degli oneri derivanti da transazioni e liti passive, e il capitolo n. 141502, finalizzato all'intervento straordinario in favore della Marineria di Pescara, l'abrogazione sarebbe pienamente soddisfattiva della pretesa azionata dal Presidente del Consiglio.

L'Avvocatura dello Stato, tuttavia, ha insistito per l'accoglimento del ricorso, relativamente al periodo in cui la norma abrogata ha avuto vigenza, non essendovi alcuna prova della sua mancata applicazione nel suddetto arco temporale.

2.- In via preliminare - a seguito della rinuncia parziale al ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri e tenuta presente la mancata costituzione della parte convenuta - dev'essere dichiarata, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5 e 6 della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2013.

3.- Al contrario, non è stata oggetto di rinuncia la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della medesima legge, proposta in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo con riguardo alla materia del «coordinamento della finanza pubblica». Infatti, pur ritenendo soddisfattiva l'intervenuta abrogazione, l'Avvocatura dello Stato chiede l'accoglimento del ricorso per il periodo in cui la norma abrogata ha avuto vigenza, non essendovi alcuna prova della sua mancata applicazione nel suddetto arco temporale.

Se la sopravvenuta modifica normativa è stata riconosciuta dal Presidente del Consiglio dei ministri pienamente soddisfattiva delle proprie pretese - venendo, con ciò, in essere la prima delle due condizioni che la giurisprudenza di questa Corte richiede quali requisiti per la declaratoria di cessazione della materia del contendere (*ex plurimis*, ordinanza n. 208 del 2013) -, l'assenza di qualsiasi indicazione (non essendosi, tra l'altro, costituita la Regione resistente) circa la mancata applicazione medio tempore della norma censurata induce a ritenere non provato tale ulteriore requisito per l'indicata declaratoria, anche in considerazione del tempo di vigenza della norma abrogata (*ex plurimis*, sentenza n. 272 del 2013).



Per decidere la questione, è utile premettere alcune considerazioni circa lo stato della legislazione e della giurisprudenza di questa Corte con riguardo ai profili evocati dal ricorrente, che si possono in tal modo sintetizzare: *a)* esistenza di norme interposte espressive di un principio di intrasferibilità assoluta di risorse tra spese obbligatorie e discrezionali; *b)* automatica incidenza negativa di tale trasferimento sull'equilibrio di bilancio tutelato dall'art. 81, quarto comma, Cost.; *c)* incidenza causale di tale operazione sull'equilibrio di cassa dell'ente che la pone in essere.

3.1.- Il profilo sub *a)* comporta, a sua volta, l'intrecciarsi di due distinte questioni: se una norma regionale di contabilità possa essere considerata norma interposta nella materia del coordinamento della finanza pubblica e se esista nell'ordinamento contabile un principio di intrasferibilità assoluta tra spese obbligatorie e spese discrezionali.

Quanto alla prima, è da escludere che una disposizione di contabilità regionale - come quella evocata nella fattispecie - possa, di per sé, essere considerata norma interposta utile a scrutinare altre norme regionali dello stesso rango. Al massimo, una norma di contabilità regionale può essere riprodottriva di un principio ricavabile direttamente da una norma di rango costituzionale o, in via di specificazione, da una disposizione interposta statale.

Ad avviso del ricorrente, questa relazione si verificherebbe tra la norma regionale evocata (art. 27 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2002) e l'art. 34, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000, in un contesto espressivo di un principio di coordinamento della finanza pubblica.

Tuttavia, come il significato letterale della norma statale testimonia - «1. La legge regionale disciplina la formazione e la struttura del bilancio della regione, e le procedure di gestione del bilancio medesimo, in conformità ai principi del presente decreto, ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione» -, detta disposizione è il fondamento non tanto di un coordinamento finalizzato a guidare in modo omogeneo la morfologia e la gestione dei conti degli enti territoriali, bensì il parametro legittimante l'autonomia finanziaria degli stessi, che può essere consentita soltanto entro i limiti fissati dai principi generali della materia di contabilità pubblica.

Chiariti i termini della prima questione, occorre considerare - in relazione alla seconda - che non vi è nella legislazione statale un principio di intrasferibilità assoluta tra spese obbligatorie e discrezionali.

In realtà, con legge regionale «si possono sempre operare gli storni da un capitolo all'altro di bilancio, quando nel capitolo vi sia una eccedenza di stanziamento» (sentenza n. 17 del 1961) e le variazioni attinte da partite di spesa di natura obbligatoria sono sempre possibili «una volta che il titolo di una determinata spesa sia venuto meno [e, conseguentemente,] si possa procedere ad un differente utilizzo delle relative disponibilità. Del resto [...] la copertura delle nuove spese [può] rinvenirsi anche mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa [...] a seguito del venir meno del [relativo] capitolo di bilancio» (sentenza n. 244 del 1995).

Ciò non comporta, peraltro, una sorta di deregolamentazione delle variazioni di bilancio in corso di esercizio. Molte norme espressive di principi inderogabili sono contenute nella legislazione statale di settore ed in particolare nella legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), la quale non si limita a disciplinare nel dettaglio la copertura della spesa nell'ambito del bilancio statale, ma contiene principi e metodologie vincolanti anche per gli enti del settore pubblico (art. 19).

Così, ad esempio, dal combinato disposto degli artt. 21, comma 6, e 33, comma 4, della legge n. 196 del 2009 si ricava che le variazioni compensative tra dotazioni finanziarie possono avvenire nell'ambito delle spese rimodulabili, mentre non sono possibili quando l'amministrazione «non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo, in via amministrativa, sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione» (art. 21, comma 6); principio che riguarda anche le spese obbligatorie di natura fissa o predeterminate in modo inderogabile nel quantum. Analogamente, dall'art. 21, comma 6, della medesima legge si ricava anche un principio di istruttoria e di motivazione tecnica delle variazioni di bilancio «in relazione alla loro tipologia e natura».

3.2.- Con riguardo ai profili sub *b)* e *c)*, inerenti alla pretesa automatica incidenza negativa della variazione sull'equilibrio di bilancio tutelato dall'art. 81, quarto comma, Cost. e sull'equilibrio di cassa dell'ente che la pone in essere, è utile ricordare che l'art. 33, comma 4, della medesima legge n. 196 del 2009 esprime il principio che le variazioni compensative tra dotazioni finanziarie sono consentite per l'adeguamento al fabbisogno nell'ambito delle spese rimodulabili «nel rispetto dell'invarianza dei saldi di finanza pubblica».

4.- Alla luce delle esposte premesse, la questione non è fondata né in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., né in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione al combinato degli artt. 27 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2002 e 34 del d.lgs. n. 76 del 2000.



4.1. - Quanto alla pretesa lesione dell'equilibrio del bilancio, non può essere configurata, nel modo automatico prospettato dal Presidente del Consiglio dei ministri, l'incidenza negativa di uno storno da un capitolo all'altro del bilancio senza collegare la censura all'eventuale assenza, nel capitolo attinto, di un'eccedenza di stanziamento sufficiente a coprire la nuova spesa deliberata (sentenza n. 17 del 1961) o alle ipotesi di carenza di istruttoria in ordine ai presupposti della variazione.

L'indisponibilità non può neppure essere desunta, per una sorta di presunzione assoluta, dalla natura obbligatoria del capitolo di spesa ridotto, dal momento che la sua intitolazione «Oneri derivanti da transazione, liti passive, procedure esecutive ed interessi passivi in materia di ordinamento del personale» si presta - a differenza di altre spese di natura obbligatoria - a potenziali rimodulazioni in senso restrittivo, per effetto dell'accertata incidenza favorevole di alcune variabili che concorrono alla formazione, allocazione e quantificazione del contenzioso giurisdizionale, amministrativo e transattivo inerente al personale dipendente.

Analoghe considerazioni riguardano la dedotta incidenza causale negativa dello storno sull'equilibrio di cassa della Regione: di regola esso è neutro rispetto ai saldi di competenza e finanziari del bilancio, in ragione del suo carattere intrinsecamente compensativo.

4.2.- Per quel che concerne le censure sollevate in riferimento alla materia del «coordinamento della finanza pubblica», è bene ribadire che non esiste nell'ordinamento contabile un principio fondamentale di intrasferibilità assoluta tra spese obbligatorie e discrezionali, bensì un divieto di attingere dalle risorse destinate a spese obbligatorie predeterminate e fisse quando queste ultime non sono, in ragione delle loro caratteristiche, rimodulabili.

Per i motivi precedentemente esposti, non è di tale natura la fattispecie sottoposta all'esame di questa Corte né il ricorrente ha dedotto alcun elemento idoneo a dimostrare in concreto l'intangibilità del fabbisogno per gli oneri di contenzioso afferenti alla posta di bilancio ridotta.

5.- Dunque, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2013, promossa in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost., deve essere dichiarata non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 24 aprile 2013, n. 10, recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2011, n. 29 (Razionalizzazione e rideterminazione dei Servizi di Sviluppo Agricolo), alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo - Legge Finanziaria Regionale 2013), alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013-2015), alla legge regionale 11 marzo 2013, n. 6 (Misure urgenti per lo sviluppo del Settore dell'Agricoltura e della Pesca in Abruzzo), alla legge regionale 17 dicembre 1997, n. 143 (Norme in materia di riordino territoriale dei Comuni: Mutamenti delle circoscrizioni, delle denominazioni e delle sedi comunali. Istituzione di nuovi Comuni, Unioni e Fusioni) e altre disposizioni normative» - promossa in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, della Costituzione dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;

2) dichiara l'estinzione del processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5 e 6 della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2013, promosse 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 14 aprile 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

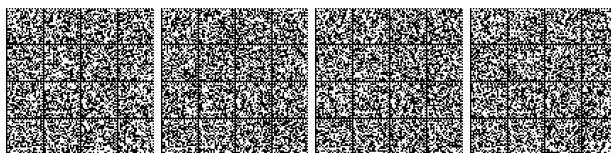
Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2014.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



N. 109

*Ordinanza 14 - 18 aprile 2014*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Corte dei conti - Composizione del Consiglio di Presidenza.**

- Legge 4 marzo 2009, n. 15 (Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti), art. 11, comma 8.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Gaetano SILVESTRI;

*Giudici :* Luigi MAZZELLA, 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, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 8, della legge 4 marzo 2009, n. 15 (Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti), promosso dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione prima, nel procedimento vertente tra V.Z. e la Corte dei conti ed altri, con ordinanza dell'8 agosto 2011, iscritta al n. 256 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 52, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti gli atti di costituzione di V.Z. e di R.S., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 25 marzo 2014 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi gli avvocati Riccardo Arbib per V.Z., Domenico Paternostro per R.S. e l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione prima, ha sollevato, con ordinanza depositata in data 8 agosto 2011 (r.o. n. 256 del 2011), questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 8, della legge 4 marzo 2009, n. 15 (Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti), in relazione agli artt. 3, 100, 101, 103, 104 e 108, secondo comma, della Costituzione;



che il Tribunale rimettente ha più specificamente osservato che il menzionato art. 11, comma 8 - secondo cui i componenti del Consiglio di presidenza della Corte dei conti eletti dai magistrati della medesima Corte sono in numero di quattro, ossia pari ai membri eletti dal Parlamento - determinerebbe «un vulnus all'autonomia organizzativa dell'apparato giurisdizionale, che è strumentale all'indipendenza sia interna che esterna della giurisdizione speciale contabile», recando così pregiudizio ai principi di autonomia e indipendenza, costituenti principi comuni a tutte le magistrature ai sensi degli artt. 3, 100, 101, 103, 104 e 108, secondo comma, Cost., oltre che introdurre una irragionevole disparità di trattamento rispetto a tutte le altre magistrature, censurabile ex art. 3 Cost.;

che il giudice rimettente specifica che, a differenza dell'ipotesi decisa con sentenza n. 16 del 2011, la questione di legittimità costituzionale prospettata nel presente giudizio si limita a chiedere alla Corte costituzionale di individuare «i principi essenziali» a cui il legislatore deve conformarsi, senza che la Corte debba specificare «un concreto rapporto numerico» tra componenti togati e componenti laici, mediante una sentenza additiva, che travalicherebbe nell'ambito della discrezionalità riservata al legislatore;

che, ad avviso del rimettente, la denunciata illegittimità della citata disposizione sulla composizione del Consiglio di presidenza della Corte dei conti inciderebbe sulla legittimità di quell'organo e, quindi, anche delle deliberazioni da questo assunte, comprese quelle oggetto del giudizio amministrativo pendente dinanzi a sé, concernenti l'assegnazione di R.S. alle funzioni di presidente della sezione del controllo sugli enti della medesima Corte, sulla base di una modifica del punteggio discrezionale attribuibile ai candidati, adottata con la delibera 28 luglio 2009 del medesimo Consiglio di presidenza, che ha variato i punteggi già stabiliti all'art. 31, comma 1, lettera c), della precedente delibera 18 marzo 2009;

che lo stesso rimettente segnala «le problematiche inerenti la concreta individuazione dello strumento decisionale che consente alla Corte di censurare la composizione prevista per il Consiglio di presidenza senza ledere il principio di continuità dell'ordinamento normativo, il quale, nel bilanciamento dei valori, potrebbe essere ritenuto prevalente sulle censure di illegittimità costituzionale - potendo manifestarsi l'esigenza di limitare gli effetti caducatori della pronuncia della Corte - in tal modo confliggendo con la natura incidentale del sindacato effettuato dal giudice delle leggi, senza comunque incidere sul riscontro del requisito della rilevanza»;

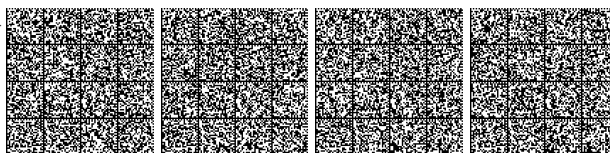
che, con atto depositato in data 19 dicembre 2011, si è costituito in giudizio R.S., nominato presidente della sezione del controllo sugli enti con le delibere impugnate, chiedendo che la sollevata questione di illegittimità costituzionale venga dichiarata non fondata;

che, con atto depositato in data 20 dicembre 2011, si è costituito in giudizio V.Z., ricorrente dinanzi al Tribunale, insistendo perché le questioni sollevate siano accolte, sulla base delle medesime ragioni già esposte nell'ordinanza di rimessione;

che, con atto depositato il 3 gennaio 2012, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che le sollevate questioni vengano dichiarate inammissibili o infondate;

che, con memoria depositata il 19 marzo 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri ha insistito perché le questioni di legittimità costituzionale vengano dichiarate inammissibili o infondate.

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione prima, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 8, della legge 4 marzo 2009, n. 15 (Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti), che determina la composizione del Consiglio di presidenza della Corte dei conti, nell'ambito di un procedimento nel quale sono state impugnate alcune delibere di detto Consiglio di presidenza volte all'assegnazione del posto di presidente della sezione del controllo sugli enti, a loro volta fondate su una precedente delibera del medesimo organo, datata 28 luglio 2009, con la quale erano state modificate le disposizioni in merito all'attribuzione dei punteggi discrezionali per la composizione della graduatoria dei candidati;





che, a prescindere da ogni valutazione sull'ammissibilità della prospettata richiesta di una sentenza additiva di principio, osta all'esame nel merito la considerazione che, per la definizione del giudizio principale, il rimettente non ha adeguatamente chiarito in quale modo sia chiamato ad applicare, nel giudizio *a quo*, la censurata disposizione che determina la composizione del Consiglio di presidenza della Corte dei conti;

che l'ordinanza di rimessione risulta, infatti, perplessa e contraddittoria in punto di rilevanza in quanto il rimettente ritiene che da un lato l'accoglimento della questione travolga gli atti amministrativi sottoposti al suo giudizio e, dall'altro, che, in tutti gli altri casi diversi dal procedimento *a quo*, debba trovare applicazione il principio di continuità dell'ordinamento, secondo cui l'illegittimità costituzionale delle norme sulla composizione o sull'elezione dei componenti di un organo non inficia la validità degli atti da questo compiuti, quando esso sia costituito in conformità alla legge vigente;

che risulta, quindi, incoerente che diversi atti di un medesimo organo, di cui si postula la rilevanza costituzionale, possano talora mantenere validità in nome del principio di continuità dell'ordinamento e talaltra essere colpiti dagli effetti della declaratoria di illegittimità costituzionale;

che la presente decisione di inammissibilità non determina alcun vuoto di tutela costituzionale, ben potendo sussistere ipotesi in cui le questioni di legittimità costituzionale del citato art. 11, comma 8, assumono rilevanza nel giudizio amministrativo *a quo*, come avvenuto nel caso deciso da questa Corte con la sentenza n. 16 del 2011, in cui la questione è stata sollevata dal medesimo TAR del Lazio investito del ricorso avverso il decreto che indiceva le elezioni per la nomina dei rappresentanti dei magistrati nel Consiglio di presidenza della Corte dei conti.

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 delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 8, della legge 4 marzo 2009, n. 15 (Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti), sollevate, in relazione agli artt. 3, 100, 101, 103, 104 e 108, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione prima, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 aprile 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

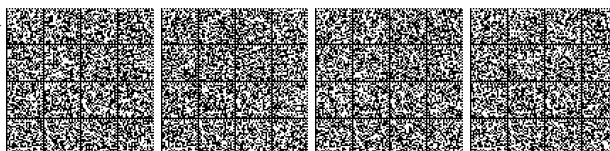
Marta CARTABIA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2014.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 17

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 2014  
(della Regione Siciliana)*

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Destinazione di maggiori gettiti di tributi erariali a confluire, nelle misure annuali indicate, nel «Fondo per interventi strutturali di politica economica» - Inclusione nelle somme ivi previste di quelle riscosse in Sicilia - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata riserva unilaterale allo Stato di incrementi di entrate di spettanza regionale - Assenza delle condizioni per derogare al principio di devoluzione alla Regione del gettito tributario riscosso nel suo territorio.**

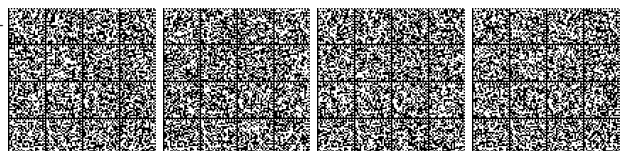
- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 179.
- Statuto speciale della Regione Siciliana (r.d.l. 15 maggio 1946, n. 455), artt. 26 e 37; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2, primo comma.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Previsione che tutti i Corpi di Polizia, compresa l'Arma dei Carabinieri, si avvalgono delle procedure informatiche del MEF per il pagamento al personale delle competenze fisse e accessorie - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata localizzazione al di fuori del territorio siciliano della riscossione delle ritenute alla fonte su redditi di lavoro prodotti in Sicilia - Conseguente sottrazione al bilancio regionale di entrate di spettanza della Regione - Violazione dell'autonomia finanziaria siciliana e dei principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni pubbliche.**

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 402.
- Statuto speciale della Regione Siciliana (r.d.l. 15 maggio 1946, n. 455), art. 36; Costituzione, artt. 81, comma sesto, 97, primo comma, e 119, commi primo e sesto, nel testo novellato dalla legge costituzionale 24 aprile 2012, n. 1, anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Determinazione per il 2015, 2016 e 2017 degli importi da ricavare dalle misure di riduzione della spesa delle pubbliche amministrazioni da adottarsi su proposta del Commissario straordinario per la *spending review* e in base agli indirizzi del Comitato interministeriale - Determinazione del contributo alla finanza pubblica che le Regioni e le Province autonome assicurano, per gli stessi anni, a valere sui risparmi derivanti dalle suddette misure - Ridefinizione per le autonomie speciali dell'obiettivo del patto di stabilità, proroga fino al 2017 dei relativi contributi e quantificazione di un ulteriore contributo della Regione Siciliana alla finanza pubblica - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata sottrazione indebita di risorse di sua spettanza, con ricaduta sull'equilibrio del bilancio regionale - Contrasto con le previsioni statutarie - Violazione dei principi di sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni e di rispetto dell'equilibrio di bilancio del complesso degli enti della Regione - Inosservanza delle procedure statutarie per la disciplina della finanza regionale - Contrasto con il vincolo per le pubbliche amministrazioni di assicurare il pareggio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico - Riferimento a precedenti ricorsi (n. 39 del 2012 e n. 170 del 2012) proposti dalla medesima Regione avverso gli artt. 28, comma 3, del decreto-legge n. 201 del 2011, e 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012.**

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 427, 429 e 499, quest'ultimo modificativo dell'art. 1, comma 454, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.
- Statuto speciale della Regione Siciliana (r.d.l. 15 maggio 1946, n. 455), artt. 36 e 43; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2, primo comma; Costituzione, artt. 81, comma sesto, 97, primo comma, e 119, commi primo e sesto, nel testo novellato dalla legge costituzionale 24 aprile 2012, n. 1, anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.



**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Istituzione di un «Fondo per la riduzione della pressione fiscale» e destinazione ad esso dei risparmi di spesa derivanti dalla razionalizzazione della spesa pubblica nonché delle maggiori entrate derivanti dal contrasto all'evasione fiscale - Ricorso della Regione Siciliana - Impugnazione proposta in via cautelativa, per l'ipotesi che la normativa censurata si applichi alle entrate riscosse in Sicilia - Denunciata mancanza di un requisito («novità» dell'entrata) necessario per derogare al principio di devoluzione alla Regione del gettito tributario riscosso nel suo territorio - Violazione del principio consensuale nei rapporti finanziari fra Stato e Regione, nonché dell'autonomia finanziaria e di bilancio siciliana.**

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi da 431 a 435.
- Statuto speciale della Regione Siciliana (r.d.l. 15 maggio 1946, n. 455), artt. 26 e 43; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2, primo comma; Costituzione, artt. 81, comma sesto, 97, primo comma, e 119, commi primo e sesto, nel testo novellato dalla legge costituzionale 24 aprile 2012, n. 1, anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Riduzione del livello di finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale cui concorre ordinariamente lo Stato di 540 milioni di euro per l'anno 2015 e 610 milioni di euro a decorrere dall'anno 2016 - Esclusione della Regione Siciliana dal meccanismo di intesa applicato alle altre autonomie speciali per l'attuazione del risparmio - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata riduzione del livello del fabbisogno sanitario regionale e del correlato finanziamento senza tener conto di misure e obiettivi già concordati con lo Stato per il contenimento e il rientro dal disavanzo sanitario - Violazione del principio di leale collaborazione - Incidenza sul livello delle prestazioni sanitarie in Sicilia e sull'esercizio delle relative funzioni amministrative da parte della Regione.**

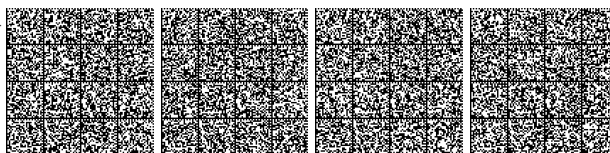
- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 481.
- Statuto speciale della Regione Siciliana (r.d.l. 15 maggio 1946, n. 455), artt. 17, lett. *b*) e *c*), e 20.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Misure di contenimento della spesa adottate, sulla base dei principi di cui al comma 486 (reintroduzione del contributo di solidarietà sulle c.d. «pensioni d'oro»), dagli organi costituzionali, dalle Regioni e dalle Province autonome, nell'esercizio della propria autonomia anche in riferimento ai vitalizi previsti per coloro che hanno ricoperto funzioni pubbliche - Versamento dei conseguenti risparmi all'entrata del bilancio dello Stato con destinazione al «Fondo di cui al comma 48» - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione della norma statutaria che riserva alla competenza regolamentare dell'Assemblea Regionale Siciliana la determinazione di pensioni e vitalizi erogati al personale e ai deputati di essa - [In subordine:] Mancata specificazione del fondo (di garanzia per le piccole e medie imprese ovvero di garanzia per la prima casa) cui il gettito è destinato e conseguente difetto di requisito per la riserva di esso allo Stato.**

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 487.
- Statuto speciale della Regione Siciliana (r.d.l. 15 maggio 1946, n. 455), artt. 4 e (in subordine) 36; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2, primo comma.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Riserva allo Stato, per il quinquennio 2014-2019, delle nuove e maggiori entrate erariali derivanti dai decreti-legge n. 138 e n. 201 del 2011 e destinazione integrale delle stesse a copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico - Proroga al 31 dicembre 2016 del contributo temporaneo di solidarietà sul reddito complessivo eccedente 300.000 euro lordi annui, di cui all'art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 138 del 2011 - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciato contrasto con i parametri statuari riguardanti la devoluzione alla Regione del gettito tributario riscosso nel suo territorio e le condizioni per derogarvi - Assenza dei requisiti per la riserva all'erario - Violazione dei principi costituzionali relativi al pareggio di bilancio - sottrazione indebita di risorse al bilancio regionale senza alcuna previsione di raccordo - Incidenza sull'esercizio delle funzioni regionali - Violazione delle prerogative regionali qualora il prorogato contributo di solidarietà riscosso in Sicilia debba affluire al bilancio statale - Riferimento a precedente ricorso [n. 39 del 2012] proposto dalla stessa Regione avverso il decreto-legge n. 201 del 2011.**

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 508, anche in combinato disposto con il comma 590.
- Statuto speciale della Regione Siciliana (r.d.l. 15 maggio 1946, n. 455), artt. 20, 36 e 43; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2, primo comma; Costituzione, artt. 81, comma sesto, 97, primo comma, e 119, commi primo e sesto, nel testo novellato dalla legge costituzionale 24 aprile 2012, n. 1, anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.



**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Ulteriore concorso alla finanza pubblica delle autonomie speciali per complessivi 240 milioni di euro nell'anno 2014, da assicurare con le procedure di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009 - Quantificazione in 106.000 migliaia di euro per la Regione Siciliana - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciato effetto lesivo sul bilancio regionale - Compromissione dello svolgimento delle funzioni e dei compiti istituzionali della Regione - Aggravio dell'onere finanziario a carico della Regione Siciliana mediante un meccanismo ad essa inapplicabile (quote di compartecipazione ai tributi erariali) e in assenza dei presupposti previsti dalle norme di attuazione statutaria - Preclusione della possibilità per la Regione di pervenire al pareggio di bilancio e di esercitare le proprie funzioni.**

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 526.
- Statuto speciale della Regione Siciliana (r.d.l. 15 maggio 1946, n. 455), artt. 36 e 43; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2, primo comma; Costituzione, artt. 81, comma sesto, 97, primo comma, e 119, commi primo e sesto, nel testo novellato dalla legge costituzionale 24 aprile 2012, n. 1, anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2014 - Istituzione, presupposti e composizione della IUC (Imposta Comunale Unica) - Salvezza della disciplina per l'applicazione dell'IMU - Dotazione del Fondo di solidarietà comunale con versamento all'entrata del bilancio dello Stato di una quota di pari importo dell'IMU di spettanza dei Comuni - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata immediata applicabilità della nuova disciplina in Sicilia, senza il previo esperimento delle modalità attuative di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009 (sul federalismo fiscale) - sottrazione di risorse al bilancio regionale - Violazione del principio di leale collaborazione - sottrazione di risorse finanziarie ai Comuni e compromissione dell'esercizio delle loro funzioni - Attribuzione alla Regione Siciliana di ulteriori competenze (relative al finanziamento degli enti locali) senza alcuna determinazione da parte della Commissione Paritetica prevista dallo statuto - Riferimento a precedente ricorso (n. 39 del 2012) proposto dalla stessa Regione avverso l'art. 13 del decreto-legge n. 201 del 2011.**

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi 639, 703 e 730 [quest'ultimo aggiuntivo dei commi 380-ter e 380-quater all'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228].
- Statuto speciale della Regione Siciliana (r.d.l. 15 maggio 1946, n. 455), artt. 36, 37, 14, lett. o) e 43; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2; Costituzione, artt. 81 e 119, comma quarto, nel testo novellato dalla legge costituzionale 24 aprile 2012, n. 1, anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Ricorso della Regione siciliana, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso, sia congiuntamente che disgiuntamente, giusta procura a margine del presente atto, dagli Avvocati Beatrice Fiandaca e Marina Valli, elettivamente domiciliato presso la sede dell'Ufficio della Regione siciliana in Roma, via Marghera n. 36, ed autorizzato a proporre ricorso con deliberazione della Giunta regionale che si allega;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, domiciliato per la carica in Roma, Palazzo Chigi, Piazza Colonna 370 presso gli Uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge 27 dicembre 2013, n.147: "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato." (Legge di stabilità 2014), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 302 del 27/12/2013, S.O. n. 87, con riferimento alle seguenti disposizioni per violazione dei parametri a fianco di ciascuna elencati:

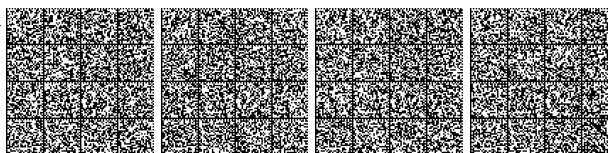
Art. 1, comma 179 per violazione degli artt. 36 e 37 dello Statuto e dell'art. 2, 1° comma delle norme di attuazione in materia finanziaria (D.P.R. n. 1074/1965);

Art. 1, comma 402 per violazione dell'art 36 dello Statuto e degli artt. 81, comma 6°, 97, comma 1° e 119, commi 1° e 6° della Costituzione nel testo novellato con legge costituzionale n. 1/2012 anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001;

Art. 1, commi 427, 429 e 499 per violazione degli artt. 36 e 43 dello Statuto nonché dell'art. 2, comma delle norme di attuazione in materia finanziaria (D.P.R. n. 1074/1965) e degli artt. 81, comma 6°, 97, comma 1° e 119, commi 1 e 6° della Costituzione nel testo novellato con legge costituzionale n. 1/2012 anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001;

Art. 1, commi da 431 a 435 per violazione degli artt. 36 e 43 dello Statuto e dell'art. 2, 1° comma delle norme di attuazione in materia finanziaria (D.P.R. n. 1074/1965) nonché degli artt. 81, comma 6°, 97, 1° comma e 119, commi 1° e 6° della Costituzione nel testo novellato con legge costituzionale n. 1/2012 anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001;

Art. 1, comma 481 per violazione del principio di leale collaborazione, nonché per violazione degli artt. 17, lett. b) e c) e 20 dello Statuto;



Art. 1, comma 487 per violazione dell'art. 4 dello Statuto e, in subordine, dell'art. 36 dello Statuto e dell'art. 2, comma 1 del D.P.R. n. 1074 del 1965;

Art. 1, comma 508 anche in combinato disposto con il comma 590, per violazione degli artt. 20, 36 e 43 dello Statuto nonché dell'art. 2, 1° comma delle norme di attuazione in materia finanziaria (D.P.R. n. 1074/1965) in relazione agli artt. 81, comma 6°, 97 comma 1° e 119, commi 1° e 6° della Costituzione nel testo novellato con legge costituzionale n. 1/2012 anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001;

Art. 1, comma 526 per violazione degli artt. 36 e 43 dello Statuto d'autonomia e 2, comma 1 delle norme d'attuazione (D.P.R. n. 1074 del 1965) nonché degli artt. 81, comma 6°, 97 comma 1° e 119, commi 6° della Costituzione nel testo novellato con legge costituzionale n. 1/2012 anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001;

Art. 1, commi 639, 703 e 730 per violazione degli artt. 36 e 37 dello Statuto nonché dell'art. 2 delle norme di attuazione in materia finanziaria e del principio di leale collaborazione oltre che dell'art. 119, comma 4° e dell'art. 81 della Costituzione anche con riferimento all'art. 10 della l. cost. 3/2001, nonché dell'art. 14, lett. o) e 43 dello Statuto in quanto sottraendo somme ai comuni si onera la Regione di nuove e diverse competenze senza il previo esperimento delle procedure di cui all'art. 43 dello Statuto.

#### FATTO

Nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana è stata pubblicata la legge n.147 del 2013 (legge di stabilità 2014) contenente svariate disposizioni lesive delle prerogative statutarie di questa Regione sotto diversi profili.

Le norme di cui ci si duole comportano tutte, pur se a vario titolo (ulteriore concorso della Regione alla finanza pubblica, riserva allo Stato di gettito di spettanza regionale, ecc.) effetti negativi sul bilancio regionale. Si noti che viene introdotta più di una misura di importo rilevante, che va a sommarsi alle già insostenibili riduzioni di risorse subite dalla Regione negli ultimi anni.

Ne consegue la violazione dei principi formulati da codesta ecc.ma Corte costituzionale con riferimento ai limiti entro i quali sono legittime riduzioni di risorse per la Regione, ossia che si tratti di manovre non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni regionali (sentenza n. 138/99).

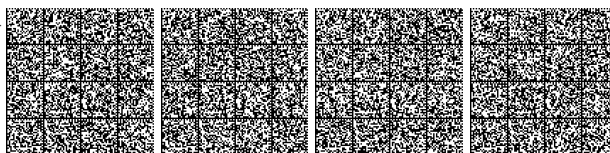
Codesta Corte ha precisato che «Ciò vale tanto più in presenza di un sistema di finanziamento che non é mai stato interamente e organicamente coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere il più possibile, come sarebbe necessario, esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse, in termini di potestà impositiva (correlata alla capacità fiscale della collettività regionale), o di devoluzione di gettito tributario, o di altri meccanismi di finanziamento, dall'altro».

Inoltre, appare necessario evidenziare che la giurisprudenza costituzionale ha più volte ammesso che la legge dello Stato può, nell'ambito di manovre di finanza pubblica, anche determinare riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, purché non sia alterato il rapporto tra i complessivi bisogni regionali e i mezzi finanziari per farvi fronte (*cf.* sentenze n. 307 del 1983, n.123 del 1992, n. 370 del 1993 e n.138 del 1999) e, che, a tal fine, essendo indiscutibile il depauperamento della finanza regionale, la stessa Corte ha affermato che: non «sia necessario dimostrare alcun *vulnus* effettivo al bilancio regionale» (sent. n. 152/2011).

Del resto che le norme oggi impugnate incidano su una finanza regionale già gravemente compromessa dalla circostanza che al bilancio regionale affluisce solo una ridotta parte del gettito tributario riscosso in Sicilia si evince dai dati richiamati dalla Corte dei conti in sede di parifica del Rendiconto per l'esercizio finanziario 2012.

Nella relazione si legge infatti che alla chiusura dell'esercizio 2012, il totale complessivo delle entrate accertate ammonta a 15.381 milioni di euro con un decremento del 7 per cento rispetto ai 16.542 milioni di euro registrati nell'esercizio 2011; tale percentuale, che si conferma costante (-7,2%) anche prendendo in esame il solo aggregato delle entrate tributarie, si delinea in netta contrapposizione al dato nazionale, che registra un incremento del 2,8 per cento.

Al riguardo il Giudice contabile continua osservando che una significativa incidenza sul gettito complessivo delle entrate, risultante dai dati esposti nel rendiconto, deve essere ricondotta alle riserve ed agli accantonamenti operati dallo Stato, pari a complessivi 914 milioni di euro, per effetto di numerose disposizioni legislative, alcune delle quali intervenute in corso d'esercizio, che hanno previsto un maggior concorso delle regioni agli obiettivi di finanza pubblica.



Da notare come, dalla documentazione acquisita in via istruttoria presso la Ragioneria generale dell'Assessorato economia, la Corte rilevi che il minore accertamento per la complessiva somma di 914 milioni di euro è da imputare a riserve ed accantonamenti operati dallo Stato di cui:

639 milioni di euro, per trattenute operate dallo Stato sul gettito delle entrate di spettanza regionale per effetto delle seguenti disposizioni: art. 13, comma 17 e art. 28, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni in legge 22 dicembre 2011, n. 214; decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo del 2012; decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito con modificazioni dalla legge 26 aprile 2012, n. 44; decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135;

114 milioni di euro per riserve operate dallo Stato di cui al decreto-legge n. 138 del 2011;

1,1 milioni di euro per riserve operate con D.M. del 5 dicembre 2012 (sisma Emilia-Romagna 20-29 maggio) ai sensi dell'art. 2, comma 4, del decreto-legge n. 74 del 2012;

160 milioni per riserve operate ai sensi del decreto-legge n. 201 del 2011 a titolo di IMU sostitutiva dell'IR-PEF (secondo una stima operata dal *MEF*), IVA e imposta di bollo.

Da ciò la constatazione che tenendo conto della suddetta decurtazione operata dallo Stato sul coacervo delle entrate tributarie, lo scostamento rispetto al totale degli accertamenti operati nell'anno 2011 registra, addirittura, un incremento pari all'1,02 per cento, con un divario certamente meno significativo rispetto all'omologo dato nazionale che, come già detto, si attesta al 2,8 per cento, secondo quanto illustrato nella seguente tabella.

Oltre al danno finanziario derivante dalle decurtazioni ulteriore criticità per una corretta gestione del bilancio deriva dalla mancanza, rilevata sempre dalla Corte dei conti e non certo addebitabile alla Regione, di un trasparente approccio conoscitivo dei flussi finanziari derivanti dal prelievo fiscale nella Regione, distinti per tipologia di tributo, che consenta alla stessa, da una parte, di effettuare il monitoraggio periodico delle entrate tributarie riscosse nel proprio territorio — analogamente a quanto previsto in ambito statale dall'art. 14 della legge di contabilità n. 196 del 2009 — al fine di programmare le iniziative di spesa apportando i necessari correttivi e, dall'altra, di disporre dei dati contabili che consentano il riscontro dell'esatto rispetto, da parte dello Stato, delle disposizioni statutarie fondate sul principio devolutivo; specialmente in tutte quelle ipotesi, recentemente passate al vaglio della Corte costituzionale, laddove la legislazione fiscale statale è intervenuta con l'introduzione di disposizioni tributarie innovative e destinate a specifiche iniziative, nell'ambito della deroga di cui all'art. 36 dello Statuto siciliano e dell'art. 2 delle norme di attuazione approvate con d.P.R. 26 luglio 1965.

Senza possibilità di accesso diretto ai suddetti dati contabili l'Assessorato regionale all'economia non può operare alcun riscontro dell'esatto rispetto da parte dello Stato della devoluzione delle entrate riscosse nel territorio siciliano.

Fatta questa breve premessa si passa ad esaminare i profili di illegittimità rilevati nei suindicati commi dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013 per i seguenti motivi di

#### DIRITTO

*Art. 1, comma 179 per violazione degli artt. 36 e 37 dello Statuto e dell'art. 2, 1° comma delle norme di attuazione in materia finanziaria (D.P.R. n. 1074/1965).*

La disposizione suindicata prevede che «Le maggiori entrate derivanti dai commi 151, 177 e 178, pari complessivamente a 237,5 milioni di euro per l'anno 2014, a 191,7 milioni di euro per l'anno 2015, a 201 milioni di euro per l'anno 2016 e a 104,1 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017, affluiscono al Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307».

Dal contenuto della previsione si desume la mancanza di specifica finalizzazione dei proventi di spettanza regionale tuttavia, pur in mancanza di elementi testuali dai quali univocamente desumere la riserva allo Stato di detto gettito, in considerazione della mancanza di clausola di salvaguardia, essa può interpretarsi ricomprendendo nelle somme ivi previste quelle riscosse nella Regione siciliana.

Al riguardo si rileva che non sembra che le entrate previste dal comma in esame siano qualificabili come nuove trattandosi di proventi derivanti da imposte sostitutive, quali quelle correlate al riallineamento e stabilite dal comma 151 il quale rinvia al comma 150.



Per quanto riguarda il comma 177 si precisa che stabilisce che per determinare il reddito d'impresa, le società dovranno utilizzare indicatori di profitto diversi da quelli applicati ai costi sostenuti per lo svolgimento della propria attività. Una strada che le imprese del web potranno evitare solo attivando la procedura del ruling, l'accordo su regole e livello di prelievo con l'Agenzia delle entrate.

La disposizione influisce modificandoli, sui redditi prodotti da imprese che hanno sede centrale fuori dalla Regione ma che in essa hanno stabilimenti e impianti, tuttavia non è certo che ne derivi una maggiore entrata per aumento dell'imposta relativa alla quota di reddito prodotto da detti stabilimenti e impianti e, comunque, se così è, il gettito è di spettanza regionale in assenza di tutti gli elementi utili a riservarlo allo Stato.

Per quanto riguarda infine il comma 178 esso prevede che i servizi di pubblicità on-line dovranno essere acquistati esclusivamente mediante bonifico bancario o postale dal quale devono risultare anche i dati identificativi del beneficiario, ovvero con altri strumenti di pagamento idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni e a veicolare la partita IVA del beneficiario.

Pertanto gli effetti sul gettito Iva attesi dall'applicazione del comma 178 solo indirettamente derivano da tale disposizione che non sembra innovare la normativa in materia di IVA. Da ciò il difetto di novità delle relative entrate che, infatti, non si comprende nemmeno come possano essere distinte dalla massa di gettito complessivo. Si noti che il comma 179 non fa invece riferimento alle maggiori entrate derivanti dal comma 33.

Ne consegue che il comma impugnato ove disponga una riserva implicita è lesivo in primo luogo per la mancanza di espressa previsione in tal senso avendo codesta Corte più volte affermato il principio per il quale «la riserva allo Stato di nuove entrate tributarie rappresenta un meccanismo derogatorio rispetto (il principio di attribuzione alla Regione siciliana)» (*cf.* Sent. n. 348/2000).

Codesta Corte ha, altresì, precisato che «l'art. 36 dello statuto di autonomia speciale e l'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 prevedono la titolarità, a favore della Regione siciliana, di tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio (ad eccezione di alcuni specifici tributi).

Dette disposizioni consentono una deroga a tale principio quando una legge statale attribuisce allo Stato il gettito di determinati tributi, in presenza di due condizioni tassative e cumulative: *a)* che si tratti di una entrata tributaria «nuova»; *h)* che il relativo gettito sia destinato dalla legge alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime» (sent. n. 42/2012).

Peraltro non ricorre nemmeno il requisito consistente nella «copertura di nuove specifiche spese», richiesto dalla costante giurisprudenza di codesta Corte.

Infatti, il Fondo per interventi strutturali di politica economica nel quale la norma prevede che vadano a confluire le entrate in questione costituisce una destinazione generica e indistinta (*cf.* sent. n. 241/2012) considerato che essa non specifica gli obiettivi ai quali è finalizzato l'asserito maggior gettito che va a confluire nel suindicato Fondo.

Ed invero l'Ispe, istituito dal comma 5 dell'articolo 10 del d.l. n. 282 del 2004 (legge n. 307/2004), nello stato di previsione del Ministero dell'economia e finanze (missione «Politiche economico finanziarie e di bilancio», cap. 3075), ha il fine di agevolare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, anche mediante interventi volti alla riduzione della pressione fiscale e viene utilizzato in modo: flessibile ai fini del reperimento delle risorse occorrenti a copertura di interventi legislativi recanti oneri finanziari.

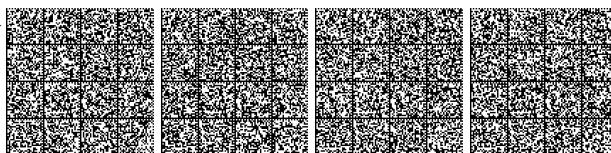
Conclusivamente risultano violati i parametri rubricati in assenza dei requisiti previsti dall'art. 2, comma 1 del D.P.R. n. 1074/1965 per darsi luogo all'eccezionale deroga dallo stesso prevista.

*Articolo 1, comma 402 per violazione dell'art. 36 dello Statuto e degli artt. 81, comma 6°, 97, comma 1° e 119, commi 1° e 6° della Costituzione nel testo novellato con legge costituzionale n. 1/2012 anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.*

La disposizione prevede che entro il 1° gennaio 2016 le forze armate e i Corpi di polizia si avvalgono delle procedure informatiche del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi per il pagamento al personale delle competenze fisse e accessorie.

Si premette quanto segue.

Alcuni recenti e specifici interventi normativi nazionali hanno — negli ultimi anni (ma il sistema è in atto ancora in evoluzione) — modificato le procedure di pagamento dei dipendenti delle Amministrazioni dello Stato allo scopo di renderle omogenee, favorire il monitoraggio della spesa e ridurre i costi di gestione.



Il Mef attraverso un sistema informativo unico gestisce i processi del trattamento economico del personale delle Amministrazioni dello Stato e di quello delle Pubbliche Amministrazioni aderenti.

In particolare:

le Amministrazioni dello Stato sono obbligate ad avvalersi dei sistemi di pagamento delle retribuzioni gestiti dal Mef;

le pubbliche Amministrazioni di cui all'articolo 1 del d.lgs. n. 165/2001 (diverse dalle Amministrazioni dello Stato) sono tenute a considerare l'offerta in convenzione del Mef quale parametro di riferimento per l'affidamento della gestione dei servizi di pagamento delle retribuzioni.

La soluzione offerta dal Mef è costituita dai servizi di gestione, elaborazione, liquidazione e distribuzione del cedolino stipendiale e connessi adempimenti previsti dalla normativa vigente, inclusi quelli fiscali e previdenziali. L'aspetto che qui interessa è quello fiscale.

Per tutte le Amministrazioni che si avvalgono delle procedure uniche integrate del Mef, il Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi dello stesso Ministero, attraverso il Service Personale Tesoro (SPT) oggi sistema NoiPa, svolge gli adempimenti che hanno, per specifica normativa fiscale, carattere di periodicità (CUD, 770...), garantisce assistenza fiscale e invio telematico dei modelli di dichiarazione all'Agenzia delle Entrate, effettua le ritenute erariali previste dalla legge.

In particolare viene in rilievo la questione delle ritenute alla fonte sui redditi da lavoro laddove si tratti di dipendenti che lavorano in Sicilia, appartenenti ad una Amministrazione dello Stato o ad una pubblica amministrazione aderente al sistema Mef.

La centralizzazione della gestione dei pagamenti stipendiali ed anche dei connessi adempimenti fiscali comporta, infatti, la localizzazione fuori dal territorio siciliano della fase di riscossione delle ritenute alla fonte sui redditi da lavoro dipendente.

Si consideri che a detto sistema è transitata la gestione del trattamento economico dei titolari di supplenze brevi nelle scuole, dei vigili del fuoco volontari, del personale della Polizia Penitenziaria e del personale civile del Ministero della difesa né può escludersi la possibilità di passaggio al sistema Mef anche da parte dei Comuni, come già avvenuto per alcuni enti locali dislocati in altre regioni italiane.

Ora pur rammentando l'orientamento espresso da codesta ecc.ma Corte riguardo alle ipotesi «relative a datori di lavoro pubblici non imprenditori, per le quali opera il generale criterio di riparto basato sul luogo della riscossione del tributo» (sent. n. 116 del 2010) deve rilevarsi che il trasferimento al Mef della gestione di trattamenti economici prima liquidati nell'ambito del territorio siciliano determina il venir meno per il bilancio di questa Regione di entrate altrimenti di sicura sua spettanza.

Con riferimento alla disposizione oggi impugnata si evidenzia che dalle informazioni in possesso di questa difesa risulta che ad oggi le Prefetture gestiscono l'intero trattamento economico del personale di Polizia e quello accessorio del personale dell'Arma dei carabinieri.

Per la sola Prefettura di Palermo l'Irpef ritenuta su detti emolumenti e ad oggi versata al bilancio di questa Regione ammonta a circa 15/20 milioni di euro mentre la Prefettura di Catania ha comunicato il dato relativo all'anno 2012 che ammonta a circa 20 milioni di euro.

Situazione analoga vale per il centro Maricommi di Augusta che gestisce il trattamento economico del personale della Marina militare e della Capitaneria di Porto.

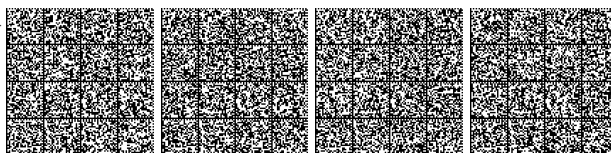
A dimostrazione dell'entità di risorse di cui, in applicazione del comma 402 la Regione non potrà più disporre si riferisce quanto segue.

Il competente Dipartimento regionale ha fatto una verifica dei versamenti Irpef — capitolo 1023, articolo 2 — affluiti al bilancio regionale dai Comandi Provinciali dei Vigili del Fuoco dall'anno 2008 al 2013.

Tale verifica ha riguardato uno dei soggetti destinatari delle disposizioni sul sistema del c.d. «cedolino unico» e può considerarsi quale esempio degli effetti della disciplina *de qua*.

Gli esiti sono contenuti nel prospetto che si riporta:

2008: € 3.341.133,72;  
2009: € 3.287.778,83;  
2010: € 2.936.564,14;  
2011: € 867.449,00;  
2012: € 818.207,56;  
2013: € 30.348,64.





Come è evidente il gettito si è notevolmente ridotto.

Quanto alle causali dei singoli versamenti, che hanno generato il gettito annuo, risultano nell'anno 2008 ricorrenti le voci «ritenuta di acconto» e «IRPEF su competenze fisse e accessorie»; al contrario nell'anno 2013 i versamenti sono riconducibili quasi per la totalità a «indennità di trasferta», «compenso medico incaricato», «indennità corso/commissione esame».

Verosimilmente i Comandi provinciali *de quibus* hanno mantenuto, dopo il passaggio alla gestione del Mef della liquidazione delle retribuzioni (fisse e accessorie) dei propri dipendenti, la funzione di erogazione di alcuni compensi o indennità destinati a soggetti esterni.

Rimasta in Sicilia la gestione di questi emolumenti le relative ritenute Irpef continuano ad essere versate nelle casse regionali, a differenza delle altre ritenute sulle componenti stipendiali delle quali non vi è più traccia.

Ben potendo immaginare, quindi, la situazione che si verificherà con il passaggio alla gestione del MEF del personale contemplato dal comma 402 che presta servizio in Sicilia, risulta evidente la necessità di frenare l'emorragia di risorse finanziarie che l'affidamento al sistema informativo centralizzato del Mef dei servizi di pagamento delle retribuzioni dei pubblici dipendenti produce per il bilancio regionale.

È di tutta evidenza che in un sistema basato sul rapporto «esercizio di funzioni - disponibilità delle occorrenti risorse finanziarie», il depauperamento ad una certa data di queste ultime determina l'impossibilità di garantire la corretta gestione delle medesime funzioni fino a quella data esercitate.

Tanto più in un momento storico quale quello attuale di crisi economica; tanto più in un momento in cui le regioni continuano (anche con l'odierna legge di stabilità) ad essere chiamate a concorrere alla finanza pubblica con risorse proprie e consistenti.

E infatti il susseguirsi, negli ultimi anni, di norme con cui lo Stato si riserva o accantona entrate tributarie di spettanza regionale, ha già determinato un taglio alle risorse finanziarie di questa Regione tale da compromettere il regolare espletamento delle sue funzioni e in generale gli equilibri di bilancio.

Al riguardo la dice lunga la circostanza che la Regione non potendo con le sole risorse del proprio bilancio far fronte alle «pretese statali», nelle more che codesta ecc.ma Corte si pronunci sulla legittimità o meno delle medesime, ha dovuto destinare alla copertura del concorso alla finanza pubblica una rilevante quota delle risorse destinate agli interventi da realizzare nell'ambito della programmazione regionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione (*cfi*: art. 6 l.r. n. 9/2013 e art. 4 l.r. n. 5/2014).

Per tutto quanto sopra esposto deve concludersi che la disposizione di cui al comma 402, letta in tale contesto, si presta, per gli effetti che la sua applicazione determina sul bilancio regionale, a rilievi di incostituzionalità individuati nella violazione dell'autonomia finanziaria presidiata dall'art. 36 dello Statuto e dei principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni pubbliche, all'esercizio delle quali le prime sono preordinate, quali sanciti, nel testo novellato con legge costituzionale n. 1/2012, dagli artt. 81, comma 6°, 97, comma 1° e 119, commi 1 e 6° della Costituzione, articolo quest'ultimo invocabile anch'esso dalla Regione in virtù della clausola di maggior favore recata dall'art. 10 della legge costituzionale 3 del 2001.

*Articolo 1, commi 427, 429 e 499 per violazione degli artt. 36 e 43 dello Statuto nonché dell'art. 2, 1° comma delle norme di attuazione in materia finanziaria D.P.R. n. 1074/1965) e degli artt. 81, comma 6°, 97, comma 1° e 119 commi 1° e 6° della Costituzione nel testo novellato con legge costituzionale n. 1/2012 anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 3 del 2001.*

Le disposizioni rubricate, oltre a depauperare la Regione del gettito di sua spettanza necessario alla copertura del fabbisogno finanziario della stessa, dispongono l'inserimento delle previste misure di risparmio nel contributo alla finanza pubblica senza che sia stato assicurato il rispetto delle procedure prescritte dall'art. 43 dello Statuto d'autonomia, in palese violazione dell'art. 36 dello Statuto e dell'art. 2, comma 1 del D.P.R. n. 1074/1965 ed in violazione degli artt. 81, comma 6°, 97, comma 1° e 119, commi 1° e 6° della Costituzione tutti, nel testo novellato con legge costituzionale n. 1/2012 e, per quanto riguarda l'ultimo, applicabile alla Regione siciliana in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 in base alla clausola di maggior favore da esso prevista.

Ed invero risulta evidente che, con l'applicazione delle disposizioni contenute nell'art. 1, commi 427, 428 e 499, lo Stato opererà una dissimulata riserva senza osservare la sussistenza dei requisiti di legittimità in particolare del requisito della novità dell'entrata (intesa sia come novità del tributo in se stesso o maggiorazione di entrate derivanti da tributo già esistente — sentenze n. 49/1972 e n. 429/1996).

Si reputa opportuno, ai fini di una maggior chiarezza espositiva, sintetizzare, di seguito, il contenuto delle predette disposizioni.



Il comma 427 demanda al Commissario straordinario sulla spending review, in base agli indirizzi indicati dal Comitato Interministeriale di cui all'art.49-bis, comma 1, del decreto-legge n. 69/2013, la formulazione di proposte, entro il termine del 31 luglio 2014, in tema di razionalizzazione e revisione della spesa, di ridimensionamento delle strutture, di riduzione delle spese per beni e servizi, nonché di ottimizzazione dell'uso degli immobili. Tali misure dovranno assicurare, anche nel bilancio di previsione, una riduzione della spesa delle pubbliche amministrazioni in misura non inferiore a 600 milioni di euro nell'anno 2015 e a 1.310 milioni di euro negli anni 2016 e 2017.

Il comma 429 prevede che le regioni e le province autonome, adottate le misure di cui alla precedente disposizione, a valere sui risparmi da esse derivati assicurano — per gli anni 2015, 2016 e 2017 — un contributo alla finanza pubblica pari a complessivi 344 milioni di euro mediante gli importi (per quanto di interesse della Regione siciliana) indicati nell'art. 1 comma 454 della legge n. 228/2012 come modificato dal comma 499 dell'odierna legge di stabilità.

Il comma 499 ridefinisce per le autonomie speciali l'obiettivo del patto di stabilità e modifica la previgente disciplina dettata dalla precedente legge n. 228/2012 apportando svariate modifiche al testo del comma 454 dell'art. 1.

Il detto comma 454 fa riferimento ai seguenti contributi a carico delle Regioni:

contributo di cui all'art. 32, comma 10, della legge 12 novembre 2011 n. 183 impugnato da questa Regione con ricorso iscritto al n.15/2012 del Registro Ricorsi;

contributo di cui all'art. 28, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011 n. 201 convertito, con modificazioni, con legge 22 dicembre 2011, n. 214 e successive modificazioni contenute nei decreti-legge n. 1/2012 e n. 26/2012, impugnato da questa Regione con ricorso iscritto al n. 39/2012 del Registro Ricorsi;

contributo di cui all'art. 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012 n. 95 convertito, con modificazioni, con legge 7 agosto 2012, n.135, impugnato da questa Regione con ricorso iscritto al n. 170/2012 del Registro Ricorsi.

Inoltre il comma 499 in esame, nel disporre la proroga fino al 2017 dei contributi al patto di stabilità, alla lettera b) ha previsto la sostituzione della lettera d) del previgente comma 454, lett. d) della legge n. 228/2012 mediante l'inserimento di una tabella che quantifica un ulteriore contributo a carico delle autonomie speciali — già previsto dall'art. 1, comma 454 della legge 228/2012 e non impugnato da questa Regione con il Ricorso n. 43/2013 in quanto al tempo indistinto e, pertanto, non immediatamente lesivo — prevedendo a carico di questa Regione un contributo di 133 milioni di euro per il 2014 e di 178 milioni di euro per gli anni dal 2015 al 2017 e ciò al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica come espressamente previsto dai citato art. 1, comma 454.

Inoltre, sempre il comma 499 in esame prevede, alla lettera c), l'inserimento, nell'originario comma 454 della lettera d-bis), della possibilità di disporre ulteriori contributi che, analogamente a quanto verificatosi per quelli previsti in via eventuale dal previgente comma 454, potrebbero essere successivamente quantificati minando ulteriormente la già gravata economia di questa Regione onerata di tutta una serie di riserve all'Erario e contributi alla finanza pubblica.

Il comma 454 dell'art. 1 della legge n. 228/2012 come oggi novellato, prevede nel suo insieme a carico della Regione siciliana l'obbligo di assicurare il detto concorso per un arco di tempo più lungo (sino al 2017) destinando all'Erario dello Stato i contributi in questione che andrebbero sottratti alla propria economia e che dovrebbero, invece, essere utilizzati dalla Regione stessa per far fronte alle proprie necessità indistinte.

Del pari è ingiustificato il combinato disposto dei commi 427 e 429 che impone misure di risparmio volte ad assicurare un contributo alla finanza pubblica che identicamente per la Regione si configura come indebita sottrazione di risorse.

Ora, alla luce dei principi contenuti nell'art. 36 dello Statuto e nelle correlate norme di attuazione in materia finanziaria, in particolare dell'art. 2 D.P.R. n. 1074/1965, nonché dell'art. 43 dello Statuto medesimo, non può non rilevarsi l'illegittimità delle norme impugnate, lesive delle prerogative regionali.

A tal uopo si vuole richiamare il noto principio formulato nella sentenza n. 138/99, che sancisce come «le norme statutarie e di attuazione non stabiliscono, a favore della Regione, una rigida garanzia “quantitativa”, cioè la garanzia della disponibilità di entrate tributarie non inferiori a quelle ottenute in passato: onde ... possono aversi, senza violazione costituzionale, anche riduzioni di risorse per la Regione, purché non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni. Ciò vale tanto più in presenza di un sistema di finanziamento che non è mai stato interamente e organicamente coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere il più possibile, come sarebbe necessario, esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse, in termini di potestà impositiva (correlata alla capacità fiscale della collettività regionale), o di devoluzione di gettito tributario, o di altri meccanismi di finanziamento, dall'altro».



Come è noto, lo Stato può legittimamente operare delle riserve nel rispetto dei principi contenuti nell'art. 2, comma 1 delle norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia finanziaria, di cui al d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, il quale, nello stabilire che «ai sensi del primo comma dell'art. 36 dello Statuto spettano alla Regione Siciliana, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate», prevede, come deroga, che il gettito di nuove entrate tributarie possa essere destinato «con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime».

Le rubricate norme compongono un complesso meccanismo di risparmi e di contributi, ulteriori e non, che cela in realtà svariate riserve allo Stato di somme di spettanza regionale senza che sia stata rispettata la previsione dell'accordo siccome esplicitata dallo statuto stante che anche la quantificazione delle riduzioni delle spese finali e l'attribuzione allo Stato di esse è difforme dai principi contenuti nelle previsioni statutarie che disciplinano l'attribuzione del gettito alla Regione.

Ed in ogni caso l'individuazione delle somme rinvenienti dalle misure di risparmio deve essere fatta congiuntamente per garantire alla Regione la possibilità di verificare il raggiungimento, anche con tale decurtazione, del pareggio di bilancio.

E, invece, al riguardo non si prevede alcunchè limitandosi il legislatore ad attribuire allo Stato ogni risparmio e, pertanto, oltre a violare i parametri statuari rubricati, incorre nella lesione degli artt. 81, comma 6°, 97, comma 1° e 119, commi 1° e 6° della Costituzione, tutti nel testo novellato con legge costituzionale n. 1/2012 anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 in base alla clausola di maggior favore da esso prevista.

Tutte le succitate previsioni costituzionali, come introdotte dalla legge costituzionale n. 1/2012, affermano il principio dell'equilibrio di bilancio al quale la Regione non intende certo sottrarsi.

Anzi l'affermazione dei principi della sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni (art. 81, comma 6, e art. 97, comma 1, Cost., come modificati dalla l. cost. 1/2012) ed del rispetto dell'equilibrio di bilancio del complesso degli enti della regione (art. 119, comma 6, Cost., come modificato dalla l. cost. 1/2012), vanno ribaditi mediante la definizione delle modalità attuative di tali principi che deve avvenire con le procedure previste dallo Statuto per la disciplina della finanza della Regione (art. 43 St.). Ed invero la l. cost. 1/2012 non ha lo scopo di scardinare lo speciale regime predisposto dallo Statuto, anche considerando che la modifica dell'impianto finanziario della Regione richiederebbe in ogni caso il coinvolgimento di essa, anche qualora avvenisse con legge costituzionale.

Infatti con la suindicata modifica costituzionale si è inteso introdurre un preciso impegno in tema di disciplina di bilancio, collegandolo a un vincolo di sostenibilità del debito di tutte le pubbliche amministrazioni e ciò nel rispetto delle regole in materia economico-finanziaria derivanti dall'ordinamento europeo.

Con le modificazioni introdotte (art. 81 Cost.) sono state specificate le regole sulla finanza pubblica e sulla formazione del bilancio, che deve essere in pareggio; lo Stato garantisce l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo comunque in conto le alterne fasi — avverse o favorevoli — del ciclo economico e, tuttavia, non è plausibile che tale equilibrio possa essere garantito a discapito dell'equilibrio dei bilanci dei singoli enti territoriali che lo formano.

Le disposizioni della legge di stabilità in rubrica si profilano lesive anche dell'art. 97 Cost. nel nuovo testo che afferma il principio del pareggio del bilancio e della sostenibilità del debito pubblico anche per le pubbliche amministrazioni applicabile anch'esso alle autonomie speciali.

Invero le previsioni dei commi 427, 429 e 499 dispongono invece tutta una serie di obblighi che rendono estremamente difficile per la Regione conformarsi ai principi di recente introdotti in Costituzione in materia di bilancio.

*Articolo 1, commi da 431 a 435 per violazione degli artt. 36 e 43 dello Statuto e dell'art. 2, 1° comma delle norme di attuazione in materia finanziaria (D.P.R. n. 1074/1965) nonché, degli artt. 81, comma 6°, 97, 1° comma e 119, commi 1° e 6° della Costituzione, nel testo novellato con legge costituzionale n. 1/2012 anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 3 del 2001.*

Tali commi sono relativi all'istituzione del Fondo per la riduzione della pressione, fiscale e alle modalità di assegnazione allo stesso dei risparmi di spesa derivanti dalla razionalizzazione della spesa pubblica (come da articolo 49-bis del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69), nonché delle maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale, al netto di quelle derivanti dall'attività di recupero fiscale svolta dalle regioni, dalle province e dai comuni.

In particolare con riferimento alle somme rinvenienti dal recupero dell'evasione fiscale, le sole invero che sembrano poter venire in rilievo in questa sede occupandosi altrove il legislatore, come già descritto, di riservarsi i risparmi conseguiti da questa Regione a seguito di misure di razionalizzazione, si premette che non formulando le norme alcuna previsione di riserva, potrebbe ritenersi che lo Stato non intenda disporre in ordine alle entrate di questa Regione.



Tuttavia ad evitare il rischio che in base a una diversa interpretazione le norme siano ritenute applicabili si procede ad impugnarle seppure in via cautelativa.

Su norme analoghe codesta ecc.ma Corte ha precisato che deve «escludersi che l'entrata di cui al comma 5-bis (recupero di somme dichiarate e non versate dai contribuenti che si sono avvalsi del condono) costituisca una "nuova entrata", riguardando essa somme già dovute in base alla precedente normativa fiscale: detto comma non incide sulla legislazione fiscale previgente, non introduce alcun nuovo tributo né determina modificazione di aliquote; pertanto, non si verifica alcuna «novità del provento». Analoghe osservazioni valgono con riguardo alle «maggiori entrate» derivanti dagli ulteriori controlli sui contribuenti, previste dal citato comma 5-ter, in quanto l'attività di ulteriore accertamento fiscale non comporta alcuna modifica della legislazione fiscale vigente, né determina un «nuovo provento». La riserva allo Stato delle entrate di cui ai commi 5-bis e 5-ter (per la parte relativa agli ulteriori controlli fiscali) non è, pertanto, consentita dallo statuto» (cfr. sent. n. 241/2012).

Pertanto pur se le disposizioni dell'articolo 1, commi da 431 a 435, oggetto di esame, non fanno specifico riferimento alle autonomie speciali, in mancanza di clausola di salvaguardia, esse si profilano lesive dell'art. 36 dello Statuto d'autonomia in combinato disposto con l'art. 2, comma 1 delle norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia finanziaria, di cui al D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 atteso che per le risorse rinvenienti dalla lotta all'evasione si ravvisa mancanza del requisito della novità dell'entrata, mancanza che impedisce allo Stato di riservare a sé le somme recuperate relativamente ai tributi di spettanza regionale.

Inoltre per entrambe le fonti di finanziamento del nuovo Fondo statale si individua violazione del principio consensuale che presiede ai rapporti finanziari tra Stato e Regione ai sensi dell'art. 43 dello Statuto e, più in generale, dell'autonomia finanziaria e di bilancio della Regione sul rilievo che l'illegittima sottrazione di risorse è inserita nell'ambito di una manovra che tanto impegno finanziario richiede alla Regione stessa.

*Articolo 1, comma 481 per violazione del principio di leale collaborazione, nonché per violazione degli artt. 17, lett. b) e c) e 20 dello Statuto.*

La disposizione in esame riproduce fedelmente i contenuti del precedente art. 1, comma 132 della finanziaria 2013 (legge 228/2012) e contiene i medesimi profili di illegittimità prospettati con il ricorso n. 43/2013 proposto da questa Regione.

Con il comma in rubrica si dispone per l'anno 2015 e a decorrere dal 2016 un'ulteriore riduzione del livello di finanziamento del SSN cui concorre lo Stato pari, rispettivamente, ad euro 540 milioni ed euro 610 milioni.

Come nella legge n. 228/2012 è prevista l'esclusione della Sicilia dal meccanismo applicato alle altre Autonomie speciali per l'attuazione del risparmio.

Si ribadisce che tale esclusione dipende solo dal diverso sistema di finanziamento dell'assistenza sanitaria. Pertanto la mancata previsione di procedure d'intesa solo per la Regione siciliana tra le regioni a statuto speciale — pur in presenza di un differente sistema di compartecipazione alla spesa sanitaria — è lesiva del principio costituzionale di leale collaborazione che deve presiedere e regolare i rapporti tra gli enti che costituiscono la Repubblica.

Ed invero, sotto tale profilo, assolutamente arbitraria, e come tale destinata ancora una volta a convertirsi in vizio d'incostituzionalità, appare la scelta del legislatore nazionale di non considerare in alcun modo il ruolo, il rilievo e gli interessi della Regione siciliana, in qualità di Regione peraltro tuttora sottoposta a specifiche e restrittive misure di contenimento e riqualificazione della spesa sanitaria, in esito alle quali ha già conseguito risultati del tutto lusinghieri, esposti nelle schede di monitoraggio pubblicate sul sito del Ministero della Salute.

Questa difesa si limita sinteticamente a ripetere che la riduzione del livello del fabbisogno del Servizio sanitario regionale e del correlato finanziamento, seppur colpisce tutte le regioni, lede in modo particolare la Regione siciliana rendendo ben più gravoso il raggiungimento degli obiettivi già concordati con lo Stato, il cui mancato raggiungimento impedisce, tra l'altro, lo

svincolo di ingenti risorse economiche a vantaggio del bilancio regionale; ed invero, condizione per l'accesso alle risorse spettanti alla Regione — quali crediti vantati verso lo Stato per l'accantonamento su base annuale delle risorse di competenza del Fondo sanitario regionale — è la positiva verifica degli adempimenti scaturenti dai suindicati Piani di rientro ed operativo.

Ne consegue che la prevista riduzione dell'abbisogno sanitario e il progressivo decremento del finanziamento complessivo del sistema sanitario reca un ulteriore aggravio al raggiungimento della stabilizzazione del livello di spesa sanitaria e del correlato allineamento di quel livello al finanziamento ordinario programmato, senza trascurare che la necessità di consolidamento degli obiettivi del Piano di rientro e dei programmi operativi è correlata non solo alla liberazione delle ulteriori somme statali ancora spettanti, ma anche all'effettiva erogazione di quelle già riconosciute e anticipate.



La clausola normativa oggi riproposta incide dunque negativamente sull'entità del disavanzo programmato e comporta difficoltà per il raggiungimento degli obiettivi e degli adempimenti di Piano.

Ed, invero, anche a ritenere che la disposizione non comporti, quantomeno direttamente, un pregiudizio finanziario, appunto per la clausola «ad esclusione» della Regione siciliana e per la circostanza che l'aliquota regionale di compartecipazione alla spesa sanitaria va applicata ad un minor livello del fabbisogno del Servizio sanitario nazionale e del correlato finanziamento, proprio detta unilaterale valutazione del fabbisogno finanziario pare essere lesiva delle prerogative regionali in quanto assunta senza tener conto delle esigenze della sanità siciliana, già impegnata al massimo, in base al piano di rientro, nella razionalizzazione e nel contenimento della spesa.

La norma contrasta quindi con il principio di leale collaborazione ed, inoltre, con gli artt. 17, lett. b) e c) e 20 dello Statuto stante che la riduzione del livello di concorso statale influisce sul livello delle prestazioni sanitarie nella Regione siciliana e sulla possibilità della stessa di esercitare le relative funzioni amministrative.

*Art. 1, comma 487 per violazione dell'art. 4 dello Statuto e, in subordine, dell'art. 36 dello Statuto e dell'art. 2, comma 1 del D.P.R. n. 1074 del 1965.*

Detta disposizione recita:

«I risparmi derivanti dalle misure di contenimento della spesa adottate, sulla base dei principi di cui al comma 486, dagli organi costituzionali, dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano, nell'esercizio della propria autonomia, anche in riferimento ai vitalizi previsti per coloro che hanno ricoperto funzioni pubbliche elettive, sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere destinati al Fondo di cui al comma 48».

Pur poco chiaro nella formulazione, il surriportato comma sembra riguardare il contributo di solidarietà su trattamenti pensionistici o vitalizi che non fanno capo a enti gestori di forme di previdenza obbligatoria perchè corrisposti direttamente dagli Organi costituzionali, dalle regioni e dalle province autonome.

Diversamente dal comma 486, del quale vengono richiamati i principi — disposizione che ha reintrodotto il contributo di solidarietà sulle pensioni di un certo importo, già recato da precedenti disposizioni (dei DI 98 e 138 del 2011) poi dichiarate incostituzionali — il comma impugnato prescrive l'obbligo di versare le relative trattenute al bilancio dello Stato per il finanziamento del Fondo di cui al comma 48 della stessa legge di stabilità.

Nel caso della Regione Siciliana, e con riferimento quindi alle pensioni e vitalizi erogati dall'ARS, rispettivamente al personale e ai deputati, si rileva che la determinazione di tali trattamenti di quiescenza rientra nella potestà regolamentare della stessa Assemblea Regionale Siciliana ai sensi dell'articolo 4 dello Statuto.

L'eventuale obbligo di adottare una misura di contenimento della spesa, sulla base dei principi di cui al comma 486, lede la sfera di autonomia propria dell'ARS garantita da una norma di rango costituzionale quale quella contenuta nell'articolo 4 dello Statuto siciliano.

E, ancora, si rileva, per il caso che la censura relativa a violazione della suddetta disposizione statutaria sia ritenuta infondata, che la norma è comunque illegittima perchè, in contrasto con l'art. 36 dello Statuto e l'art. 2, comma 1 delle norme di attuazione in materia finanziaria (D.P.R. n. 1074/1965), riserva allo Stato una entrata tributaria in assenza di una delle condizioni che devono obbligatoriamente sussistere per potervi far luogo.

La destinazione dei risparmi al fondo di cui al comma 48 che nel «Sistema nazionale di garanzia» comprende il Fondo di garanzia per le PMI e il Fondo di garanzia per la prima casa, soddisfa infatti solo il requisito della novità ma non presenta il carattere di specificità della destinazione del gettito, pure richiesto dalle norme di attuazione statutaria in materia di finanza regionale, al fine di giustificare la deroga al principio della spettanza alla Regione Siciliana.

*Articolo 1, comma 508 anche in combinato disposto con il comma 590, per violazione degli artt. 20, 36 e 43 dello Statuto nonché dell'art. 2, 1° comma delle Norme di attuazione in materia finanziaria (D.P.R. n. 1074/1965) in relazione agli artt. 81, comma 6°, 97 comma 1° e 119, commi 1° e 6° della Costituzione nel testo novellato con legge costituzionale n. 1/2012 in riferimento anche all'art. 10 della legge costituzionale 3 del 2001.*

La prima delle disposizioni in esame riserva all'Erario, per un periodo di cinque anni a decorrere dal 1° gennaio 2014, le nuove e maggiori entrate erariali derivanti dal decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e dal decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

In proposito occorre precisare in primo luogo che la previsione in esame definisce impropriamente nuove e maggiori talune entrate che se anche alla data di entrata in vigore delle leggi che le hanno disposte avevano tale requisito di novità oggi ne sono comunque ormai prive.

Da ciò risulta all'evidenza la violazione dei parametri statuari che assicurano alla Regione la spettanza della generalità del gettito riscosso nel proprio territorio e stabiliscono a quali condizioni lo Stato può derogarvi.



Inoltre talune delle disposizioni richiamate, sono già state dichiarate incostituzionali o comunque inapplicabili a questa Regione. Codesta ecc.ma Corte costituzionale con la già ricordata sentenza n. 241 del 24/31 ottobre 2012, ha dichiarato incostituzionale l'art. 2, commi 5-bis e 5-ter e ha affermato che la riserva all'erario delle maggiori entrate derivanti dalle norme contenute nello stesso decreto legge (art. 36) è disposizione non applicabile alla Regione Siciliana laddove riferita ad entrate non nominativamente riservate allo Stato dalla normativa statutaria siciliana.

Il Ministero dell'economia e delle finanze ha provveduto per il 2012 a incamerare le relative somme senza poi aver ancora restituito le somme risultate non dovute a seguito della pronuncia della Corte costituzionale.

Sul d.l. n. 201/2011 è invece tuttora pendente il giudizio sul ricorso per la dichiarazione di illegittimità costituzionale presentato da questa Regione.

Ed inoltre la norma oggi impugnata è volta ad assicurare un «ulteriore» concorso delle autonomie speciali alla finanza pubblica finalità che non configura la specifica destinazione, ossia l'altra condizione richiesta dall'art. 2 delle norme di attuazione statutaria di cui al D.P.R. n. 1074/1965 affinché lo Stato possa incamerare il gettito in via generale spettante alla Regione.

Nella citata sent. n. 241/2012 codesta ecc.ma Corte ha chiarito con riferimento ad analoga condizione prevista per altra Regione a Statuto speciale che le «esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea» — sono privi della specificità richiesta dall'indicata norma di attuazione statutaria in materia di finanza regionale. Né può farsi riferimento agli obiettivi di finanza pubblica inizialmente definiti nel Documento di economia e finanza (DEF) e successivamente concordati in sede europea, consistenti nell'impegno di raggiungere il pareggio di bilancio entro il 2013, poiché detti obiettivi sono generici, in quanto il raggiungimento del pareggio di bilancio è alla base di qualsiasi misura finanziaria adottata dallo Stato e perché comunque, nella visione unitaria del bilancio statale, tutto concorre al pareggio; e ciò a maggior ragione dopo la revisione dell'art. 81 Cost. che, con effetto dal 2014, ha elevato a dignità costituzionale la regola dell'equilibrio fra le entrate e le spese del bilancio statale.»

Invero il comma 508, da applicare senza il previo esperimento delle modalità attuative di cui all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, si autoqualifica come norma di attuazione dell'articolo 97, primo comma, della Costituzione nel quale pretende dunque di individuare il proprio fondamento.

Tuttavia, ad avviso di questa difesa il richiamo a tale norma costituzionale non esclude la validità anche nella presente questione delle superiori osservazioni cosicché oltre a confermarsi l'assenza di tutti i requisiti per far luogo alla disposta riserva la norma si presta ad ulteriori motivi di censura.

Anche sulla scorta della legge 24 dicembre 2012, n. 243 contenente «Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione» la norma introdotta nel contesto delle misure complessivamente adottate con la medesima finalità del concorso alla finanza pubblica si profila lesiva anche dello stesso articolo 97 primo comma, che a parole pretende di attuare, per l'aspetto della garanzia degli equilibri di bilancio delle pubbliche amministrazioni, come pure dell'articolo 81 ultimo comma e dell'articolo 119 della Costituzione.

Da quanto rilevato può concludersi altresì che il comma su cui è questione sottraendo alla Regione, indebitamente e senza previsione di raccordo alcuno, risorse che vengono meno per l'esercizio delle sue funzioni viola lo Statuto d'autonomia anche con riferimento agli articoli 20 e 43.

Quanto al comma 590 si rappresenta che la disposizione stabilisce che le previsioni dell'art. 2, comma 2 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 — precedentemente vigenti sino al 31 dicembre 2013 — siano prorogate, in quanto compatibili, dal 1° gennaio 2014 al 31 dicembre 2016 riportando il medesimo inciso «in quanto compatibili» della previsione dell'art.2, comma 2 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 prorogata.

Invero lo stesso non prevede alcuna riserva in quanto la medesima nell'ambito del d.l. n. 138/2011 era disposta non dal comma 2 ma dal comma 36 dell'art. 2.

E comunque al riguardo nel richiamare ancora la citata sentenza n. 241/2012 si ritiene utile aggiungere che la stessa ha precisato anche che «il censurato comma 2 dell'art. 2 del decreto-legge n. 138 del 2011 attiene al temporaneo contributo di solidarietà sul reddito complessivo ed ha natura tributaria — come già rilevato al punto 6.1., a proposito del ricorso proposto dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia —, perché si risolve in un prelievo corrispondente ad una aliquota aggiuntiva rispetto al reddito imponibile dell'IRPEF e, quindi, in una temporanea sovrimposta di tale tributo «rilevando che non era soddisfatta» la condizione relativa alla «specificità della destinazione del gettito della nuova entrata», perché il disposto del comma 36, primo periodo, dell'art. 2 del decreto-legge n. 138 del 2011 prevede una destinazione solo generica di tale gettito. Ne deriva che la devoluzione all'Erario di tali entrate viola la normativa di rango statutario, con la conseguenza che, in forza della clausola generale di salvaguardia di cui all'art. 19-bis del citato decreto-legge, le norme censurate (a differenza di quelle di cui ai commi 5-bis e 5-ter) non sono applicabili alla Regione siciliana.»



Parimenti, quindi, ove il comma 590 letto insieme al comma 508 debba intendersi nel senso che il prorogato contributo di solidarietà riscosso in Sicilia debba affluire al bilancio statale la norma risulta in contrasto con le prerogative regionali con la conseguenza che, per la già rappresentata mancanza di clausola di salvaguardia, va dichiarata illegittima.

*Art. 1, comma 526 per violazione, degli artt. 36 e 43 dello Statuto d'autonomia e 2, comma 1 delle norme d'attuazione, (D.P.R. n. 1074 del 1965) nonché degli artt. 81, comma 6°, 97 comma 1° e 119, commi 1° e 6° della Costituzione nel testo novellato con legge costituzionale n. 1/2012 anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 3 del 2001.*

La norma dispone un ulteriore concorso alla finanza pubblica a carico delle autonomie speciali, che per la Regione Siciliana è quantificato in 106.000 migliaia di euro.

Al riguardo si ritiene utile richiamare nuovamente le disposizioni contenute all'articolo 4 della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale) in materia di «Accantonamenti tributari».

In particolare la norma quantifica in 1.053.769 migliaia di euro per il 2014 e in 979.004 migliaia di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016 l'onere per il concorso al risanamento della finanza pubblica a carico della Regione Siciliana.

Di seguito un prospetto delle norme che nel tempo si sono succedute e che portano (con l'ulteriore contributo previsto dal comma 526 della legge n. 147/2013), nel solo anno 2014, la quota di concorso a carico della Regione Siciliana alla predetta somma di 1.053.769 migliaia di euro:

d.l. n. 201/2011 art. 28, comma 3: € 307.153.475,15

d.l. n. 1/2012 art. 35, comma 4: € 115.964.724,00

d.l. n. 16/2012, art. 4, comma 11: € 116.984.644,00

d.l. n. 95/2012 art. 16, comma 3: € 641.474.916,34

Legge di stabilità n. 147/2013 (articolo 1, comma 526): € 106.000.000,00

Totale: € 1.053.769.000,00

L'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95/2012 per l'anno 2014 stabilisce in euro 1.500 milioni l'accantonamento complessivo a titolo di concorso alla finanza pubblica a carico delle RSS.

Per l'anno 2013 l'accantonamento era previsto in euro 1.200 milioni. L'importo indicato è stato calcolato tenendo conto del suddetto aumento e della quota già a carico della Regione Siciliana per l'anno 2013 (pari a euro 513.179.933,07).

Per la copertura di tali oneri si fa ricorso, quanto a 641.475 migliaia di euro, all'utilizzo del Fondo per lo sviluppo e la coesione e, quanto a 400 milioni di euro, al congelamento (in attesa dell'accordo di cui al comma 517 della legge n. 147/2013) delle spese indicate nell'allegato b della stessa legge regionale n. 5/2014.

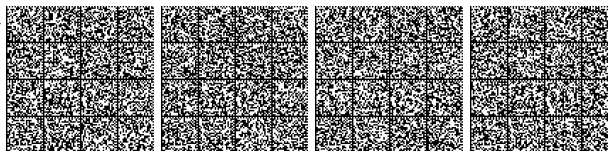
È di tutta evidenza l'effetto lesivo della manovra statale sul bilancio e sul territorio regionale.

Da un lato, infatti, in assenza di altre possibili risorse, la Regione Siciliana è costretta a rinunciare alla disponibilità di fondi indispensabili per lo sviluppo socio-economico del territorio (ab origine ex articolo 119 della Costituzione preordinati ad adempiere a funzioni di solidarietà e perequazione finanziaria), dall'altro è obbligata (in attesa dell'eventuale accordo di cui al citato comma 517) a ridurre spese (tra le altre) destinate all'ordinaria attività dei propri uffici, scuole, musei, soprintendenze e trasporti, nonché al legittimo diritto del proprio personale alla buonuscita e all'anticipazione della stessa.

In tale ottica sono dunque chiari gli effetti in termini di equilibrio di bilancio e di garanzia del corretto svolgimento delle funzioni che ordinariamente si ascrivono alla competenza di questa regione.

I risparmi di spesa non rimangono sul territorio ma sono destinati a coprire il richiesto contributo finanziario con l'effetto di impedire il compiuto svolgimento delle molteplici funzioni e dei compiti istituzionali della Regione.

Il comma è, altresì, censurabile perché prevede un aggravio dell'onere finanziario a carico della Regione mediante un meccanismo ad essa inapplicabile (quote di compartecipazione ai tributi erariali) e, in assenza dei presupposti previsti dall'art. 2, comma 1° del D.P.R. n. 1074/1965 per darsi luogo ad una legittima deroga, le sottrae, come già prospettato, entrate che questa Regione potrebbe destinare a far fronte alle proprie spese.



Pertanto, quanto ai profili di illegittimità costituzionale si ritiene che essa violi anche i parametri statuari di cui agli artt. 36 dello Statuto d'autonomia e 2, comma 1 delle norme d'attuazione (D.P.R. n. 1074 del 1965) nonché degli artt. 81, 6° comma in quanto, sottraendo risorse finanziarie non consente alla Regione di pervenire al pareggio di bilancio e 97, comma 1° (per l'aspetto della garanzia degli equilibri di bilancio delle pubbliche amministrazioni), nonché, come già evidenziato, l'art. 119, commi 1° e 6° della Costituzione nel testo novellato con legge costituzionale n. 1/2012 anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 3 del 2001 in quanto la Regione non può esercitare le proprie funzioni per carenza delle risorse finanziarie che vengono meno per effetto della disposizione medesima.

*Art. 1, commi 639, 703 e 730 violazione degli artt. 36 e 37 dello Statuto nonché dell'art. 2 delle norme di attuazione in materia finanziaria e del principio di leale collaborazione oltre che dell'art. 119, comma 4° e dell'art. 81 della Costituzione nel testo novellato con legge costituzionale n. 1/2012 anche in riferimento all'art. 10 della l. cost. 3/2001, nonché dell'art. 14, lett. o) e 43 dello Statuto in quanto sottraendo somme ai comuni si onera la regione di nuove e diverse competenze senza il previo esperimento delle procedure di cui all'art. 43 dello Statuto.*

In materia di IMU il legislatore, pur ricomprendendo tale tributo nella nuova Imposta Comunale Unica, IUC, fa salva la vigente disciplina e dispone quindi la dotazione del Fondo di solidarietà comunale e, corrispondentemente, che una quota di pari importo dell'imposta municipale propria, di spettanza dei comuni, è versata all'entrata del bilancio dello Stato.

Si premette che la Regione siciliana ha impugnato l'art. 13 del d.l. n. 201 del 2011 con ricorso rubricato al n. 39 del Reg. Ric. 2012, tuttora pendente, censurando che le modalità istitutive dell'IMU hanno violato le sue attribuzioni statuarie.

Da evidenziare che le modifiche via via introdotte, da ultimo con la stessa legge di stabilità, non rilevano in senso soddisfacente per questa Regione. Basti per tutte rammentare che la neointrodotta deducibilità dell'IMU ai fini della determinazione del reddito di impresa e del reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni nella misura del 20 per cento, comporta sottrazione di ulteriori risorse al bilancio regionale.

Si nutre quindi fiducia che codesta Corte in sede di decisione del suindicato ricorso stigmatizzerà il mancato rispetto delle competenze della Regione siciliana da parte della normativa in materia di IMU.

Oggi la conferma della vigenza del sistema lesivo dell'autonomia regionale nell'ambito della nuova imposta unica comunale induce la ricorrente a riproporre tuzioristicamente le censure già a suo tempo articolate.

Si rammenta che l'applicazione dell'Imu nelle Regioni Speciali è stata disposta dopo che il precedente decreto delegato in materia di tassazione municipale l'aveva invece esclusa in attesa dell'adozione delle norme di attuazione.

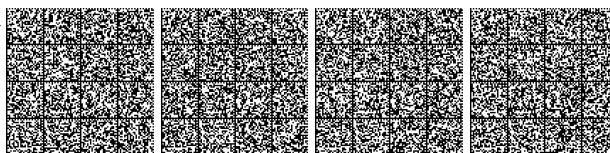
L'imposta in questione, sostitutiva, per la componente immobiliare, dell'imposta sui redditi delle persone fisiche, delle relative addizionali dovute in relazione ai redditi fondiari relativi ai beni non locati e dell'imposta comunale sugli immobili è divenuta così immediatamente operativa in Sicilia senza che sia stato previsto alcunchè in ordine alle modalità applicative della stessa, pur se dapprima in fase sperimentale, ed in mancanza della definizione delle procedure di cui all'art. 27 della legge n. 42/2009 concernenti l'attuazione del federalismo fiscale.

In primo luogo, quindi, anche con riferimento alle norme oggi impuginate si ribadisce che la immediata applicabilità alla Regione siciliana, senza il previo esperimento delle modalità attuative di cui all'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, risulta in palese violazione dell'art. 43 dello Statuto e del principio di leale collaborazione che dovrebbe informare tutti i rapporti fra Stato e Regioni.

Degno di nota come le questioni di legittimità costituzionale promosse da questa Regione circa talune disposizioni del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale), sono state dichiarate infondate per «erroneità del presupposto interpretativo da cui muove la Regione ricorrente, secondo cui le norme censurate sancirebbero l'«obbligo» di applicare il d.lgs. n. 23 del 2011 nei confronti delle Regioni a statuto speciale.» (Ord. n. 64/2012).

In tale occasione codesta ecc.ma Corte costituzionale ha avuto modo di rilevare che «pur non potendosi negare la spettanza alla Regione siciliana del gettito degli indicati tributi riscossi nel suo territorio e, quindi, la potenziale sussistenza del denunciato contrasto, deve ritenersi che proprio questo contrasto rende operante la clausola di «salvaguardia» degli statuti speciali contenuta nel parimenti censurato comma 2 dell'art. 14 del d.lgs. n. 23 del 2011, secondo cui il decreto «si applica nei confronti delle regioni a statuto speciale» solo «nel rispetto dei rispettivi statuti»».

Ne consegue quindi che, avendo poi il legislatore statale preteso invece di applicare tout court il sistema IMU senza più prevedere, in ordine alle modalità applicative nelle Regioni a Statuto speciale, il previo passaggio attraverso la procedura concordata di attuazione ed esecuzione, il contrasto è divenuto attuale stante che l'IMU è in parte sostitutiva di tributi di pacifica spettanza regionale.





Nè la circostanza che nel suo evolversi la disciplina di tale tributo sia sempre più orientata ad assicurarne il gettito ai Comuni elide o diminuisce il pregiudizio che la sua applicazione arreca alla Regione.

E comunque allo Stato continua ad essere riservato il gettito derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D, calcolato ad aliquota standard dello 0,76 per cento, circostanza che, insieme con la previsione che metà dell'IMU di spettanza dei Comuni siciliani è versata all'entrata del bilancio dello Stato per alimentare il Fondo di solidarietà Comunale, al quale tra l'altro deve farsi riferimento anche per «le sanzioni che richiamano il fondo sperimentale di riequilibrio o i trasferimenti erariali in favore dei comuni della Regione Siciliana», non consente di ritenere superato nemmeno il rischio che i Comuni siciliani possano non disporre delle risorse loro necessarie.

Per tale aspetto le disposizioni impugnate incorrono altresì nella violazione dell'art. 119, 4° comma, anche con riferimento all'art. 10 della l. cost. n. 3/2001, e dell'art. 81 della Costituzione, in quanto non solo la Regione ma pure i Comuni non possono esercitare le proprie funzioni per carenza di risorse finanziarie. Al contempo si profila l'illegittimità anche per violazione dell'art. 14, lett. o) dello Statuto d'autonomia laddove attribuisce alla Regione ulteriori competenze (relative al finanziamento degli enti locali) ascrivibili alla citata previsione statutaria e non riconducibili alla medesima Regione senza alcuna determinazione da parte della Commissione Paritetica di cui all'art. 43 dello Statuto d'autonomia che risulta anch'esso violato con riferimento a detto specifico profilo.

In ogni caso, a prescindere che vada a vantaggio dei Comuni o dello Stato, è indubbio che la sottrazione di quote di gettito di spettanza regionale, oggi confermata dalle norme impugnate, comporta violazione, oltre che del principio pattizio, degli artt. 36 e 37 dello Statuto e delle relative norme di attuazione di cui all'art. 2 del D.P.R. n. 1074 del 1965.

Ed invero, le previsioni, recate dalle predette e violate norme statutarie in materia finanziaria, individuano la regola generale secondo la quale spettano alla Regione siciliana, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate ad eccezione di quelle riservate allo Stato (entrate sui tabacchi, accise sulla produzione, lotto e lotterie a carattere nazionale).

L'Imu non presenta carattere di novità, in quanto, come visto, sostitutiva di (componenti *di*) tributi di spettanza regionale oltre che dell'ici di spettanza comunale e, pertanto, sotto tale profilo, l'attribuzione di quote del suo gettito a soggetti diversi dalla Regione viola i parametri surriportati.

Ancora una volta quindi lo Stato pretende di attuare il federalismo fiscale a spese della Regione con conseguente *vulnus* alle prerogative statutarie della stessa in materia finanziaria (artt. 36 e 37 dello statuto e art. 2 delle relative norme di attuazione).

Da considerare anche che per effetto della quota riservata allo Stato e del gettito, comprensivo di sanzioni e interessi, attribuito ai comuni, la Regione subisce un depauperamento delle proprie finanze atto a provocare un notevole squilibrio «tra complessivi bisogni regionali e insieme dei mezzi finanziari per farvi fronte» (sentt. nn. 94/2004 e 152/2011) cosicchè anche per tale profilo si configura violazione dell'art. 119, 4° comma, anche con riferimento all'art. 10 della l. cost. n. 3/2001, e dell'art. 81 della Costituzione.

*P.Q.M.*

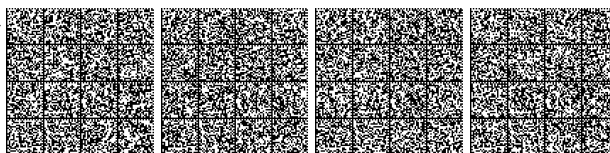
*Voglia codesta ecc.ma Corte, respinta ogni avversa istanza, eccezione e difesa.*

*Ritenere e dichiarare l'illegittimità costituzionale dei sottoelencati commi della legge 27 dicembre 2013, n. 147 per violazione dei parametri a fianco di ciascuno di essi indicati:*

*Art. 1, comma 179 per violazione degli artt. 36 e 37 dello Statuto e dell'art. 2, 1° comma delle norme di attuazione in materia finanziaria (D.P.R. n. 1074/1965);*

*Art. 1, comma 402 per violazione dell'art. 36 dello Statuto e degli artt. 81, comma 6°, 97, comma 1° e 119, commi 1° e 6° della Costituzione nel testo novellato con legge costituzionale n. 1/2012 anche in riferimento anche all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001;*

*Art. 1, commi 427, 429 e 499 per violazione degli artt. 36 e 43 dello Statuto nonché dell'art. 2, 1° comma delle norme di attuazione in materia finanziaria (D.P.R. n. 1074/1965) e agli artt. 81, comma 6°, 97, comma 1° e 119, commi 1° e 6° della Costituzione nel testo novellato con legge costituzionale n. 1/2012 anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001;*



*Art. 1, commi da 431 a 435 per violazione degli artt. 36 e 43 dello Statuto e dell'art. 2, 1° comma delle norme di attuazione in materia finanziaria (D.P.R. n. 1074/1965) nonché degli artt. 81, comma 6°, 97, 1° comma e 119, commi 1° e 6° della Costituzione nel testo novellato con legge costituzionale n. 1/2012 anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001;*

*Art. 1, comma 481 per violazione del principio di leale collaborazione, nonché per violazione degli artt. 17, lett. b) e c) e 20 dello Statuto;*

*Art. 1, comma 487 per violazione dell'art. 4 dello Statuto e, in subordine, dell'art. 36 dello Statuto e dell'art. 2, comma 1 del D.P.R. n. 1074 del 1965;*

*Art. 1, comma 508 anche in combinato disposto con il comma 590, per violazione degli artt. 20, 36 e 43 dello Statuto nonché dell'art. 2, 1° comma delle norme di attuazione in materia finanziaria (D.P.R. n. 1074/1965) in relazione agli artt. 81, comma 6°, 97 comma 1° e 119, commi 1° e 6° della Costituzione nel testo novellato con legge costituzionale n. 1/2012 anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001;*

*Art. 1, comma 526 per violazione degli artt. 36 e 43 dello Statuto d'autonomia e 2, comma 1° delle norme d'attuazione (D.P.R. n. 1074 del 1965) nonché degli artt. 81, comma 6°, 97 comma 1° e 119, commi 1° e 6° della Costituzione nel testo novellato con legge costituzionale n. 1/2012 anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001;*

*Art. 1, commi 639, 703 e 730 per violazione degli artt. 36 e 37 dello Statuto nonché dell'art. 2 delle norme di attuazione in materia finanziaria e del principio di leale collaborazione oltre che dell'art. 119, comma 4° e dell'art. 81 della Costituzione anche con riferimento all'art. 10 della l. cost. n. 3/2001, nonché dell'art. 14, lett. o) e 43 dello Statuto in quanto sottraendo somme ai comuni si onera la Regione di nuove e diverse competenze senza il previo esperimento delle procedure di cui all'art. 43 dello Statuto.*

*Si allega deliberazione della giunta regionale di autorizzazione a ricorrere.*

Palermo-Roma, 21 febbraio 2014

Avv. FIANDACA – avv. VALLI

14C00065

## N. 18

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 marzo 2014  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

**Calamità pubbliche e protezione civile - Norme della Regione Sardegna - Istituzione di uffici territoriali periferici di protezione civile per l'esercizio di: a) attività organizzative e di gestione del volontariato; b) predisposizione in ambito sovracomunale del programma di previsione e prevenzione rischi; c) supporto alle disposizioni dei piani comunali di protezione civile; d) attività istruttoria e di verifica degli interventi di cui alla l.r. n. 28/1985 (Interventi urgenti per le spese di primo intervento sostenute dai Comuni, Province e Comunità montane in occasione di calamità naturali ed eccezionali avversità atmosferiche; e) pianificazione e coordinamento delle esercitazioni di protezione civile in ambito comunale - Eliminazione dell'attività di indirizzo e coordinamento della Regione per la predisposizione dei piani provinciali di emergenza di cui all'art. 2, comma 1, lett. b), della legge n. 225/1992 (eventi naturali connessi con l'attività dell'uomo che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria) - Eliminazione della predisposizione dei piani provinciali di emergenza sulla base degli indirizzi regionali nonché della vigilanza sulle predisposizioni dei servizi urgenti, anche di natura tecnica da attivare al ricorrere degli eventi di cui all'art. 2, comma 1, sub b), della legge n. 225/1992 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi fondamentali posti dalla legislazione statale in materia di protezione civile.**

- Legge della Regione Sardegna 20 dicembre 2013, n. 36, artt. 1 e 4.
- Costituzione, art. 117, comma terzo, in relazione al decreto legislativo 1° marzo 1998, n. 112, art. 108, comma 1, lett. a) e b).



Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri pt, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici *ex lege* domicilia in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

Contro la Regione Autonoma della Sardegna in persona del Presidente pt per la declaratoria dell'illegittimità costituzionale *in parte qua* della legge della Regione Sardegna 20 dicembre 2013, n. 36, Pubblicata nel B.U.R. n. 60 del 30 dicembre 2013 recante "Disposizioni urgenti in materia di protezione civile", in relazione agli articoli 1 e 4.

La proposizione del presente ricorso è stata deliberata dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 28 febbraio 2014 e si depositano a tal fine estratto conforme del verbale e relazione del Ministro proponente.

La legge regionale n. 36/2013, consta di 5 articoli, e reca disposizioni urgenti in materia di protezione civile.

Il combinato disposto degli artt. 1 e 4, eccede dalle competenze legislative attribuite alla regione dagli artt. 3, 4 e 5 dello statuto speciale (l. cost. n. 3 del 1948), e, in virtù della clausola di equiparazione alle regioni ordinarie di cui all'art. 10, della l. cost. n. 3 del 2001, contrasta con i principi fondamentali stabiliti in materia di protezione civile dall'art. 108, comma 1, lett. a), e b), del decreto legislativo n. 112 del 1998, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

In merito alla censura afferente alla potestà legislativa concorrente, ed avuto riguardo nello specifico alla peculiare disciplina delle regioni a Statuto autonomo, è ormai consolidato l'orientamento della Consulta in merito alla necessità che dette Regioni debbano conformarsi, nell'esercizio del potere legislativo in ambito concorrente, ai principi della normativa statale ove gli Statuti non attribuiscono poteri più ampi rispetto a quelli delle Regioni c.d. ordinarie.

Nel caso di specie, lo Statuto della regione Sardegna e la relativa normativa di attuazione, con riferimento alle funzioni di protezione civile non attribuiscono alla Regione Sardegna poteri più ampi rispetto a quelli delle Regioni c.d. ordinarie, sicché detta Regione autonoma è tenuta al rispetto dei principi sanciti a livello statale dalle norme interposte.

L'art. 108, comma 1, lett. a), del decreto legislativo n. 112 del 1998, attribuisce infatti alle regioni le seguenti funzioni:

1. predisposizione dei programmi di previsione e prevenzione dei rischi;
2. attuazione degli interventi urgenti in caso di crisi determinata da calamità naturali o dalla loro unminenza;
3. redazione degli indirizzi per la predisposizione dei piani provinciali di emergenza in caso di eventi di cui all'art. 2, comma 1, sub b), della legge n. 225 del 1992;
4. attuazione degli interventi necessari per il ritorno alle normali condizioni di vita".

Alle province, poi, il medesimo art. 108, al comma 1, lett. b), attribuisce le funzioni di:

1. attuazione delle attività di previsione e prevenzione stabilite dai programmi regionali;
2. predisposizione dei piani provinciali di emergenza sulla base degli indirizzi regionali;
3. vigilanza sulla predisposizione dei servizi urgenti, anche di natura tecnica da attivare al ricorrere degli eventi di cui all'art. 2, comma 1, sub b), della legge n. 225 del 1992".

La legge contrasta con tali principi, ed è pertanto illegittima negli articoli 1 e 4 per i seguenti

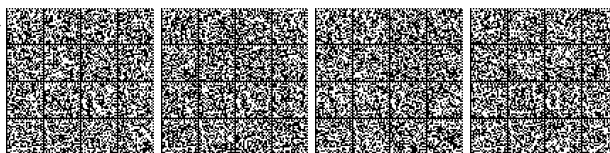
#### MOTIVI

1) Violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione e della normativa interposta di cui all'art. 108, comma 1, lett. a), e b), del decreto legislativo n. 112 del 1998, con riferimento agli artt. 1 e 4, L.R. Sardegna 20 dicembre 2013, n. 36.

Il combinato disposto degli articoli 1 e 4 della legge regionale in esame si pone in contrasto con i principi fondamentali contenuti nella descritta norma statale per i seguenti motivi.

L'art. 1, nell'istituire gli uffici territoriali periferici di protezione civile, attribuisce loro le seguenti funzioni da svolgere in ambito sovra comunale:

- a) attività organizzative e di gestione del volontariato;
- b) predisposizione, in ambito sovra comunale, del programma di previsione e prevenzione rischi;
- c) supporto alla predisposizione dei piani comunali di protezione civile;
- d) attività istruttorie e di verifica degli interventi di cui alla legge regionale 21 novembre 1985, n. 28 (Interventi urgenti per le spese di primo intervento sostenute dai comuni, province e comunità montane in occasione di calamità naturali ed eccezionali avversità atmosferiche);



e) pianificazione e coordinamento delle esercitazioni di protezione civile in ambito sovra comunale”.

L'art. 4 della legge in esame apporta poi modifiche agli artt. 69 e 70, della l. r. n. 9 del 2006, eliminando varie funzioni e compiti in materia di protezione civile spettanti alle province.

Dalla lettura congiunta degli artt. 1 e 4 della legge in esame si evince che dalla data di entrata in vigore di detta legge:

la Regione non potrà più in essere l'attività di indirizzo e coordinamento per la predisposizione dei piani provinciali di emergenza per gli eventi di cui all'art. 2, comma 1, lettera b), della legge n. 225 del 1992 (“eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria”), onere che discende dal citato art. 108, comma 1, lettera a), n. 3, del decreto legislativo n. 112 del 1998;

non verranno più esercitate le funzioni provinciali di cui all'articolo 70, comma 1, lettera c), e commi 3 e 4 della legge regionale n. 9 del 2006, anch'esse derivanti dalla normativa statale richiamata e in particolare dall'art. 108, comma 1, lettera b), n. 2 e n. 3, riguardanti rispettivamente:

la predisposizione dei piani provinciali di emergenza sulla base degli indirizzi regionali;

la vigilanza sulla predisposizione dei servizi urgenti, anche di natura tecnica da attivare al ricorrere degli eventi di cui all'art. 2, comma 1, sub b), della legge n. 225 del 1992.

Pertanto, a seguito delle disposizioni regionali in esame non vi sarà più alcun ente territoriale che per l'ambito provinciale potrà in essere le funzioni di attuazione delle attività di previsione e prevenzione dei rischi, di predisposizione dei piani provinciali di emergenza, di vigilanza e di predisposizione dei servizi urgenti, anche di natura tecnica, da porre in essere al verificarsi degli importanti eventi di cui all'art. 2, comma 1, sub b), della legge n. 225 del 1992.

Appare quindi evidente che le disposizioni regionali in esame, le quali peraltro non prevedono una normativa transitoria atta a regolamentare il passaggio delle (limitate) competenze attribuite all'alveo regionale e l'esercizio delle stesse nelle more della costituzione degli Uffici territoriali di protezione civile, violano la normativa statale interposta di cui all'art. 108, comma 1, lett. a), e b) del decreto legislativo n. 112 del 1998, e incidono sulle funzioni di salvaguardia del territorio e della popolazione già attribuite al territorio provinciale, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Le norme censurate appaiono oltremodo illegittime avuto riguardo ed agli interessi salvaguardati dal Servizio nazionale di protezione civile (art. 1, legge n. 225 del 1992 e s.m.i.), di cui l'articolazione territoriale entra a far parte.

Ed infatti, la popolazione, anche turistica, non può ritenersi adeguatamente salvaguardata allorché sul territorio provinciale non vengano esercitate le attività più volte richiamate.

Senza dire poi che avuto riguardo a ciò che avviene sul restante territorio nazionale, emerge una palese disparità di trattamento rispetto alla popolazione delle restanti regioni italiane.

*P. Q. M.*

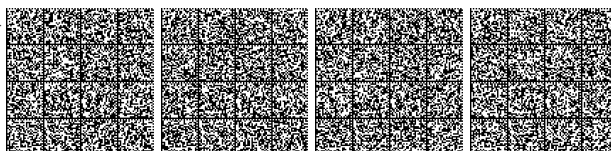
*Si confida che codesta Corte vorrà dichiarare, l'illegittimità degli articoli 1 e 4 della legge regionale Sardegna 20 dicembre 2013 n. 36.*

*Si allega:*

- 1. Estratto conforme del verbale della seduta del Consiglio dei Ministri del 28 febbraio 2014;*
- 2. Relazione del Ministro proponente.*

Roma, 28 febbraio 2014

*Avvocato dello Stato: STIGLIANO MESSUTI*



## n. 19

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 marzo 2014*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Bilancio e contabilità pubblica - Regione Marche - Legge finanziaria 2014 - Concorso degli utenti al costo delle prestazioni sanitarie, sociosanitarie e sociali - Previsione che la quota di compartecipazione al costo delle prestazioni è determinata in relazione alla situazione economica del richiedente, valutata esclusivamente sulla base dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) - Ricorso del Governo - Denunciata deroga alla normativa statale di principio - Violazione del principio della esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria esclusivamente in base al reddito - Introduzione di un trattamento differenziato - Inapplicabilità delle modalità di controllo automatiche del diritto all'esenzione, garantite dal Sistema tessera sanitaria - Violazione del principio che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la determinazione dei livelli essenziali di prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale - Contrasto con il principio di copertura finanziaria delle leggi - Mancato rispetto dell'equilibrio di bilancio - Inosservanza dei vincoli economici e finanziari - Violazione del principio di coordinamento finanziario che regola la materia.**

- Legge della Regione Marche 23 dicembre 2013, n. 49, art. 8, comma 3.
- Costituzione, artt. 81, 117, comma secondo, lett. *m*), e 119, commi primo e secondo; legge 24 dicembre 1993, n. 537, art. 8, commi 15 e 16; decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 79; decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 11 dicembre 2009.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, C.F. 80224030587, n. fax 0696514000 ed indirizzo P.E.C. per ricevimento degli atti ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it, presso i cui uffici domicilia in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Marche, in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica, con sede in Ancona per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale 23 dicembre 2013, n. 49, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Marche, del 30 dicembre 2013, n. 102, limitatamente all'art. 8, comma 3.

## FATTO

La legge della Regione Marche n. 49, dell'anno 2013, reca «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014/2016 della Regione (Legge finanziaria 2014)».

L'art. 8 della legge, detta norme in materia di «Concorso degli utenti al costo delle prestazioni sanitarie, sociosanitarie e sociali. Accesso alle agevolazioni per i servizi pubblici locali, per contributi e sussidi regionali»

Il primo comma dell'articolo richiamato dispone che gli utenti dei servizi sanitari, sociosanitari e sociali partecipino alla spesa per l'erogazione delle prestazioni richieste secondo quanto previsto dalla normativa vigente.

Il secondo comma prevede che la Giunta regionale effettui la ricognizione dei servizi soggetti a compartecipazione e definisca gli indirizzi generali per il concorso da parte degli utenti al costo delle relative prestazioni.

Il terzo comma, infine, prevede che: «La quota di compartecipazione al costo delle prestazioni è determinata in relazione alla situazione economica del richiedente, valutata esclusivamente sulla base dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) di cui all'articolo 5, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214».

La disposizione della legge regionale che si è qui sopra trascritta è costituzionalmente illegittima e, giusta determinazione assunta dal Consiglio dei ministri nella riunione del 28 febbraio 2014, viene impugnata per i seguenti



## MOTIVI

1.1. L'art. 8, comma 3, della legge n. 49, del 2013, della Regione Marche, con riferimento alla compartecipazione degli utenti dei servizi sanitari, deroga ai principi ed ai criteri dettati in materia del legislatore nazionale e viola, pertanto, la Costituzione.

La partecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria è stata regolata da tempo dal legislatore nazionale nell'esercizio delle funzioni a lui riservate dalla Costituzione.

Tale disciplina si è resa necessaria sia per garantire condizioni di accesso alle prestazioni offerte dal servizio sanitario che fossero omogenee su tutto il territorio nazionale sia, più di recente, per assicurare il contenimento ed il controllo della spesa sanitaria nel suo complesso.

1.2. Al riguardo, preme ricordare che la legge 24 dicembre 1993, n. 537, all'art. 8, comma 15, ha affermato il principio secondo cui tutti i cittadini sono soggetti al pagamento delle prestazioni di diagnostica strumentale e di laboratorio e delle altre prestazioni specialistiche fino ad un importo massimo, all'epoca fissato in lire settantamila.

Il successivo comma 16, del medesimo art. 8, ha esentato alcune categorie di cittadini dalla partecipazione alla spesa sanitaria purchè appartenenti a nuclei familiari con determinati livelli di reddito complessivo.

In tale contesto, con il d.l. 30 settembre 2003, n. 269, è stata introdotta la Tessera sanitaria per tutti i soggetti titolari di codice fiscale, anche al fine di potenziare il monitoraggio della spesa pubblica nel settore sanitario (art. 50).

1.3. In epoca recente, a seguito della grave crisi economico-finanziaria e degli impegni assunti in sede internazionale, lo Stato italiano ha individuato la riduzione della spesa sanitaria quale uno degli obiettivi prioritari della propria politica di bilancio.

Nell'occasione il legislatore nazionale, con il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, all'art. 79, ha determinato l'ammontare del finanziamento del Servizio sanitario nazionale cui concorre ordinariamente lo Stato. Con la stessa disposizione, ai fini che qui interessano, con il comma 1-sexies, ha precisato che, per garantire il pieno rispetto degli obiettivi finanziari programmatici, «a) sono potenziati i procedimenti di verifica delle esenzioni, in base al reddito, dalla partecipazione del cittadino alla spesa sanitaria per le prestazioni di specialistica ambulatoriale a carico del Servizio sanitario nazionale (SSN)». A tale fine, prosegue la norma, tramite il sistema della tessera sanitaria, si verificherà la sussistenza del diritto all'esenzione per reddito del cittadino, in base ai livelli di reddito di cui al soprarichiamato art. 8, comma 16, della legge n. 537/1993.

Tali disposizioni sono state attuate dal Ministero dell'economia, di concerto con il Ministero del lavoro, con il d.m. 11 dicembre 2009, che contiene la disciplina anche delle verifiche obbligatorie, da parte delle aziende sanitarie locali, delle informazioni rese dagli assistiti, in sede di autocertificazione, che risultino in contrasto con le informazioni rese disponibili dal SSN.

2.1. Alla stregua della normativa richiamata, che si fonda sul principio cardine della esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria esclusivamente in base al reddito, sembrano evidenti i diversi profili di incostituzionalità della norma della Regione Marche che si censura laddove la stessa prevede che la compartecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria e sociosanitaria sia individuata con riferimento esclusivo all'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), previsto dall'art. 5, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201. Indicatore, quest'ultimo, giova ricordarlo, il cui ambito di operatività non è stato esteso al settore sanitario ma è stato circoscritto alla concessione di agevolazioni fiscali e tariffarie nonché alle provvidenze di natura assistenziale, come precisato nel richiamato articolo 5 e nel successivo decreto attuativo (d.P.C.M. 5 dicembre 2013, n. 159).

2.2. Deve rilevarsi preliminarmente che la disposizione che si censura, nell'abbandonare il criterio della partecipazione alla spesa in base al reddito e nel fare riferimento esclusivo all'ISEE, introduce un trattamento differenziato per i cittadini della Regione Marche ai fini della determinazione della partecipazione alla spesa sanitaria.

In particolare, tale previsione normativa regionale non rende applicabili le modalità di controllo automatiche del diritto all'esenzione, garantite dal Sistema tessera sanitaria. Inoltre, non esistendo ancora un sistema di controllo di tutte le informazioni richieste per il calcolo dell'ISEE, rinvia, necessariamente, a procedimenti autocertificativi in misura più ampia di quanto previsto dal Sistema tessera sanitaria senza, peraltro, assicurare l'operatività di un sistema automatico ed obbligatorio di verifica, come quello previsto, per questi casi, dalle disposizioni contenute dall'art. 79. del d.l. n. 112/2008, e nel successivo decreto attuativo.



Il sistema adottato dalla Regione Marche, modificando i criteri standard per il riconoscimento delle esenzioni, viene ad incidere, in maniera incisiva, nella determinazione dei livelli essenziali di prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono, invece, essere garantiti in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale. La norma si pone, quindi, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), che riserva tale compito alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

2.3.1. I limiti che, allo stato, presenta il sistema prescelto dalla Regione Marche ha effetti anche sui vincoli posti alla legislazione regionale dagli articoli 81 e 119, della Costituzione.

Come si è precisato in precedenza, il Sistema della tessera sanitaria è stato adottato dal legislatore nazionale per assicurare l'applicazione del principio della esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria esclusivamente in base al reddito e, quindi, per garantire il rispetto degli obblighi assunti in sede comunitaria e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica prefissati (art. 79. d.l. n. 112/2008).

Tale sistema, infatti, attraverso l'accesso diretto ai dati dell'Agenzia delle Entrate e dell'INPS, consente al Servizio sanitario nazionale di verificare tempestivamente la sussistenza del diritto dell'utente all'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria in base ai livelli di reddito.

Tali elementi, inoltre, consentono di conoscere i livelli di incidenza delle risorse derivanti dalla compartecipazione dei cittadini sul finanziamento del Servizio sanitario e, di conseguenza, di determinare la misura del finanziamento integrativo a carico dello Stato nonché di formulare le relative valutazioni previsionali.

L'adozione di un univoco criterio direttivo per la verifica del diritto all'esenzione, fondato su dati oggettivi, si sostanzia pertanto, nell'ambito sanitario, in un essenziale e specifico principio di coordinamento di finanza pubblica.

2.3.2. La norma che si censura, nel prevedere l'adozione di un diverso sistema di riferimento, per la verifica dell'esistenza del diritto dei cittadini all'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria, da un lato, non consente di formulare previsioni di entrate verificabili, dall'altro, non assicura il pieno rispetto dei livelli di entrata previsti, pregiudicando il raggiungimento degli obiettivi di contenimento della spesa programmati.

Da ciò consegue che la disposizione della legge della Regione Marche qui in esame, determinando la compartecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria con riferimento esclusivo all'Indicatore della situazione economica equivalente anziché in base al reddito fiscale del nucleo familiare dell'utente, come previsto dal legislatore nazionale, senza peraltro garantire un'invarianza di entrate da compartecipazione per il servizio sanitario regionale, non assicura il rispetto del principio fondamentale di copertura finanziaria delle leggi, di cui all'art. 81, della Costituzione.

La stessa disposizione, inoltre, per le ragioni esposte in precedenza, non assicura l'equilibrio di bilancio né l'osservanza dei vincoli economici e finanziari in contrasto, quindi, con quanto previsto per le regioni dall'art. 119, comma 1, della Costituzione.

Per altro verso, infine, la Regione Marche, con l'articolo 8, comma 3, della propria legge n. 49, del 2013, introduce regole, relative ad una propria entrata, diverse dal principio di coordinamento finanziario che regola la materia del riconoscimento del diritto all'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria, così violando quanto previsto dall'art. 119, comma 2, della Costituzione.

*P.Q.M.*

*Voglia dichiarare la illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della legge 23 dicembre 2013, n. 49, della Regione Marche.*

Con l'originale notificato del presente ricorso si deposita:

1. Estratto della determinazione del Consiglio dei ministri, assunta nella riunione del 28 febbraio 2014 e della relazione allegata al verbale;
2. Copia della impugnata legge della Regione Marche n. 49/2013.

Roma, 28 febbraio 2014

*L'Avvocato dello Stato: MASSELLA DUCCI TERI*



## N. 54

*Ordinanza del 10 giugno 2013 emessa dal Giudice designato della Corte di appello di Reggio Calabria nel procedimento civile promosso da Serri Marco e Bruttaniti Giovanna contro Ministero della giustizia*

**Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Misura dell'indennizzo - Limitazione al «valore del diritto accertato [dal giudice]» senza alcuna ulteriore specificazione o limite - Conseguente impossibilità di liquidare in alcuna misura un'equa riparazione in favore della parte che, nel processo presupposto, sia risultata interamente soccombente - Contrasto con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo cui la soccombenza nel procedimento presupposto non preclude il diritto alla «equa soddisfazione» per la sua irragionevole durata - Inosservanza di vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.**

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2-*bis*, comma 3, inserito dall'art. 55, comma 1, lett. *b*), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

## LA CORTE DI APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento camerale iscritto al n. 152/2013 V.G., avente ad oggetto: equa riparazione ex legge n. 89/2001, ad istanza di Serri Marco e Bruttaniti Giovanna, rappresentati e difesi dall'Avv. Antonino Gazzara del Foro di Messina - p.e.c. avvantoninogazzara@pec.giuffre.it - per procura in calce al ricorso, ricorrenti;

Contro Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Reggio Calabria, resistente;

visto il ricorso presentato in data 31 maggio 2013 da Serri Marco e Bruttaniti Giovanna, con il quale viene richiesto l'indennizzo per l'irragionevole durata di una civile da essi promossa, con atto di citazione notificato in data 26 ottobre 1998, avanti il Tribunale di Messina, contro la società Porto Salvo s.a.s. di Alfredo Ingengeri & C., per la condanna della stessa al risarcimento dei danni da infiltrazioni (controversia conclusa con il rigetto della domanda all'esito di giudizio articolatosi in due gradi);

vista la documentazione allegata, osserva.

*1. - La fattispecie.*

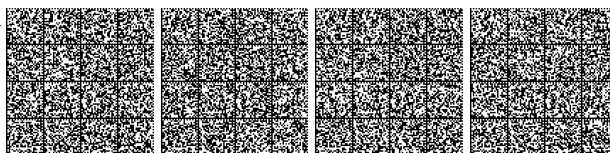
Il giudizio presupposto è stato definito con sentenza della Corte d'Appello di Messina, n. 150/12 del 15 marzo 2012 che ha rigettato l'appello avverso la sentenza di primo grado con la quale il Tribunale di Messina aveva interamente rigettato la domanda degli attori (odierni ricorrenti), con integrale compensazione delle spese.

Gli odierni ricorrenti all'esito del giudizio presupposto sono dunque risultati interamente soccombenti.

*2. - La disciplina applicabile alla fattispecie. La norma censurata.*

Reputa questo decidente che la nuova disciplina dettata in tema di equa riparazione per effetto delle modifiche introdotte alla legge 24 marzo 2001, n. 89, dall'art. 55 del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83 (recante Misure urgenti per la crescita del Paese: c.d. decreto Sviluppo), convertito in legge 7 agosto 2012, n. 134, e in particolare la norma, decisamente innovativa, contenuta nel nuovo art. 2-*bis*, comma 3, legge n. 89/2001 (a mente della quale, «la misura dell'indennizzo, anche in deroga al comma 1, non può in ogni caso essere superiore al valore della causa o, se inferiore, a quello del diritto accertato dal giudice»), debba necessariamente portare a non riconoscere, in tal caso, in alcuna misura, il preteso diritto all'indennizzo.

2.1. - Prima di concentrare l'attenzione su tale disposizione, giova prendere le mosse da altra previsione che vale a delineare un più ampio e coerente quadro di riferimento, anche se di per sé non ancora decisivo né univoco nel senso sopra indicato: ci si riferisce alla previsione di cui all'art. 2-*bis*, comma 2, lett. *a*), l. cit., secondo la quale «... l'indennizzo è determinato ... tenendo conto: *a*) dell'esito del processo nel quale si è verificata la violazione di cui al comma 1, dell'art. 2 ...».





Onde apprezzarne la portata innovativa, è bene rammentare che, con riferimento alla previgente normativa, nella giurisprudenza della Corte di Cassazione (conformemente alla giurisprudenza della Corte E.D.U.), posta la regola del riconoscimento del diritto all'equa riparazione a tutte le parti del processo «indipendentemente dal fatto che esse siano risultate vittoriose o soccombenti e dalla consistenza economica ed importanza del giudizio» e precisata altresì l'irrelevanza della «asserita consapevolezza da parte dell'istante della scarsa probabilità di successo dell'iniziativa giudiziaria» (v. *ex aliis* Cass. 12 aprile 2010, n. 8632; 9 aprile 2010, n. 8541), si ammette bensì che dell'esito del processo presupposto possa comunque tenersi conto ma solo qualora abbia un indiretto riflesso sull'identificazione, o sulla misura, del pregiudizio morale sofferto dalla parte in conseguenza dell'eccessiva durata della causa, come accade «quando il soccombente abbia promosso una lite temeraria, o abbia artatamente resistito in giudizio al solo fine di perseguire proprio il perfezionamento della fattispecie di cui al richiamato art. 2», precisandosi inoltre che di dette situazioni, «costituenti abuso del processo» anche ai fini della commisurazione dell'indennizzo, «deve dare prova puntuale l'Amministrazione» non essendo «sufficiente, a tal fine, la deduzione che la domanda della parte sia stata dichiarata manifestamente infondata» (v. *ex multis*, da ultimo, Cass. 9 gennaio 2012, n. 35).

A fronte di un indirizzo così strutturato, la portata innovativa della previsione di cui all'art. 2-bis comma 2, lett. a) si apprezza sotto un duplice profilo.

Anzitutto perché la considerazione dell'esito del giudizio assume, nella nuova disciplina, bensì ai soli fini della quantificazione dell'indennizzo, un ruolo non più eccezionale ma normale, fisiologico e soprattutto sganciato dalla condizione che esso si accompagni anche alla consapevolezza della parte e, correlativamente, ad un uso strumentale del processo.

In secondo luogo, perché non può considerarsi più necessario, affinché l'esito del giudizio possa assumere un ruolo riduttivo dell'indennizzo, che lo stesso (e soprattutto l'abuso del processo alla base di esso richiesto) sia oggetto di un onere di allegazione e prova da parte dell'amministrazione, potendo e dovendo il giudice *ex se* - tanto più nel nuovo modello procedimentale a contraddittorio eventuale - sindacare e ponderare l'esito del giudizio quale risultante dagli atti prodotti.

2.2. - Nella stessa direzione si inserisce, ma con portata ancor più dirompente, la previsione qui censurata contenuta nel comma 3 del nuovo art. 2-bis, a tenore della quale «la misura dell'indennizzo, anche in deroga al comma 1, non può in ogni caso essere superiore al valore della causa o, se inferiore, a quello del diritto accertato dal giudice».

2.2.1. - La previsione pone, anzitutto, un ancor più stretto legame tra valore della causa ed equa riparazione, stabilendo che il primo rappresenta un limite per il secondo.

In tale parte essa dà espressione ad una convinzione di comune buon senso particolarmente avvertita per le cause bagattellari: è, infatti, inimmaginabile che per l'eccessiva durata di un processo nel quale tuttavia si verta di beni o somme per un valore di poche centinaia o addirittura poche decine di euro, possa mai presumersi una sofferenza morale o paterna d'animo tale da meritare indennizzi di euro 750 o anche solo 500 per ogni anno di ritardo.

2.2.2. - La norma, però, va al di là di tale equazione, giungendo - nella seconda parte - a stabilire che l'indennizzo non possa essere superiore nemmeno al «valore del diritto accertato dal giudice», ove questo risulti inferiore al valore della causa.

Alla stregua di tale disposizione l'esito della causa assume, dunque, un rilievo ben maggiore di quello di mero parametro di commisurazione dell'indennizzo tra il minimo di euro 500 e il massimo di euro 1500 per anno o frazione di anno stabiliti dal primo comma dell'art. 2-bis, imponendo una liquidazione anche al di sotto di tale limite («anche in deroga al comma 1», precisa la norma) ove inferiore ad esso sia appunto il valore del diritto accertato dal giudice.

Il significato oggettivo di tale disposizione induce, come detto, a ritenere che nulla possa essere liquidato nel caso in cui il diritto fatto valere in giudizio sia giudicato inesistente, finendo, di fatto, a condizionare all'esito almeno in parte vittorioso del giudizio presupposto l'accogliibilità della domanda di equa riparazione per l'irragionevole durata dello stesso.

Sul piano logico, infatti, non sembra contestabile che, almeno ai fini della norma in esame, l'accertamento negativo della sussistenza di un diritto equivale all'accertamento che il diritto fatto valere in giudizio è inesistente (e come tale, per così dire, «vale zero»).

Non può sfuggire pertanto il paradosso (ed anche la violazione del fondamentale parametro di cui all'art. 3 Cost.) cui si incorrerebbe a ritenere che, posto il valore della causa uguale a 100: a) in caso di diritto accertato uguale a 10, sia liquidabile un indennizzo non maggiore di 10; b) in caso di radicale rigetto della domanda, sia invece liquidabile un indennizzo maggiore fino al limite di 100. Occorrerebbe presumere cioè, ma non si vede con quale plausibilità logica, che la durata irragionevole del processo sia fonte per la parte di sofferenza morale maggiore in caso di totale rigetto della sua domanda e minore in caso di parziale accoglimento.



2.3. - È tutt'altro che certo, peraltro, che una tale interpretazione della norma, fondata sulla sua insuperabile formulazione letterale, vada oltre l'intenzione del legislatore, potendosi rinvenire da altre parti della novella indici alquanto significativi nella medesima direzione.

Tali sono anzitutto le disposizioni che escludono il diritto all'indennizzo in caso di esito del giudizio conforme alla proposta conciliativa o a quella ricevuta in sede di mediazione (art. 2, comma 2-*quinqües*, lett. b, c): ipotesi queste ultime rispetto alle quali l'aver agito infondatamente in giudizio costituisce sicuramente un *minus* (dal punto di vista del riconoscimento che nel giudizio presupposto hanno ricevuto le ragioni fatte valere dalla parte).

Ma rilievo convergente deve darsi anche:

alla già vista disposizione che indica l'esito del processo tra i parametri cui aver necessariamente riguardo per la commisurazione dell'indennizzo;

alla modifica dell'art. 4 che ha reso improponibile la domanda anteriormente alla conclusione del procedimento con provvedimento definitivo;

alla norma contenuta nel novellato art. 3 comma 3, lett. c) che impone al ricorrente di depositare, unitamente al ricorso, copia autentica della sentenza o ordinanza irrevocabile che ha concluso il giudizio.

L'importanza che - come da tali ultime modifiche si trae con evidenza - viene attribuita al fatto che il giudice dell'equa riparazione sia posto in condizione di conoscere l'esito definitivo del giudizio, non altrimenti può spiegarsi se non con il preponderante rilievo attribuito dal legislatore nazionale a tale aspetto della vicenda, quale parametro determinativo della liquidazione dell'indennizzo.

Indiretta conferma della ragionevolezza di tale interpretazione si trae, infine, dalla relazione al disegno di legge di conversione, e in particolare dall'osservazione ivi contenuta secondo cui tra le finalità della riforma vi è quella di "non allargare le maglie di un bacino di domanda di giustizia suscettibile di distorsioni che sono già presenti nell'attuale sistema (in cui accade che una causa venga instaurata, al di là della fondatezza della pretesa, in funzione del conseguimento del successivo indennizzo spettante per la violazione del termine di durata ragionevole del processo, dal momento che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha più volte affermato che l'indennizzo in parola spetta anche alla parte rimasta soccombente nel processo «presupposto»).

Tale passaggio sembra invero tradire la piena consapevolezza da parte del legislatore che il principio da sempre affermato nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo e, in piena adesione alla stessa, in quella della Corte di Cassazione, secondo cui l'equa riparazione spetta anche alla parte pienamente soccombente, è causa di distorsioni nel funzionamento e nell'impostazione teorica stessa dei fondamenti e della natura del diritto all'equa riparazione.

Secondo la relazione, la riforma non interverrebbe su tale distorsione ma si limiterebbe a perseguire l'obiettivo di non allargarne le maglie. Alla stregua però di quanto sopra si è detto, gli strumenti di fatto introdotti e da ultimo analizzati - prescindendo del tutto, nell'attribuire il visto rilievo all'esito del giudizio, dall'accertamento dell'esistenza di un atteggiamento negligente, strumentale o abusivo a fondamento della domanda rigettata o della resistenza a quella interamente accolta - appaiono oggettivamente idonei anche a contrastare in radice il principio suddetto.

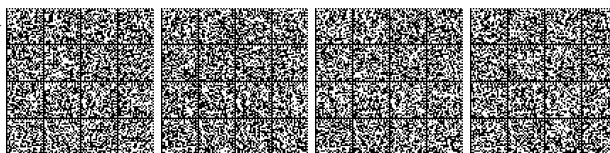
2.4. - Non ignora questo decidente che indice di segno contrario è rappresentato dalla previsione, contenuta nel comma 2-*quinqües* lett. a) dell'art. 2 l. Pinto, secondo la quale non può essere riconosciuto alcun indennizzo in favore della parte soccombente «condannata a norma dell'articolo 96 del codice di procedura civile».

Alla stregua di tale disposizione, affinché sia escluso l'indennizzo dovrebbe concludersi che non possa bastare la mera soccombenza, occorrendo che la parte soccombente sia stata condannata per responsabilità processuale aggravata.

L'argomento, in effetti, è tutt'altro che debole, ma ancor più difficilmente superabile rimane l'ostacolo rappresentato dalla soglia del valore del diritto accertato chiaramente dettata come soglia alla liquidazione dalla disposizione qui censurata che, pur dedicata alla «misura dell'indennizzo» e non ai presupposti dello stesso, finisce con il pesare maggiormente della prima in sede applicativa, non vedendosi, infatti, come giustificare e come parametrare l'indennizzo in favore del soccombente in modo coerente con tale limite.

Meno cogente appare, invece, sul piano applicativo, la norma di cui all'art. 2, comma 2-*quinqües* lett. a), la quale, a ben vedere, si limita a identificare un gruppo di ipotesi (giudizi presupposti in cui la parte che richiede l'indennizzo sia risultata soccombente e sia stata anche condannata per responsabilità processuale aggravata) all'interno di un gruppo di ipotesi più ampio (giudizi presupposti in cui la parte che chiede l'indennizzo sia risultata interamente soccombente), riferendo solo al primo circoscritto sottoinsieme il previsto effetto dell'esclusione, a priori, del diritto all'indennizzo per l'irragionevole durata del processo.

In mancanza di altro indice normativo è evidente che il criterio interpretativo dell'argomento a contrario varrebbe da solo a dimostrare che per tutte le altre ipotesi rientranti nell'insieme più ampio, ma non nel sottoinsieme più ridotto, la mera soccombenza non possa di per sé ritenersi motivo di esclusione dall'equa riparazione.



Detto altro indice normativo però esiste, ed è rappresentato per l'appunto dalla norma qui censurata.

Questa invero ha evidentemente uno spettro di azione più ampio, capace di investire, sia pure come detto non riguardando in astratto i presupposti del diritto all'indennizzo ma incidendo piuttosto sulla concreta commisurazione dello stesso, l'intero e più ampio gruppo di ipotesi sopra considerato e di farlo altresì, in ragione di una formulazione testuale evidentemente non ben ponderata, in termini così radicali da privare di fatto la distinzione tra le due ipotesi se non di senso, certamente di ogni pratica utilità.

Le *rationes* sottese alle due norme sono, infatti, chiaramente diverse:

per la prima essendo rappresentata dalla impossibilità di ipotizzare una qualunque sofferenza morale per l'irragionevole durata del processo in presenza di un comprovato atteggiamento strumentale e abusivo della parte, per la seconda essendo invece rappresentata da una esigenza di porre un limite razionale alla valutazione del danno, pur a priori non escluso, e alla correlata liquidazione dell'indennizzo. Lo strumento prescelto per fissare tale ultimo limite si rivela, però, evidentemente più potente rispetto ai limitati obiettivi per i quali era stato probabilmente pensato o entro i quali può comunque ritenersi giustificato in relazione ai parametri accettati nella giurisprudenza europea, finendo come detto ad abbassare la soglia dell'indennizzo fino ad annullarlo del tutto nel caso della soccombenza.

A tutto concedere non può non registrarsi un insanabile contrasto, quantomeno agli effetti pratici, tra le due norme, il che però, lungi dal poter autorizzare l'interprete a una mera disapplicazione della seconda nella parte in cui risulti in contrasto con la prima, ne rafforza piuttosto il sospetto di incostituzionalità.

Non si conoscono comunque orientamenti giurisprudenziali favorevoli a riconoscere il diritto all'equa riparazione, sotto il vigore della nuova disciplina, alla parte soccombente del processo presupposto, registrandosi piuttosto, al contrario, già diverse pronunce di rigetto (v. *ex aliis* App. Bari, decr. 25 settembre 2012, nel proc. n. 547/12 V.G.; Id., decr. 6 novembre 2012, nel proc. n. 610/12 V.G.; Id., decr. 6 novembre 2012, nel proc. n. 613/12 Id., decr. 15 gennaio 2013, nel proc. n. 641/12 V.G.; App. Caltanissetta, decr. 7 febbraio 2013).

3. - *Il parametro costituzionale di riferimento. La rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.*

Il dubbio di costituzionalità della norma suindicata nasce dal contrasto della stessa con l'art. 6, § 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo, nella misura in cui tale norma, nella detta interpretazione, può e deve intendersi assurta a parametro di costituzionalità della legge interna per effetto del richiamo operato dall'art. 117 Cost.

3.1. - Al riguardo è opportuno anzitutto brevemente tratteggiare le coordinate giuridiche entro le quali questo decidente ritiene doversi muovere nel districarsi tra i rapporti tra norme interne e norme CEDU:

*i)* prima regola deve considerarsi quella (costantemente affermata dalla Corte di Cassazione a partire dalle pronunce delle Sezioni Unite del 26 gennaio 2004, n.1338, n. 1339, n. 1340 e n. 1341 e quindi avallata anche dalla Corte Costituzionale a partire dalle note sentenze gemelle del 2007, nn. 348 e 349, e con numerose successive pronunce, sino, da ultimo, all'ordinanza 7 giugno 2012, n. 150) secondo cui il giudice comune ha il dovere di «applicare il diritto nazionale conformemente alla Convenzione» e di «interpretare detta legge in modo conforme alla CEDU per come essa vive nella giurisprudenza della Corte europea»; a tal fine secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il giudice comune deve anzitutto individuare la norma della Convenzione applicabile alla fattispecie sottoposta al suo esame e, nel verificare se essa sia vulnerata dalla disposizione interna, ciò deve fare avendo riguardo alla norma CEDU quale risulta dall'interpretazione della Corte di Strasburgo (v. Corte cost. 22 luglio 2011, n. 236 contenente una completa rassegna delle pronunce che, a partire dalle sentenze 24 ottobre 2007, n. 30 e n. 349 del 2007, hanno affermato detto principio). Egli non può «sindacare l'interpretazione della Convenzione fornita dalla Corte di Strasburgo», che deve applicare nel significato attribuitole da quest'ultima, avendo tuttavia riguardo alla «sostanza di quella giurisprudenza», e dunque potendo in tal senso giovare degli specifici margini di apprezzamento riservati al giudice nazionale (Corte cost. 26 novembre 2009, n. 311; 22 luglio 2011, n. 236, cit.);

*ii)* tale dovere opera «per quanto possibile», e quindi solo nei limiti in cui detta interpretazione conforme sia resa possibile dal testo della stessa legge», che il giudice non può violare, essendo ad essa «pur sempre soggetto», con la conseguenza che qualora rilevi un contrasto della norma interna con la norma convenzionale, al quale non possa porre rimedio mediante l'interpretazione conforme, è tenuto a sollevare questione di legittimità costituzionale della prima, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., poiché è privo del potere di non applicare la disposizione interna (v. in tal senso, proprio in materia di equa riparazione, Cass. n marzo 2009, n. 5894).



Siffatti principi, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sono stati dapprima implicitamente confermati da una serie di sentenze del 2010 e dell'inizio del 2011 (sentenze 5 gennaio 2011, n. 1; 4 giugno 2010, n. 196; 28 maggio 2010, n. 187; 15 aprile 2010, n. 138; 12 marzo 2010, n. 93) quindi, sono stati ribaditi, quanto all'inesistenza del potere del giudice comune di disapplicare la norma interna in contrasto con la norma convenzionale, dalla sentenza 11 marzo 2011, n. 80, i cui principi sono stati confermati da successive pronunce (sentenze 11 novembre 2011, n. 303; 22 luglio 2011, n. 236; 8 giugno 2011, n. 175; 7 aprile 2011, n. 113; ordinanze 8 giugno 2011, n. 180; 15 aprile 2011, n. 138) e, di recente, hanno ricevuto il conforto della Corte di giustizia (sentenza 24 aprile 2012, n. C-571/10, Kamberaj, secondo la quale «il rinvio operato dall'articolo 6, paragrafo 3, TUE alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, non impone al giudice nazionale, in caso di conflitto tra una norma di diritto nazionale e detta Convenzione, di applicare direttamente le disposizioni di quest'ultima, disapplicando la norma di diritto nazionale in contrasto con essa»).

3.2. - Orbene, le esposte coordinate non possono che condurre, con riferimento alla questione descritta, ad investire della stessa la Corte Costituzionale, sussistendo entrambi i presupposti richiesti dall'art. 23 legge 11 marzo 1953 n. 87, ossia la rilevanza della questione ai fini della decisione sulla proposta domanda e la non manifesta infondatezza della stessa.

Quanto alla rilevanza è appena il caso di ribadire che la norma additata a sospetto ha una diretta incidenza nella decisione sulla proposta domanda di equa riparazione: se ne fosse, infatti, confermata la legittimità costituzionale in applicazione della stessa la domanda (come in altri casi analoghi è stato deciso nei precedenti citati) andrebbe rigettata; in caso contrario essa andrebbe accolta, salvo solo una commisurazione tendenzialmente al minimo dell'indennizzo spettante, all'interno del range fissato nel primo comma dell'art. 2-bis e salvo sempre il limite rappresentato dal valore della causa.

Quanto alla sua non manifesta infondatezza la stessa appare altresì più che fondatamente predicabile, atteso che, da un lato, non può dubitarsi dell'irriducibile contrasto della norma interna (ripetesi, art. 2-bis comma 3, ultimo inciso, legge n. 89/2001) con la giurisprudenza della Corte europea sul tema, dall'altro, si deve anche escludere la possibilità di una diversa interpretazione, costituzionalmente orientata, della norma interna.

3.2.1. - Sotto il primo profilo (contrasto della norma con la giurisprudenza europea) è noto che la Corte di Strasburgo ha sempre sottolineato l'irrelevanza della soccombenza del ricorrente, in sé e per sé considerata, ai fini del diritto alla «satisfaction équitable» dell'art. 41 della Convenzione, in ragione del rilievo che la parte, indipendentemente dall'esito della causa, ha comunque subito una diminuzione della qualità della vita in conseguenza dei patemi d'animo sopportati durante il lungo arco temporale che ha preceduto la definitiva decisione della sua posizione processuale (v. *ex aliis* Corte europea diritti dell'uomo, 19 febbraio 1992, Paulsen-Medalen c. Svezia, in Recueil 1998, I, p. 132, che, in un caso in cui una madre protestava contro alcune restrizioni al diritto di visitare i propri figli, dati in affidamento, ha riconosciuto alla ricorrente la somma di 10.000 corone titolo di «equa soddisfazione» ai sensi dell'art. 41 della convenzione, anche se le restrizioni in questione erano state confermate nei vari gradi di giudizio).

Un siffatto principio è da sempre stato ribadito, sotto il vigore della previgente disciplina, dalla Corte di Cassazione essendosi da sempre affermato - come già visto - che il danno non patrimoniale non è escluso dall'esito negativo del processo, ovvero dall'elevata possibilità del rigetto della domanda e che, per ritenere infondata la domanda, occorre, come pure sopra già accennato, che la parte si sia resa responsabile di lite temeraria, o comunque di un vero e proprio abuso del processo (da ultimo Cass. 12, aprile 2010, n. 8632; Cass. 9 aprile 2010, n. 8541), del quale deve dare prova la parte che la eccepisce (tra le molte, Cass. 19 gennaio 2010, n. 819). Secondo la Corte di Cassazione, per negare l'esistenza del danno, può bensì assumere rilievo la «chiara, originaria e perdurante certezza sulla inconsistenza» del diritto fatto valere nel giudizio, con l'avvertenza che non «equivale a siffatta certezza originaria la mera consapevolezza della scarsa probabilità di successo della azione» (Cass. 2 aprile 2010, n. 8165; 2008, n. 24269).

Il descritto quadro internazionale, normativo e giurisprudenziale, di riferimento non può considerarsi rilevante mutato, per il profilo in esame, a seguito dell'entrata in vigore, il 1° giugno 2010, del nuovo art. 35 comma 3° lett. b) della Convenzione EDU, che consente al giudice di Strasburgo di dichiarare irricevibile il ricorso individuale ex art. 34 per il quale il ricorrente non abbia subito alcun pregiudizio rilevante, salve le ipotesi (c.d. clausole di salvaguardia) di mancato esame del caso da parte del giudice nazionale, oppure di compressione di diritti umani convenzionali.

Occorre al riguardo osservare che i contorni e i riflessi operativi di una tale condizione di ricevibilità (comunemente definita *de minimis non curat praetor* e finalizzata a ridurre il contenzioso su violazioni di minima entità) non risultano ancora chiari e consolidati.



A quanto consta, le uniche applicazioni sono state fatte: *a*) per escludere il diritto all'equa riparazione in relazione alla equità di un procedimento penale conclusosi con la condanna a multa per € 150,00 oltre ad € 22,00 per spese e al ritiro di un punto dalla patente di guida (sent. 19 ottobre 2010, Rinck c. Francia); *b*) per escludere l'equa riparazione reclamata dall'imputato per la durata irragionevole di un processo penale conclusosi però, proprio a ragione della sua durata, con il proscioglimento dell'imputato medesimo per prescrizione del reato, che la Corte ha ritenuto idonea ad integrare una *compensatio lucri cum damno* a favore del ricorrente (Corte EDU 6 marzo 2012, Gagliano c. Italia: in tale caso tuttavia la Corte ha poi comunque condannato lo Stato italiano al pagamento di una somma di euro 500, forfettariamente determinata, oltre spese, per il danno morale subito dal ricorrente per l'eccessiva durata del procedimento *ex lege* Pinto).

In altra sentenza infine, la Corte di Strasburgo, dopo aver rilevato che «la giurisprudenza, ancora limitata, fornisce solo parzialmente i criteri che permettono di verificare se la violazione del diritto abbia raggiunto 'la soglia minima' di gravità per giustificare un esame da parte di un giudice internazionale»; che «la valutazione di questa soglia è, per sua natura, relativa e dipende dalle circostanze del caso di specie» (§ 33); che occorre comunque «tener conto dei seguenti elementi: la natura del diritto che si presume violato, la gravità dell'incidenza della violazione allegata nell'esercizio di un diritto e/o le eventuali conseguenze della violazione sulla situazione personale del ricorrente» (§ 34) (ma - si aggiunge nella sentenza Gagliano, cit., § 55- anche «della percezione soggettiva del ricorrente e della posta in gioco oggettiva della controversia»), ha poi affermato il principio secondo cui, a fronte di una grave violazione del principio di durata ragionevole del processo, «l'entità della causa innanzi ai giudici nazionali può essere determinante soltanto nell'ipotesi in cui il valore sia modico o irrisorio» (sentenza 18 ottobre 2010, Giusti c. Italia, § 35).

A ben vedere nulla autorizza a ritenere che una tale clausola, essendo rapportata a parametri ulteriori e diversi dal mero esito della causa e legati piuttosto alla considerazione delle variabili circostanze del caso concreto, possa di per sé comportare una revisione dei descritti parametri talmente radicale da potersi prevedere che, in forza della stessa, possa escludersi *tout court*, sempre e in ogni caso, la riconoscibilità dell'equo indennizzo alla parte soccombente.

3.2.2. - Sotto il secondo profilo (possibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata della norma interna tale da renderla compatibile con il parametro pattizio come interpretato dalla giurisprudenza europea), non può non ribadirsi che ogni pur dovuto tentativo in tale direzione è destinato a scontrarsi con l'insuperabile dato testuale della norma, che impedisce di liquidare un indennizzo in misura superiore al «valore del diritto accertato».

La lettera di tale ultima disposizione non sembra in particolare consentirne una interpretazione restrittiva e correttiva nel senso di ritenere - come pure è stato sostenuto in uno dei primi commenti - che «il riferimento al diritto accertato dal giudice costituisca un limite nella determinazione del valore della causa così come avviene per individuare lo scaglione di valore della causa ai fini della liquidazione delle spese legali»: l'analisi logica della frase e l'uso della disgiuntiva "o", rafforzato peraltro dall'inciso condizionale "se inferiore", evidenziano inconfutabilmente che il valore del diritto accertato viene indicato, in alternativa a quello del valore della causa, come limite alla "misura dell'indennizzo" e non come criterio di determinazione del "valore della causa".

Una diversa lettura finirebbe, dunque, col tradursi in una interpretazione *contra legem*, come detto non consentita nemmeno se si tratta di armonizzare la norma interna al parametro costituzionale rappresentato dalla CEDU, in forza del richiamo ai «vincoli derivanti ... dagli obblighi internazionali» contenuto nell'art. 117 Cost., dovendo, in tal caso, una siffatta opera di raccordo tra fonte interna e fonte internazionale in conflitto essere necessariamente rimessa alla Corte delle leggi nei termini, e con le consequenziali statuizioni, di cui al dispositivo.

4. - Giova in ultimo segnalare che questo decidente ha già proposta identica questione di legittimità costituzionale con ordinanza dell'8 aprile 2013.

Non potendo come noto ipotizzarsi una mera sospensione del presente giudizio, nel quale si pone la medesima questione, in attesa della pronuncia in quel caso del giudice delle leggi (v. Cass. 24 novembre 2006, n. 24946), non resta che investire nuovamente la Corte Costituzionale, anche nel presente caso, della questione, con i conseguenti provvedimenti di cui in dispositivo.



P.Q.M.

Visti gli artt. 134 e 137 Cost., 1 legge cost. 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 legge 11 marzo 1953 n. 87,

Dichiara non manifestamente infondata, e rilevante nel presente giudizio, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2-bis, comma 3, legge 24 marzo 2001 n. 89 (introdotto dall'art. 55 comma 1° lett. b) D.L. 22 giugno 2012 n. 83, convertito con legge 7 agosto 2012 n. 134), per contrasto con l'art. 117 della Costituzione, nella parte in cui limita la misura dell'indennizzo (liquidabile in favore della parte che abbia subito un danno per la durata irragionevole del processo presupposto) al «valore del diritto accertato» senza alcuna ulteriore specificazione o limite, comportando in tal modo l'impossibilità di liquidare in alcuna misura un'equa riparazione in favore della parte che, nel processo presupposto, sia risultata interamente soccombente;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale e la sospensione del presente procedimento fino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al ricorrente e al Ministero della Giustizia presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato e, con urgenza, al Presidente del Consiglio dei ministri, e che la stessa venga altresì comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Reggio Calabria, 6 giugno 2013

Il Giudice: IANNELLO

14C00085

n. 55

*Ordinanza del 31 ottobre 2013 emessa dal Giudice designato della Corte di appello di Reggio Calabria nel procedimento civile promosso da Parisi Antonino contro Ministero della giustizia*

**Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Misura dell'indennizzo - Limitazione al «valore del diritto accertato [dal giudice]» senza alcuna ulteriore specificazione o limite - Conseguente impossibilità di liquidare in alcuna misura un'equa riparazione in favore della parte che, nel processo presupposto, sia risultata interamente soccombente - Contrasto con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo cui la soccombenza nel procedimento presupposto non preclude il diritto alla «equa soddisfazione» per la sua irragionevole durata - Inosservanza di vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.**

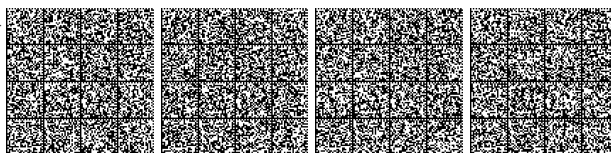
- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2-bis, comma 3, inserito dall'art. 55, comma 1, lett. b), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

## LA CORTE DI APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento camerale iscritto al n. 282/2013 V.G., avente ad oggetto: equa riparazione ex l. n. 89/2001, ad istanza di Parisi Antonino, nato a Messina in data 15 settembre 1949 (PRSN49P15F158M), rappresentato e difeso dall'avv. Mario Spina e dall'avv. Pier Luigi Fiumara, ricorrente;

Contro Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Reggio Calabria, resistente;

Visto il ricorso presentato in data 18 ottobre 2013 da Parisi Antonino, con il quale viene richiesto l'indennizzo per l'irragionevole durata di una causa civile promossa nei confronti dello stesso da Burrascano Giovanna per conseguire la cessazione delle turbative del possesso da parte dei proprietari del fondo confinante Parisi Antonino e Scarfi Maria (controversia conclusa con il rigetto della domanda da parte della Corte d'Appello di Messina);



Vista la documentazione allegata, osserva.

1. - La fattispecie.

Il giudizio presupposto è stato definito con sentenza del Tribunale di Messina n. 2379/2011 con la quale è stata rigettata la domanda proposta dalla Costantino con compensazione delle spese.

L'odierna ricorrente, all'esito del giudizio presupposto, è dunque risultata interamente soccombente.

2. - La disciplina applicabile alla fattispecie. La norma censurata.

Reputa questo decidente che la nuova disciplina dettata in tema di equa riparazione per effetto delle modifiche introdotte alla legge 24 marzo 2001, n. 89, dall'art. 55 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (recante Misure urgenti per la crescita del Paese: c.d. decreto Sviluppo), convertito in legge 7 agosto 2012, n. 134, e in particolare la norma, decisamente innovativa, contenuta nel nuovo art. 2-bis, comma 3, l. n. 89/2001 (a mente della quale, «la misura dell'indennizzo, anche in deroga al comma 1, non può in ogni caso essere superiore al valore della causa o, se inferiore, a quello del diritto accertato dal giudice»), debba necessariamente portare a non riconoscere, in tal caso, in alcuna misura, il preteso diritto all'indennizzo.

2.1. - Prima di concentrare l'attenzione su tale disposizione, giova prendere le mosse da altra previsione che vale a delineare un più ampio e coerente quadro di riferimento, anche se di per sé non ancora decisivo né univoco nel senso sopra indicato: ci si riferisce alla previsione di cui all'art. 2-bis, comma 2, lett. a), l. cit., secondo la quale «... l'indennizzo è determinato ... tenendo conto: a) dell'esito del processo nel quale si è verificata la violazione di cui al comma 1, dell'art. 2 ...».

Onde apprezzarne la portata innovativa, è bene rammentare che, con riferimento alla previgente normativa, nella giurisprudenza della Corte di Cassazione (conformemente alla giurisprudenza della Corte E.D.U.), posta la regola del riconoscimento del diritto all'equa riparazione a tutte le parti del processo «indipendentemente dal fatto che esse siano risultate vittoriose o soccombenti e dalla consistenza economica ed importanza del giudizio» e precisata altresì l'irrelevanza della «asserita consapevolezza da parte dell'istante della scarsa probabilità di successo dell'iniziativa giudiziaria» (v. *ex aliis* Cass, 12 aprile 2010, n. 8632; 9 aprile 2010, n. 8541), si ammette bensì che dell'esito del processo presupposto possa comunque tenersi conto ma solo qualora abbia un indiretto riflesso sull'identificazione, o sulla misura, del pregiudizio morale sofferto dalla parte in conseguenza dell'eccessiva durata della causa, come accade «quando il soccombente abbia promosso una lite temeraria, o abbia artatamente resistito in giudizio al solo fine di perseguire proprio il perfezionamento della fattispecie di cui al richiamato art. 2», precisandosi inoltre che di dette situazioni, «costituenti abuso del processo» anche ai fini della commisurazione dell'indennizzo, «deve dare prova puntuale l'Amministrazione» non essendo «sufficiente, a tal fine, la deduzione che la domanda della parte sia stata dichiarata manifestamente infondata» (v. *ex multis*, da ultimo, Cass. 9 gennaio 2012, n. 35).

A fronte di un indirizzo così strutturato, la portata innovativa della previsione di cui all'art. 2-bis comma 2, lett. a) si apprezza sotto un duplice profilo.

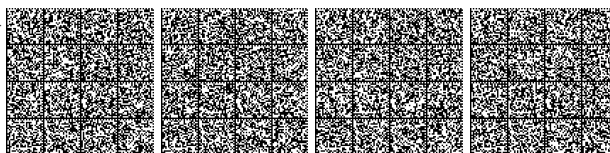
Anzitutto perché la considerazione dell'esito del giudizio assume, nella nuova disciplina, bensì ai soli fini della quantificazione dell'indennizzo, un ruolo non più eccezionale ma normale, fisiologico e soprattutto sganciato dalla condizione che esso si accompagni anche alla consapevolezza della parte e, correlativamente, ad un uso strumentale del processo.

In secondo luogo, perché non può considerarsi più necessario, affinché l'esito del giudizio possa assumere un ruolo riduttivo dell'indennizzo, che lo stesso (e soprattutto l'abuso del processo alla base di esso richiesto) sia oggetto di un onere di allegazione e prova da parte dell'amministrazione, potendo e dovendo il giudice *ex se* — tanto più nel nuovo modello procedimentale a contraddittorio eventuale — sindacare e ponderare l'esito del giudizio quale risultante dagli atti prodotti.

2.2. - Nella stessa direzione si inserisce, ma con portata ancor più dirompente, la previsione qui censurata contenuta nel comma 3 del nuovo art. 2-bis, a tenore della quale «la misura dell'indennizzo, anche in deroga al comma 1, non può in ogni caso essere superiore al valore della causa o, se inferiore, a quello del diritto accertato dal giudice».

2.2.1. - La previsione pone, anzitutto, un ancor più stretto legame tra valore della causa ed equa riparazione, stabilendo che il primo rappresenta un limite per il secondo.

In tale parte essa dà espressione ad una convinzione di comune buon senso particolarmente avvertita per le cause bagattellari: è, infatti, inimmaginabile che per l'eccessiva durata di un processo nel quale tuttavia si verta di beni o somme per un valore di poche centinaia o addirittura poche decine di euro, possa mai presumersi una sofferenza morale o patema d'animo tale da meritare indennizzi di euro 750 o anche solo 500 per ogni anno di ritardo.



2.2.2. - La norma, però, va al di là di tale equazione, giungendo — nella seconda parte — a stabilire che l'indennizzo non possa essere superiore nemmeno al "valore del diritto accertato dal giudice", ove questo risulti inferiore al valore della causa.

Alla stregua di tale disposizione l'esito della causa assume, dunque, un rilievo ben maggiore di quello di mero parametro di commisurazione dell'indennizzo tra il minimo di euro 500 e il massimo di euro 1500 per anno o frazione di anno stabiliti dal primo comma dell'art. 2-*bis*, imponendo una liquidazione anche al di sotto di tale limite ("anche in deroga al comma 1", precisa la norma) ove inferiore ad esso sia appunto il valore del diritto accertato dal giudice.

Il significato oggettivo di tale disposizione induce, come detto, a ritenere che nulla possa essere liquidato nel caso in cui il diritto fatto valere in giudizio sia giudicato inesistente, finendo, di fatto, a condizionare all'esito almeno in parte vittorioso del giudizio presupposto l'accogliibilità della domanda di equa riparazione per l'irragionevole durata dello stesso.

Sul piano logico, infatti, non sembra contestabile che, almeno ai fini della norma in esame, l'accertamento negativo della sussistenza di un diritto equivale all'accertamento che il diritto fatto valere in giudizio è inesistente (e come tale, per così dire, "vale zero").

Non può sfuggire pertanto il paradosso (ed anche la violazione del fondamentale parametro di cui all'art. 3 Cost.) cui si incorrerebbe a ritenere che, posto il valore della causa uguale a 100: *a*) in caso di diritto accertato uguale a 10, sia liquidabile un indennizzo non maggiore di 10; *b*) in caso di radicale rigetto della domanda, sia invece liquidabile un indennizzo maggiore fino al limite di 100. Occorrerebbe presumere cioè, ma non si vede con quale plausibilità logica, che la durata irragionevole del processo sia fonte per la parte di sofferenza morale maggiore in caso di totale rigetto della sua domanda e minore in caso di parziale accoglimento.

2.3. - È tutt'altro che certo, peraltro, che una tale interpretazione della norma, fondata sulla sua insuperabile formulazione letterale, vada oltre l'intenzione del legislatore, potendosi rinvenire da altre parti della novella indici alquanto significativi nella medesima direzione.

Tali sono anzitutto le disposizioni che escludono il diritto all'indennizzo in caso di esito del giudizio conforme alla proposta conciliativa o a quella ricevuta in sede di mediazione (art. 2, comma 2-*quinquies*, lett. *b*, *c*): ipotesi queste ultime rispetto alle quali l'aver agito infondatamente in giudizio costituisce sicuramente un *minus* (dal punto di vista del riconoscimento che nel giudizio presupposto hanno ricevuto le ragioni fatte valere dalla parte).

Ma rilievo convergente deve darsi anche:

- alla già vista disposizione che indica l'esito del processo tra i parametri cui aver necessariamente riguardo per la commisurazione dell'indennizzo;

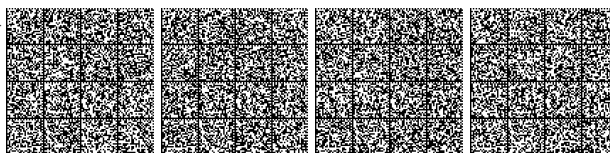
- alla modifica dell'art. 4 che ha reso improponibile la domanda anteriormente alla conclusione del procedimento con provvedimento definitivo;

- alla norma contenuta nel novellato art. 3 comma 3, lett. *c*) che impone al ricorrente di depositare, unitariamente al ricorso, copia autentica della sentenza o ordinanza irrevocabile che ha concluso il giudizio.

L'importanza che — come da tali ultime modifiche si trae con evidenza — viene attribuita al fatto che il giudice dell'equa riparazione sia posto in condizione di conoscere l'esito definitivo del giudizio, non altrimenti può spiegarsi se non con il preponderante rilievo attribuito dal legislatore nazionale a tale aspetto della vicenda, quale parametro determinativo della liquidazione dell'indennizzo.

Indiretta conferma della ragionevolezza di tale interpretazione si trae, infine dalla relazione al disegno di legge di conversione, e in particolare dall'osservazione ivi contenuta secondo cui tra le finalità della riforma vi è quella di "non allargare le maglie di un bacino di domanda di giustizia suscettibile di distorsioni che sono già presenti nell'attuale sistema (in cui accade che una causa venga instaurata, al di là della fondatezza della pretesa, in funzione del conseguimento del successivo indennizzo spettante per la violazione del termine di durata ragionevole del processo, dal momento che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha più volte affermato che l'indennizzo in parola spetta anche alla parte rimasta soccombente nel processo «presupposto»)».

Tale passaggio sembra invero tradire la piena consapevolezza da parte del legislatore che il principio da sempre affermato nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo e, in piena adesione alla stessa, in quella della Corte di Cassazione, secondo cui l'equa riparazione spetta anche alla parte pienamente soccombente, è causa di distorsioni nel funzionamento e nell'impostazione teorica stessa dei fondamenti e della natura del diritto all'equa riparazione.





Secondo la relazione, la riforma non interverrebbe su tale distorsione ma si limiterebbe a perseguire l'obiettivo di non allargarne le maglie. Alla stregua però di quanto sopra si è detto, gli strumenti di fatto introdotti e da ultimo analizzati — prescindendo del tutto, nell'attribuire il visto rilievo all'esito del giudizio, dall'accertamento dell'esistenza di un atteggiamento negligente, strumentale o abusivo a fondamento della domanda rigettata o della resistenza a quella interamente accolta — appaiono oggettivamente idonei anche a contrastare in radice il principio suddetto.

2.4. - Non ignora questo decidente che indice di segno contrario è rappresentato dalla previsione, contenuta nel comma 2-*quiquies* lett. a) dell'art. 2 l. Pinto, secondo la quale non può essere riconosciuto alcun indennizzo in favore della parte soccombente “condannata a norma dell'articolo 96 del codice di procedura civile”.

Alla stregua di tale disposizione, affinché sia escluso l'indennizzo dovrebbe concludersi che non possa bastare la mera soccombenza, occorrendo che la parte soccombente sia stata condannata per responsabilità processuale aggravata.

L'argomento, in effetti, è tutt'altro che debole, ma ancor più difficilmente superabile rimane l'ostacolo rappresentato dalla soglia del valore del diritto accertato chiaramente dettata come soglia alla liquidazione dalla disposizione qui censurata che, pur dedicata alla “misura dell'indennizzo” e non ai presupposti dello stesso, finisce con il pesare maggiormente della prima in sede applicativa, non vedendosi, infatti, come giustificare e come parametrare l'indennizzo in favore del soccombente in modo coerente con tale limite.

Meno cogente appare, invece, sul piano applicativo, la norma di cui all'art. 2, comma 2-*quiquies* lett. a), la quale, a ben vedere, si limita a identificare un gruppo di ipotesi (giudizi presupposti in cui la parte che richiede l'indennizzo sia risultata soccombente e sia stata anche condannata per responsabilità processuale aggravata) all'interno di un gruppo di ipotesi più ampio (giudizi presupposti in cui la parte che chiede l'indennizzo sia risultata interamente soccombente), riferendo solo al primo circoscritto sottoinsieme il previsto effetto dell'esclusione, *a priori*, del diritto all'indennizzo per l'irragionevole durata del processo.

In mancanza di altro indice normativo è evidente che il criterio interpretativo dell'argomento *a contrario* varrebbe da solo a dimostrare che per tutte le altre ipotesi rientranti nell'insieme più ampio, ma non nel sottoinsieme più ridotto, la mera soccombenza non possa di per sé ritenersi motivo di esclusione dall'equa riparazione.

Detto altro indice normativo però esiste, ed è rappresentato per l'appunto dalla norma qui censurata.

Questa invero ha evidentemente uno spettro di azione più ampio, capace di investire, sia pure come detto non riguardando in astratto i presupposti del diritto all'indennizzo ma incidendo piuttosto sulla concreta commisurazione dello stesso, l'intero e più ampio gruppo di ipotesi sopra considerato e di farlo altresì, in ragione di una formulazione testuale evidentemente non ben ponderata, in termini così radicali da privare di fatto la distinzione tra le due ipotesi se non di senso, certamente di ogni pratica utilità.

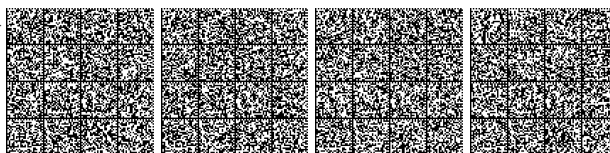
Le *rationes* sottese alle due norme sono, infatti, chiaramente diverse: per la prima essendo rappresentata dalla impossibilità di ipotizzare una qualunque sofferenza morale per l'irragionevole durata del processo in presenza di un comprovato atteggiamento strumentale e abusivo della parte, per la seconda essendo invece rappresentata da una esigenza di porre un limite razionale alla valutazione del danno, pur *a priori* non escluso, e alla correlata liquidazione dell'indennizzo. Lo strumento prescelto per fissare tale ultimo limite si rivela, però, evidentemente più potente rispetto ai limitati obiettivi per i quali era stato probabilmente pensato o entro i quali può comunque ritenersi giustificato in relazione ai parametri accettati nella giurisprudenza europea, finendo come detto ad abbassare la soglia dell'indennizzo fino ad annullarlo del tutto nel caso della soccombenza.

A tutto concedere non può non registrarsi un insanabile contrasto, quantomeno agli effetti pratici, tra le due norme, il che però, lungi dal poter autorizzare l'interprete a una mera disapplicazione della seconda nella parte in cui risulti in contrasto con la prima, ne rafforza piuttosto il sospetto di incostituzionalità.

Non si conoscono comunque orientamenti giurisprudenziali favorevoli a riconoscere il diritto all'equa riparazione, sotto il vigore della nuova disciplina, alla parte soccombente del processo presupposto, registrandosi piuttosto, al contrario, già diverse pronunce di rigetto (v. *ex aliis* App. Bari, decr. 25 settembre 2012, nel proc. n. 547/12 V.G.; Id., decr. 6 novembre 2012, nel proc. n. 610/12 V.G.; Id., decr. 6 novembre 2012, nel proc. n. 613/12 Id., decr. 15 gennaio 2013, nel proc. n. 641/12 V.G.; App. Caltanissetta, decr. 7 febbraio 2013).

3. - Il parametro costituzionale di riferimento. La rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

Il dubbio di costituzionalità della norma suindicata nasce dal contrasto della stessa con l'art. 6, § 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo, nella misura in cui tale norma, nella detta interpretazione, può e deve intendersi assurta a parametro di costituzionalità della legge interna per effetto del richiamo operato dall'art. 117 Cost.



3.1. - Al riguardo è opportuno anzitutto brevemente tratteggiare le coordinate giuridiche entro le quali questo decidente ritiene doversi muovere nel districarsi tra i rapporti tra norme interne e norme CEDU:

*i)* prima regola deve considerarsi quella (costantemente affermata dalla Corte di Cassazione a partire dalle pronunce delle Sezioni Unite del 26 gennaio 2004, n. 1338, n. 1339, n. 1340 e n. 1341 e quindi avallata anche dalla Corte Costituzionale a partire dalle note sentenze gemelle del 2007, nn. 348 e 349, e con numerose successive pronunce, sino, da ultimo, all'ordinanza 7 giugno 2012, n. 150) secondo cui il giudice comune ha il dovere di «applicare il diritto nazionale conformemente alla Convenzione» e di «interpretare detta legge in modo conforme alla CEDU per come essa vive nella giurisprudenza della Corte europea»; a tal fine secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il giudice comune deve anzitutto individuare la norma della Convenzione applicabile alla fattispecie sottoposta al suo esame e, nel verificare se essa sia vulnerata dalla disposizione interna, ciò deve fare avendo riguardo alla norma CEDU quale risulta dall'interpretazione della Corte di Strasburgo (v. Corte cost. 22 luglio 2011, n. 236 contenente una completa rassegna delle pronunce che, a partire dalle sentenze 24 ottobre 2007, n. 348 e n. 349 del 2007, hanno affermato detto principio). Egli non può «sindacare l'interpretazione della Convenzione fornita dalla Corte di Strasburgo», che deve applicare nel significato attribuitole da quest'ultima, avendo tuttavia riguardo alla «sostanza di quella giurisprudenza», e dunque potendo in tal senso giovare degli specifici margini di apprezzamento riservati al giudice nazionale (Corte cost. 26 novembre 2009, n. 311; 22 luglio 2011, n. 236, cit.);

*ii)* tale dovere opera «per quanto possibile», e quindi solo nei limiti in cui detta interpretazione conforme sia resa possibile dal testo della stessa legge», che il giudice non può violare, essendo ad essa «pur sempre soggetto», con la conseguenza che qualora rilevi un contrasto della norma interna con la norma convenzionale, al quale non possa porre rimedio mediante l'interpretazione conforme, è tenuto a sollevare questione di legittimità costituzionale della prima, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., poiché è privo del potere di non applicare la disposizione interna (v. in tal senso, proprio in materia di equa riparazione, Cass. 11 marzo 2009, n. 5894).

Siffatti principi, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sono stati dapprima implicitamente confermati da una serie di sentenze del 2010 e dell'inizio del 2011 (sentenze 5 gennaio 2011, n. 1; 4 giugno 2010, n. 196; 28 maggio 2010, n. 187; 15 aprile 2010, n. 138; 12 marzo 2010, n. 93) quindi, sono stati ribaditi, quanto all'inesistenza del potere del giudice comune di disapplicare la norma interna in contrasto con la norma convenzionale, dalla sentenza 11 marzo 2011, n. 80, i cui principi sono stati confermati da successive pronunce (sentenze 11 novembre 2011, n. 303; 22 luglio 2011, n. 236; 8 giugno 2011, n. 175; 7 aprile 2011, n. 113; ordinanze 8 giugno 2011, n. 180; 15 aprile 2011, n. 138) e, di recente, hanno ricevuto il conforto della Corte di giustizia (sentenza 24 aprile 2012, n. C-571/10, Kamberaj, secondo la quale «il rinvio operato dall'articolo 6, paragrafo 3, TUE alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, non impone al giudice nazionale, in caso di conflitto tra una norma di diritto nazionale e detta Convenzione, di applicare direttamente le disposizioni di quest'ultima, disapplicando la norma di diritto nazionale in contrasto con essa»).

3.2. - Orbene, le esposte coordinate non possono che condurre, con riferimento alla questione descritta, ad investire della stessa la Corte Costituzionale, sussistendo entrambi i presupposti richiesti dall'art. 23 legge 11.3.1953 n. 87, ossia la rilevanza della questione ai fini della decisione sulla proposta domanda e la non manifesta infondatezza della stessa.

Quanto alla rilevanza è appena il caso di ribadire che la norma additata a sospetto ha una diretta incidenza nella decisione sulla proposta domanda di equa riparazione: se ne fosse, infatti, confermata la legittimità costituzionale in applicazione della stessa la domanda (come in altri casi analoghi è stato deciso nei precedenti citati) andrebbe rigettata; in caso contrario essa andrebbe accolta, salvo solo una commisurazione tendenzialmente al minimo dell'indennizzo spettante, all'interno del *range* fissato nel primo comma dell'art. 2-*bis* e salvo sempre limite rappresentato dal valore della causa.

Quanto alla sua non manifesta infondatezza la stessa appare altresì più che fondatamente predicabile, atteso che, da un lato, non può dubitarsi dell'irriducibile contrasto della norma interna (ripetesi, art. 2-*bis* comma 3, ultimo inciso, l. 89/2001) con la giurisprudenza della Corte europea sul tema, dall'altro, si deve anche escludere la possibilità di una diversa interpretazione, costituzionalmente orientata, della norma interna.

3.2.1. - Sotto il primo profilo (contrasto della norma con la giurisprudenza europea) è noto che la Corte di Strasburgo ha sempre sottolineato l'irrelevanza della soccombenza del ricorrente, in sé e per sé considerata, ai fini del diritto alla «*satisfaction équitable*» dell'art. 41 della Convenzione, in ragione del rilievo che la parte, indipendentemente dall'esito della causa, ha comunque subito una diminuzione della qualità della vita in conseguenza dei patemi d'animo sopportati durante il lungo arco temporale che ha preceduto la definitiva decisione della sua posizione processuale (v. *ex aliis* Corte europea diritti dell'uomo, 19 febbraio 1992, Paulsen-Medalen c. Svezia, in Recueil 1998, I, p. 132, che, in un caso in cui una madre protestava contro alcune restrizioni al diritto di visitare i propri figli, dati in affidamento, ha riconosciuto alla ricorrente la somma di 10.000 corone titolo di «equa soddisfazione» ai sensi dell'art. 41 della convenzione, anche se le restrizioni in questione erano state confermate nei vari gradi di giudizio).



Un siffatto principio è da sempre stato ribadito, sotto il vigore della previgente disciplina, dalla Corte di Cassazione essendosi da sempre affermato — come già visto — che il danno non patrimoniale non è escluso dall'esito negativo del processo, ovvero dall'elevata possibilità del rigetto della domanda e che, per ritenere infondata la domanda, occorre, come pure sopra già accennato, che la parte si sia resa responsabile di lite temeraria, o comunque di un vero e proprio abuso del processo (da ultimo Cass. 12 aprile 2010, n. 8632; Cass. 9 aprile 2010, n. 8541), del quale deve dare prova la parte che la eccepisce (tra le molte, Cass. 19 gennaio 2010, n. 819). Secondo la Corte di Cassazione, per negare l'esistenza del danno, può bensì assumere rilievo la “chiara, originaria e perdurante certezza sulla inconsistenza” del diritto fatto valere nel giudizio, con l'avvertenza che non “equivale a siffatta certezza originaria la mera consapevolezza della scarsa probabilità di successo della azione” (Cass. 2 aprile 2010, n. 8165; 2008, n. 24269).

Il descritto quadro internazionale, normativo e giurisprudenziale, di riferimento non può considerarsi rilevante-mente mutato, per il profilo in esame, a seguito dell'entrata in vigore, il 1° giugno 2010, del nuovo art. 35 co. 3° lett. b) della Convenzione EDU, che consente al giudice di Strasburgo di dichiarare irricevibile il ricorso individuale ex art. 34 per il quale il ricorrente non abbia subito alcun pregiudizio rilevante, salve le ipotesi (c.d. clausole di salvaguardia) di mancato esame del caso da parte del giudice nazionale, oppure di compressione di diritti umani convenzionali.

Occorre al riguardo osservare che i contorni e i riflessi operativi di una tale condizione di ricevibilità (comunemente definita *de minimis non curat praetor* e finalizzata a ridurre il contenzioso su violazioni di minima entità) non risultano ancora chiari e consolidati.

A quanto consta, le uniche applicazioni sono state fatte: a) per escludere il diritto all'equa riparazione in relazione alla equità di un procedimento penale conclusosi con la condanna a multa per € 150,00 oltre ad € 22,00 per spese e al ritiro di un punto dalla patente di guida (sent. 19.10.2010, Rinck c. Francia); b) per escludere l'equa riparazione reclamata dall'imputato per la durata irragionevole di un processo penale conclusosi però, proprio a ragione della sua durata, con il proscioglimento dell'imputato medesimo per prescrizione del reato, che la Corte ha ritenuto idonea ad integrare una *compensatio lucri cum damno* a favore del ricorrente (Corte EDU 6 marzo 2012, Gagliano c. Italia: in tale caso tuttavia la Corte ha poi comunque condannato lo Stato italiano al pagamento di una somma di euro 500, forfettariamente determinata, oltre spese, per il danno morale subito dal ricorrente per l'eccessiva durata del procedimento *ex lege* Pinto).

In altra sentenza infine, la Corte di Strasburgo, dopo aver rilevato che “la giurisprudenza, ancora limitata, fornisce solo parzialmente i criteri che permettono di verificare se la violazione del diritto abbia raggiunto la ‘soglia minima’ di gravità per giustificare un esame da parte di un giudice internazionale”; che “la valutazione di questa soglia è, per sua natura, relativa e dipende dalle circostanze del caso di specie” (§ 33); che occorre comunque “tener conto dei seguenti elementi: la natura del diritto che si presume violato, la gravità dell'incidenza della violazione allegata nell'esercizio di un diritto e/o le eventuali conseguenze della violazione sulla situazione personale del ricorrente” (§ 34) (ma — si aggiunge nella sentenza Gagliano, cit., § 55 — anche “della percezione soggettiva del ricorrente e della posta in gioco oggettiva della controversia”), ha poi affermato il principio secondo cui, a fronte di una grave violazione del principio di durata ragionevole del processo, “l'entità della causa innanzi ai giudici nazionali può essere determinante soltanto nell'ipotesi in cui il valore sia modico o irrisorio” (sentenza 18 ottobre 2010, Giusti c. Italia, § 35).

A ben vedere nulla autorizza a ritenere che una tale clausola, essendo rapportata a parametri ulteriori e diversi dal mero esito della causa e legati piuttosto alla considerazione delle variabili circostanze del caso concreto, possa di per sé comportare una revisione dei descritti parametri talmente radicale da potersi prevedere che, in forza della stessa, possa escludersi *tout court*, sempre e in ogni caso, la riconoscibilità dell'equo indennizzo alla parte soccombente.

3.2.2. - Sotto il secondo profilo (possibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata della norma interna tale da renderla compatibile con il parametro pattizio come interpretato dalla giurisprudenza europea), non può non ribadirsi che ogni pur dovuto tentativo in tale direzione è destinato a scontrarsi con l'insuperabile dato testuale della norma, che impedisce di liquidare un indennizzo in misura superiore al “valore del diritto accertato”.

La lettera di tale ultima disposizione non sembra in particolare consentirne una interpretazione restrittiva e correttiva nel senso di ritenere — come pure è stato sostenuto in uno dei primi commenti — che “il riferimento al diritto accertato dal giudice costituisca un limite nella determinazione del valore della causa così come avviene per individuare lo scaglione di valore della causa ai fini della liquidazione delle spese legali”: l'analisi logica della frase e l'uso della disgiuntiva “o”, rafforzato peraltro dall'inciso condizionale “se inferiore”, evidenziano inconfutabilmente che il valore del diritto accertato viene indicato, in alternativa a quello del valore della causa, come limite alla “misura dell'indennizzo” e non come criterio di determinazione del “valore della causa”.



Una diversa lettura finirebbe, dunque, col tradursi in una interpretazione *contra legem*, come detto non consentita nemmeno se si tratta di armonizzare la norma interna al parametro costituzionale rappresentato dalla CEDU, in forza del richiamo ai “vincoli derivanti ... dagli obblighi internazionali” contenuto nell’art. 117 Cost., dovendo, in tal caso, una siffatta opera di raccordo tra fonte interna e fonte internazionale in conflitto essere necessariamente rimessa alla Corte delle leggi nei termini, e con le consequenziali statuizioni, di cui al dispositivo.

4. - È infine appena il caso di precisare che, ancorché la fattispecie nel presente giudizio esaminata sia quella del rigetto integrale della domanda (soccombenza della parte ricorrente nel processo presupposto), il sollevato dubbio di costituzionalità della norma citata è destinato a porsi, nei medesimi termini, anche nell’ipotesi inversa di soccombenza della parte resistente (o convenuta) nel processo presupposto, ovviamente ove sia questa a proporre la domanda per equa riparazione.

Ed invero, sembra evidente che il riferimento al valore del diritto accertato va rapportato alla posizione che nel processo presupposto assumeva la parte che avanzi richiesta d’indennizzo ai sensi della legge n. 89/2001.

In tal senso, non deve fuorviare la considerazione che, nel caso di soccombenza del convenuto, il giudizio presupposto si sia concluso ovviamente con l’accoglimento della domanda avanzata dall’attore e quindi con il positivo accertamento del diritto da quest’ultimo fatto valere, posto che, ai fini qui in considerazione, rileva piuttosto l’altra faccia di quella statuizione che, per il convenuto, equivale al rigetto delle sue tesi difensive.

Per converso, del resto, anche nel caso, qui in esame, di soccombenza della parte attrice, ove a richiedere l’indennizzo fosse la parte convenuta, vittoriosa in quel giudizio, nei confronti della stessa non varrebbe ovviamente il limite qui censurato, posto che, in rapporto alla sua posizione, il rigetto della domanda attrice equivale al pieno riconoscimento della fondatezza del suo diritto a contrastare la pretesa avversaria.

La norma censurata evoca, infatti, a ben vedere, il valore dell’accertamento contenuto nella sentenza; e un contenuto di accertamento è sempre presente in qualsiasi sentenza: di rigetto, di condanna, costitutiva o di mero accertamento (positivo o negativo) che sia.

Un tale contenuto poi è sempre bivalente rispetto alle posizioni delle parti in lite (per definizione, ovviamente, contrapposte).

L’attore dunque che agisce in giudizio per ottenere l’accertamento di un suo diritto, chiede per l’appunto un accertamento positivo di una tale situazione giuridica; nella stessa causa ovviamente si contrappone la posizione del convenuto che, resistendo alla domanda, per ciò stesso implicitamente invoca un accertamento negativo di tale situazione, non rilevando, ai nostri fini, se ne faccia a sua volta oggetto di domanda riconvenzionale o semplicemente di mera difesa.

*P.Q.M.*

*Visti gli artt. 134 e 137 Cost., 1 legge cost. 9.2.1948 n. 1 e 23 legge 11.3.1953 n. 87,*

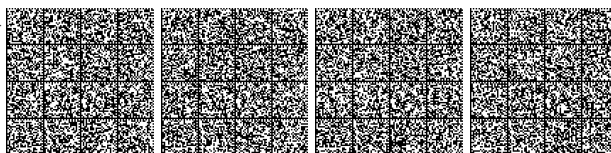
*Dichiara non manifestamente infondata, e rilevante nel presente giudizio, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2-bis, comma 3, legge 24.3.2001 n. 89 (introdotto dall’art. 55 co. 1° lett. b) D.L. 22.6.2012 n. 83, convertito con legge 7.8.2012 n. 134), per contrasto con l’art. 117 della Costituzione, nella parte in cui limita la misura dell’indennizzo (liquidabile in favore della parte che abbia subito un danno per la durata irragionevole del processo presupposto) al “valore del diritto accertato” senza alcuna ulteriore specificazione o limite, comportando in tal modo l’impossibilità di liquidare in alcuna misura un’equa riparazione in favore della parte che, nel processo presupposto, sia risultata interamente soccombente;*

*Dispone l’immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale e la sospensione del presente procedimento fino all’esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;*

*Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al ricorrente e al Ministero della Giustizia presso l’Avvocatura Distrettuale dello Stato e, con urgenza, al Presidente del Consiglio dei ministri, e che la stessa venga altresì comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Reggio Calabria, 31 ottobre 2013

*Il Giudice:* MANGANO



## N. 56

*Ordinanza del 28 novembre 2013 emessa dal Giudice designato della Corte di appello di Reggio Calabria nel procedimento civile promosso da Pollino Leone contro Ministero della giustizia*

**Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Misura dell'indennizzo - Limitazione al «valore del diritto accertato [dal giudice]» senza alcuna ulteriore specificazione o limite - Conseguente impossibilità di liquidare in alcuna misura un'equa riparazione in favore della parte che, nel processo presupposto, sia risultata interamente soccombente - Contrasto con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo cui la soccombenza nel procedimento presupposto non preclude il diritto alla «equa soddisfazione» per la sua irragionevole durata - Inosservanza di vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.**

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2-*bis*, comma 3, inserito dall'art. 55, comma 1, lett. *b*), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

## LA CORTE DI APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento camerale iscritto al n. 321/2013 V.G., avente ad oggetto: equa riparazione ex l. n. 89/2001, ad istanza di Pollino Leone, nato a Milazzo il 21 maggio 1988 (c.f. PLLLN-88E21F206M), Rappresentato e difeso dall'avv. Tonino Barberio, ricorrente;

Contro Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato difeso per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Reggio Calabria, resistente;

Visto il ricorso presentato in data 15 novembre 2013 da Pollino Leone, con il quale viene richiesto l'indennizzo per l'irragionevole durata di una causa civile promossa dai genitori esercenti la potestà sullo stesso, all'epoca minore di età, nei confronti dell'Unità Sanitaria Locale n. 43 di Milazzo per conseguire il risarcimento del danno per le lesioni subite al momento della nascita previo riconoscimento della responsabilità del personale medico e paramedico dipendente intervenuto (controversia conclusa con il rigetto della domanda da parte della Corte d'Appello di Messina);

Vista la documentazione allegata, osserva.

*1. — La fattispecie.*

Il giudizio presupposto è stato definito con sentenza della Corte d'Appello di Messina n. 189/2012 che ha rigettato l'appello proposto da Pollino Antonino e Visalli Angela avverso il provvedimento del Tribunale di Messina che aveva disatteso la domanda risarcitoria.

L'odierno ricorrente, all'esito del giudizio presupposto, è dunque risultato interamente soccombente.

*2. — La disciplina applicabile alla fattispecie. La norma censurata.*

Reputa questo decidente che la nuova disciplina dettata in tema di equa riparazione per effetto delle modifiche introdotte alla legge 24 marzo 2001, n. 89, dall'art. 55 del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83 (recante Misure urgenti per la crescita del Paese: c.d. decreto Sviluppo), convertito in legge 7 agosto 2012, n. 134, e in particolare la norma, decisamente innovativa, contenuta nel nuovo art. 2-*bis*, comma 3, l. n. 89/2001 (a mente della quale, «la misura dell'indennizzo, anche in deroga al comma 1, non può in ogni caso essere superiore al valore della causa o, se inferiore, a quello del diritto accertato dal giudice»), debba necessariamente portare a non riconoscere, in tal caso, in alcuna misura, il preteso diritto all'indennizzo.

2.1. — Prima di concentrare l'attenzione su tale disposizione, giova prendere le mosse da altra previsione che vale a delineare un più ampio e coerente quadro di riferimento, anche se di per sé non ancora decisivo né univoco nel senso sopra indicato: ci si riferisce alla previsione di cui all'art. 2-*bis*, comma 2, lett. *a*), l. cit., secondo la quale «... l'indennizzo è determinato ... tenendo conto: *a*) dell'esito del processo nel quale si è verificata la violazione di cui al comma 1, dell'art. 2 ... ».



Onde apprezzarne la portata innovativa, è bene rammentare che, con riferimento alla previgente normativa, nella giurisprudenza della Corte di Cassazione (conformemente alla giurisprudenza della Corte E.D.U.), posta la regola del riconoscimento del diritto all'equa riparazione a tutte le parti del processo «indipendentemente dal fatto che esse siano risultate vittoriose o soccombenti e dalla consistenza economica ed importanza del giudizio» e precisata altresì l'irrelevanza della «asserita consapevolezza da parte dell'istante della scarsa probabilità di successo dell'iniziativa giudiziaria» (v. *ex aliis* Cass. 12 aprile 2010, n. 8632; 9 aprile 2010, n. 8541), si ammette bensì che dell'esito del processo presupposto possa comunque tenersi conto ma solo qualora abbia un indiretto riflesso sull'identificazione, o sulla misura, del pregiudizio morale sofferto dalla parte in conseguenza dell'eccessiva durata della causa, come accade «quando il soccombente abbia promosso una lite temeraria, o abbia artatamente resistito in giudizio al solo fine di perseguire proprio il perfezionamento della fattispecie di cui al richiamato art. 2», precisandosi inoltre che di dette situazioni, «costituenti abuso del processo» anche ai fini della commisurazione dell'indennizzo, «deve dare prova puntuale l'Amministrazione» non essendo «sufficiente, a tal fine, la deduzione che la domanda della parte sia stata dichiarata manifestamente infondata» (v. *ex multis*, da ultimo, Cass. 9 gennaio 2012, n. 35).

A fronte di un indirizzo così strutturato, la portata innovativa della previsione di cui all'art. 2-bis comma 2, lett. a) si apprezza sotto un duplice profilo.

Anzitutto perché la considerazione dell'esito del giudizio assume, nella nuova disciplina, bensì ai soli fini della quantificazione dell'indennizzo, un ruolo non più eccezionale ma normale, fisiologico e soprattutto sganciato dalla condizione che esso si accompagni anche alla consapevolezza della parte e, correlativamente, ad un uso strumentale del processo.

In secondo luogo, perché non può considerarsi più necessario, affinché l'esito del giudizio possa assumere un ruolo riduttivo dell'indennizzo, che lo stesso (e soprattutto l'abuso del processo alla base di esso richiesto) sia oggetto di un onere di allegazione e prova da parte dell'amministrazione, potendo e dovendo il giudice *ex se* — tanto più nel nuovo modello procedimentale a contraddittorio eventuale — sindacare e ponderare l'esito del giudizio quale risultante dagli atti prodotti.

2.2. — Nella stessa direzione si inserisce, ma con portata ancor più dirompente, la previsione qui censurata contenuta nel comma 3 del nuovo art. 2-bis, a tenore della quale “la misura dell'indennizzo, anche in deroga al comma 1, non può in ogni caso essere superiore al valore della causa o, se inferiore, a quello del diritto accertato dal giudice”.

2.2.1. — La previsione pone, anzitutto, un ancor più stretto legame tra valore della causa ed equa riparazione, stabilendo che il primo rappresenta un limite per il secondo.

In tale parte essa dà espressione ad una convinzione di comune buon senso particolarmente avvertita per le cause bagattellari: è, infatti, inimmaginabile che per l'eccessiva durata di un processo nel quale tuttavia si verta di beni o somme per un valore di poche centinaia o addirittura poche decine di euro, possa mai presumersi una sofferenza morale o patema d'animo tale da meritare indennizzi di euro 750 o anche solo 500 per ogni anno di ritardo.

2.2.2. — La norma, però, va al di là di tale equazione, giungendo — nella seconda parte — a stabilire che l'indennizzo non possa essere superiore nemmeno al “valore del diritto accertato dal giudice”, ove questo risulti inferiore al valore della causa.

Alla stregua di tale disposizione l'esito della causa assume, dunque, un rilievo ben maggiore di quello di mero parametro di commisurazione dell'indennizzo tra il minimo di euro 500 e il massimo di euro 1500 per anno o frazione di anno stabiliti dal primo comma dell'art. 2-bis, imponendo una liquidazione anche al di sotto di tale limite (“anche in deroga al comma 1”, precisa la norma) ove inferiore ad esso sia appunto il valore del diritto accertato dal giudice.

Il significato oggettivo di tale disposizione induce, come detto, a ritenere che nulla possa essere liquidato nel caso in cui il diritto fatto valere in giudizio sia giudicato inesistente, finendo, di fatto, a condizionare all'esito almeno in parte vittorioso del giudizio presupposto l'accogliibilità della domanda di equa riparazione per l'irragionevole durata dello stesso.

Sul piano logico, infatti, non sembra contestabile che, almeno ai fini della norma in esame, l'accertamento negativo della sussistenza di un diritto equivale all'accertamento che il diritto fatto valere in giudizio è inesistente (e come tale, per così dire, “vale zero”).

Non può sfuggire pertanto il paradosso (ed anche la violazione del fondamentale parametro di cui all'art. 3 Cost.) cui si incorrerebbe a ritenere che, posto il valore della causa uguale a 100: a) in caso di diritto accertato uguale a 10, sia liquidabile un indennizzo non maggiore di 10; b) in caso di radicale rigetto della domanda, sia invece liquidabile un indennizzo maggiore fino al limite di 100. Occorrerebbe presumere cioè, ma non si vede con quale plausibilità logica, che la durata irragionevole del processo sia fonte per la parte di sofferenza morale maggiore in caso di totale rigetto della sua domanda e minore in caso di parziale accoglimento.



2.3. — È tutt'altro che certo, peraltro, che una tale interpretazione della norma, fondata sulla sua insuperabile formulazione letterale, vada oltre l'intenzione del legislatore, potendosi rinvenire da altre parti della novella indici alquanto significativi nella medesima direzione.

Tali sono anzitutto le disposizioni che escludono il diritto all'indennizzo in caso di esito del giudizio conforme alla proposta conciliativa o a quella ricevuta in sede di mediazione (art. 2, comma 2-*quinqües*, lett. *b, c*): ipotesi queste ultime rispetto alle quali l'aver agito infondatamente in giudizio costituisce sicuramente un *minus* (dal punto di vista del riconoscimento che nel giudizio presupposto hanno ricevuto le ragioni fatte valere dalla parte).

Ma rilievo convergente deve darsi anche:

— alla già vista disposizione che indica l'esito del processo tra i parametri cui aver necessariamente riguardo per la commisurazione dell'indennizzo;

— alla modifica dell'art. 4 che ha reso improponibile la domanda anteriormente alla conclusione del procedimento con provvedimento definitivo;

— alla norma contenuta nel novellato art. 3 comma 3, lett. *c*) che impone al ricorrente di depositare, unitamente al ricorso, copia autentica della sentenza o ordinanza irrevocabile che ha concluso il giudizio.

L'importanza che — come da tali ultime modifiche si trae con evidenza — viene attribuita al fatto che il giudice dell'equa riparazione sia posto in condizione di conoscere l'esito definitivo del giudizio, non altrimenti può spiegarsi se non con preponderante rilievo attribuito dal legislatore nazionale a tale aspetto della vicenda, quale parametro determinativo della liquidazione dell'indennizzo.

Indiretta conferma della ragionevolezza di tale interpretazione si trae, infine, dalla relazione al disegno di legge di conversione, e in particolare dall'osservazione ivi contenuta secondo cui tra le finalità della riforma vi è quella di “non allargare le maglie di un bacino di domanda di giustizia suscettibile di distorsioni che sono già presenti nell'attuale sistema (in cui accade che una causa venga instaurata, al di là della fondatezza della pretesa, in finzione del conseguimento del successivo indennizzo spettante per la violazione del termine di durata ragionevole del processo, dal momento che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha più volte affermato che l'indennizzo in parola spetta anche alla parte rimasta soccombente nel processo «presupposto»)”.

Tale passaggio sembra invero tradire la piena consapevolezza da parte del legislatore che il principio da sempre affermato nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo e, in piena adesione alla stessa, in quella della Corte di Cassazione, secondo cui l'equa riparazione spetta anche alla parte pienamente soccombente, è causa di distorsioni nel funzionamento e nell'impostazione teorica stessa dei fondamenti e della natura del diritto all'equa riparazione.

Secondo la relazione, la riforma non interverrebbe su tale distorsione ma si limiterebbe a perseguire l'obiettivo di non allargarne le maglie. Alla stregua però di quanto sopra si è detto, gli strumenti di fatto introdotti e da ultimo analizzati — prescindendo del tutto, nell'attribuire il visto rilievo all'esito del giudizio, dall'accertamento dell'esistenza di un atteggiamento negligente, strumentale o abusivo a fondamento della domanda rigettata o della resistenza a quella interamente accolta — appaiono oggettivamente idonei anche a contrastare in radice il principio suddetto.

2.4. — Non ignora questo decidente che indice di segno contrario è rappresentato dalla previsione, contenuta nel comma 2-*quinqües* lett. *a*) dell'art. 2 l. Pinto, secondo la quale non può essere riconosciuto alcun indennizzo in favore della parte soccombente “condannata a norma dell'art. 96 del codice di procedura civile”.

Alla stregua di tale disposizione, affinché sia escluso l'indennizzo dovrebbe concludersi che non possa bastare la mera soccombenza, occorrendo che la parte soccombente sia stata condannata per responsabilità processuale aggravata.

L'argomento, in effetti, è tutt'altro che debole, ma ancor più difficilmente superabile rimane l'ostacolo rappresentato dalla soglia del valore del diritto accertato chiaramente dettata come soglia alla liquidazione dalla disposizione qui censurata che, pur dedicata alla “misura dell'indennizzo” e non ai presupposti dello stesso, finisce con il pesare maggiormente della prima in sede applicativa, non vedendosi, infatti, come giustificare e come parametrare l'indennizzo in favore del soccombente in modo coerente con tale limite.

Meno cogente appare, invece, sul piano applicativo, la norma di cui all'art. 2, comma 2-*quinqües* lett. *a*), la quale, a ben vedere, si limita a identificare un gruppo di ipotesi (giudizi presupposti in cui la parte che richiede l'indennizzo sia risultata soccombente e sia stata anche condannata per responsabilità processuale aggravata) all'interno di un gruppo di ipotesi più ampio (giudizi presupposti in cui la parte che chiede l'indennizzo sia risultata interamente soccombente), riferendo solo al primo circoscritto sottoinsieme il previsto effetto dell'esclusione, a priori, del diritto all'indennizzo per l'irragionevole durata del processo.

In mancanza di altro indice normativo è evidente che il criterio interpretativo dell'argomento a contrario varrebbe da solo a dimostrare che per tutte le altre ipotesi rientranti nell'insieme più ampio, ma non nel sottoinsieme più ridotto, la mera soccombenza non possa di per sé ritenersi motivo di esclusione dall'equa riparazione.



Detto altro indice normativo però esiste, ed è rappresentato per l'appunto dalla norma qui censurata.

Questa invero ha evidentemente uno spettro di azione più ampio, capace di investire, sia pure come detto non riguardando in astratto i presupposti del diritto all'indennizzo ma incidendo piuttosto sulla concreta commiserazione dello stesso, l'intero e più ampio gruppo di ipotesi sopra considerato e di farlo altresì, in ragione di una formulazione testuale evidentemente non ben ponderata, in termini così radicali da privare di fatto la distinzione tra le due ipotesi se non di senso, certamente di ogni pratica utilità.

Le *rationes* sottese alle due norme sono, infatti, chiaramente diverse: per la prima essendo rappresentata dalla impossibilità di ipotizzare una qualunque sofferenza morale per l'irragionevole durata del processo in presenza di un comprovato atteggiamento strumentale e abusivo della parte, per la seconda essendo invece rappresentata da una esigenza di porre un limite razionale alla valutazione del danno, pur a priori non escluso, e alla correlata liquidazione dell'indennizzo. Lo strumento prescelto per fissare tale ultimo limite si rivela, però, evidentemente più potente rispetto ai limitati obiettivi per i quali era stato probabilmente pensato o entro i quali può comunque ritenersi giustificato in relazione ai parametri accettati nella giurisprudenza europea, finendo come detto ad abbassare la soglia dell'indennizzo fino ad annullarlo del tutto nel caso della soccombenza.

A tutto concedere non può non registrarsi un insanabile contrasto, quantomeno agli effetti pratici, tra le due norme, il che però, lungi dal poter autorizzare l'interprete a una mera disapplicazione della seconda nella parte in cui risulti in contrasto con la prima, ne rafforza piuttosto il sospetto di incostituzionalità.

Non si conoscono comunque orientamenti giurisprudenziali favorevoli a riconoscere il diritto all'equa riparazione, sotto il vigore della nuova disciplina, alla parte soccombente del processo presupposto, registrandosi piuttosto, al contrario, già diverse pronunce di rigetto (v. *ex aliis* App. Bari, decr. 25 settembre 2012, nel proc. n. 547/12 V.G.; Id., decr. 6 novembre 2012, nel proc. n. 610/12 V.G.; Id., decr. 6 novembre 2012, nel proc. n. 613/12 Id., decr. 15 gennaio 2013, nel proc. n. 641/12 V.G.; App. Caltanissetta, decr. 7 febbraio 2013).

3. — *Il parametro costituzionale di riferimento. La rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.*

Il dubbio di costituzionalità della norma suindicata nasce dal contrasto della stessa con l'art. 6, § 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo, nella misura in cui tale norma, nella detta interpretazione, può e deve intendersi assurta a parametro di costituzionalità della legge interna per effetto del richiamo operato dall'art. 117 Cost.

3.1. — Al riguardo è opportuno anzitutto brevemente tratteggiare le coordinate giuridiche entro le quali questo decidente ritiene doversi muovere nel districarsi tra i rapporti tra norme interne e norme CEDU:

*i)* prima regola deve considerarsi quella (costantemente affermata dalla Corte di Cassazione a partire dalle pronunce delle Sezioni Unite del 26 gennaio 2004, n. 1338, n. 1339, n. 1340 e n. 1341 e quindi avallata anche dalla Corte costituzionale a partire dalle note sentenze gemelle del 2007, mi. 348 e 349, e con numerose successive pronunce, sino, da ultimo, all'ordinanza 7 giugno 2012, n. 150) secondo cui il giudice comune ha il dovere di «applicare il diritto nazionale conformemente alla Convenzione» e di «interpretare detta legge in modo conforme alla CEDU per come essa vive nella giurisprudenza della Corte europea»; a tal fine secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il giudice comune deve anzitutto individuare la norma della Convenzione applicabile alla fattispecie sottoposta al suo esame e, nel verificare se essa sia vulnerata dalla disposizione interna, ciò deve fare avendo riguardo alla norma CEDU quale risulta dall'interpretazione della Corte di Strasburgo (v. Corte cost, 22 luglio 2011, n. 236 contenente una completa rassegna delle pronunce che, a partire dalle sentenze 24 ottobre 2007, n. 348 e n. 349 del 2007, hanno affermato detto principio). Egli non può «sindacare l'interpretazione della Convenzione fornita dalla Corte di Strasburgo», che deve applicare nel significato attribuitole da quest'ultima, avendo tuttavia riguardo alla «sostanza di quella giurisprudenza», e dunque potendo in tal senso giovare degli specifici margini di apprezzamento riservati al giudice nazionale (Corte cost. 26 novembre 2009, n. 311; 22 luglio 2011, n. 236, cit.);

*ii)* tale dovere opera «per quanto possibile», e quindi solo nei limiti in cui detta interpretazione conforme sia resa possibile dal testo della stessa legge», che il giudice non può violare, essendo ad essa «pur sempre soggetto», con la conseguenza che qualora rilevi un contrasto della norma interna con la norma convenzionale, al quale non possa porre rimedio mediante l'interpretazione conforme, è tenuto a sollevare questione di legittimità costituzionale della prima, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., poiché è privo del potere di non applicare la disposizione interna (v. in tal senso, proprio in materia di equa riparazione, Cass. 11 marzo 2009, n. 5894).





Siffatti principi, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sono stati dapprima implicitamente confermati da una serie di sentenze del 2010 e dell'inizio del 2011 (sentenze 5 gennaio 2011, n. 1; 4 giugno 2010, n. 196; 28 maggio 2010, n. 187; 15 aprile 2010, n. 138; 12 marzo 2010, n. 93) quindi, sono stati ribaditi, quanto all'inesistenza del potere del giudice comune di disapplicare la norma interna in contrasto con la norma convenzionale, dalla sentenza 11 marzo 2011, n. 80, i cui principi sono stati confermati da successive pronunce (sentenze 11 novembre 2011, n. 303; 22 luglio 2011, n. 236; 8 giugno 2011, n. 175; 7 aprile 2011, n. 113; ordinanze 8 giugno 2011, n. 180; 15 aprile 2011, n. 138) e, di recente, hanno ricevuto il conforto della Corte di giustizia (sentenza 24 aprile 2012, n. C-571/10, Kamberaj, secondo la quale «il rinvio operato dall'art. 6, paragrafo 3, TUE alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, non impone al giudice nazionale, in caso di conflitto tra una norma di diritto nazionale e detta Convenzione, di applicare direttamente le disposizioni di quest'ultima, disapplicando la norma di diritto nazionale in contrasto con essa»).

3.2. — Orbene, le esposte coordinate non possono che condurre, con riferimento alla questione descritta, ad investire della stessa la Corte costituzionale, sussistendo entrambi i presupposti richiesti dall'art. 23 legge 11.3.1953 n. 87, ossia la rilevanza della questione ai fini della decisione sulla proposta domanda e la non manifesta infondatezza della stessa.

Quanto alla rilevanza è appena il caso di ribadire che la norma additata a sospetto ha una diretta incidenza nella decisione sulla proposta domanda di equa riparazione: se ne fosse, infatti, confermata la legittimità costituzionale in applicazione della stessa la domanda (come in altri casi analoghi è stato deciso nei precedenti citati) andrebbe rigettata; in caso contrario essa andrebbe accolta, salvo solo una commisurazione tendenzialmente al minimo dell'indennizzo spettante, all'interno del range fissato nel primo comma dell'art. 2-*bis* e salvo sempre il limite rappresentato dal valore della causa.

Quanto alla sua non manifesta infondatezza la stessa appare altresì più che fondatamente predicabile, atteso che, da un lato, non può dubitarsi dell'irriducibile contrasto della norma interna (ripetesi, art. 2-*bis* comma 3, ultimo inciso, l. 89/2001) con la giurisprudenza della Corte europea sul tema, dall'altro, si deve anche escludere la possibilità di una diversa interpretazione, costituzionalmente orientata, della norma interna.

3.2.1. — Sotto il primo profilo (contrasto della norma con la giurisprudenza europea) è noto che la Corte di Strasburgo ha sempre sottolineato l'irrelevanza della soccombenza del ricorrente, in sé e per sé considerata, ai fini del diritto alla «satisfaction équitable» dell'art. 41 della Convenzione, in ragione del rilievo che la parte, indipendentemente dall'esito della causa, ha comunque subito una diminuzione della qualità della vita in conseguenza dei patemi d'animo sopportati durante il lungo arco temporale che ha preceduto la definitiva decisione della sua posizione processuale (v. *ex aliis* Corte europea diritti dell'uomo, 19 febbraio 1992, Paulsen-Medalen c. Svezia, in Recueil 1998, I, p. 132, che, in un caso in cui una madre protestava contro alcune restrizioni al diritto di visitare i propri figli, dati in affidamento, ha riconosciuto alla ricorrente la somma di 10.000 corone titolo di "equa soddisfazione" ai sensi dell'art. 41 della convenzione, anche se le restrizioni in questione erano state confermate nei vari gradi di giudizio).

Un siffatto principio è da sempre stato ribadito, sotto il vigore della previgente disciplina, dalla Corte di Cassazione essendosi da sempre affermato — come già visto — che il danno non patrimoniale non è escluso dall'esito negativo del processo, ovvero dall'elevata possibilità del rigetto della domanda e che, per ritenere infondata la domanda, occorre, come pure sopra già accennato, che la parte si sia resa responsabile di lite temeraria, o comunque di un vero e proprio abuso del processo (da ultimo Cass. 12 aprile 2010, n. 8632; Cass. 9 aprile 2010, n. 8541), del quale deve dare prova la parte che la eccepisce (tra le molte, Cass. 19 gennaio 2010, n. 819). Secondo la Corte di Cassazione, per negare l'esistenza del danno, può bensì assumere rilievo la "chiara, originaria e perdurante certezza sulla inconsistenza" del diritto fatto valere nel giudizio, con l'avvertenza che non "equivale a siffatta certezza originaria la mera consapevolezza della scarsa probabilità di successo della azione" (Cass. 2 aprile 2010, n. 8165; 2008, n. 24269).

Il descritto quadro internazionale, normativo e giurisprudenziale, di riferimento non può considerarsi rilevante mutato, per il profilo in esame, a seguito dell'entrata in vigore, il 1 giugno 2010, del nuovo art. 35 co. 3° lett. b) della Convenzione EDU, che consente al giudice di Strasburgo di dichiarare irricevibile il ricorso individuale ex art. 34 per il quale il ricorrente non abbia subito alcun pregiudizio rilevante, salve le ipotesi (c.d. clausole di salvaguardia) di mancato esame del caso da parte del giudice nazionale, oppure di compressione di diritti umani convenzionali.

Occorre al riguardo osservare che i contorni e i riflessi operativi di una tale condizione di ricevibilità (comunemente definita *de minimis non curat praetor* e finalizzata a ridurre il contenzioso su violazioni di minima entità) non risultano ancora chiari e consolidati.



A quanto consta, le uniche applicazioni sono state fatte: *a)* per escludere il diritto all'equa riparazione in relazione alla equità di un procedimento penale conclusosi con la condanna a multa per € 150,00 oltre ad € 22,00 per spese e al ritiro di un punto dalla patente di guida (sent. 19.10.2010, Rinck c. Francia); *b)* per escludere l'equa riparazione reclamata dall'imputato per la durata irragionevole di un processo penale conclusosi però, proprio a ragione della sua durata, con il proscioglimento dell'imputato medesimo per prescrizione del reato, che la Corte ha ritenuto idonea ad integrare una *compensatio lucri cum damno* a favore del ricorrente (Corte EDU 6 marzo 2012, Gagliano c. Italia: in tale caso tuttavia la Corte ha poi comunque condannato lo Stato italiano al pagamento di una somma di euro 500, forfettariamente determinata, oltre spese, per il danno morale subito dal ricorrente per l'eccessiva durata del procedimento *ex lege* Pinto).

In altra sentenza infine, la Corte di Strasburgo, dopo aver rilevato che “la giurisprudenza, ancora limitata, fornisce solo parzialmente i criteri che permettono di verificare se la violazione del diritto abbia raggiunto la soglia minima di gravità per giustificare un esame da parte di un giudice internazionale”; che “la valutazione di questa soglia è, per sua natura, relativa e dipende dalle circostanze del caso di specie” (§ 33); che occorre comunque “tener conto dei seguenti elementi: la natura del diritto che si presume violato, la gravità dell'incidenza della violazione allegata nell'esercizio di un diritto e/o le eventuali conseguenze della violazione sulla situazione personale del ricorrente” (§ 34) (ma — si aggiunge nella sentenza Gagliano, cit., § 55 — anche “della percezione soggettiva del ricorrente e della posta in gioco oggettiva della controversia”), ha poi affermato il principio secondo cui, a fronte di una grave violazione del principio di durata ragionevole del processo, “l'entità della causa innanzi ai giudici nazionali può essere determinante soltanto nell'ipotesi in cui il valore sia modico o irrisorio” (sentenza 18 ottobre 2010, Giusti c. Italia, § 35).

A ben vedere nulla autorizza a ritenere che una tale clausola, essendo rapportata a parametri ulteriori e diversi dal mero esito della causa e legati piuttosto alla considerazione delle variabili circostanze del caso concreto, possa di per sé comportare una revisione dei descritti parametri talmente radicale da potersi prevedere che, in forza della stessa, possa escludersi tout court, sempre e in ogni caso, la riconoscibilità dell'equo indennizzo alla parte soccombente.

3.2.2. — Sotto il secondo profilo (possibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata della norma interna tale da renderla compatibile con il parametro pattizio come interpretato dalla giurisprudenza europea), non può non ribadirsi che ogni pur dovuto tentativo in tale direzione è destinato a scontrarsi con l'insuperabile dato testuale della norma, che impedisce di liquidare un indennizzo in misura superiore al “valore del diritto accertato”.

La lettera di tale ultima disposizione non sembra in particolare consentirne una interpretazione restrittiva e correttiva nel senso di ritenere — come pure è stato sostenuto in uno dei primi commenti — che “il riferimento al diritto accertato dal giudice costituisca un limite nella determinazione del valore della causa così come avviene per individuare lo scaglione di valore della causa ai fini della liquidazione delle spese legali”: l'analisi logica della frase e l'uso della disgiuntiva “o”, rafforzato peraltro dall'inciso condizionale “se inferiore”, evidenziano inconfutabilmente che il valore del diritto accertato viene indicato, in alternativa a quello del valore della causa, come limite alla “misura dell'indennizzo” e non come criterio di determinazione del “valore della causa”.

Una diversa lettura finirebbe, dunque, col tradursi in una interpretazione *contra legem*, come detto non consentita nemmeno se si tratta di armonizzare la norma interna al parametro costituzionale rappresentato dalla CEDU, in forza del richiamo ai “vincoli derivanti ... dagli obblighi internazionali” contenuto nell'art. 117 Cost., dovendo, in tal caso, una siffatta opera di raccordo tra fonte interna e fonte internazionale in conflitto essere necessariamente rimessa alla Corte delle leggi nei termini, e con le consequenziali statuizioni, di cui al dispositivo.

4. — È infine appena il caso di precisare che, ancorché la fattispecie nel presente giudizio esaminata sia quella del rigetto integrale della domanda (soccombenza della parte ricorrente nel processo presupposto), il sollevato dubbio di costituzionalità della norma citata è destinato a porsi, nei medesimi termini, anche nell'ipotesi inversa di soccombenza della parte resistente (o convenuta) nel processo presupposto, ovviamente ove sia questa a proporre la domanda per equa riparazione.

Ed invero, sembra evidente che il riferimento al valore del diritto accertato va rapportato alla posizione che nel processo presupposto assumeva la parte che avanzi richiesta d'indennizzo ai sensi della legge n. 89/2001.

In tal senso, non deve fuorviare la considerazione che, nel caso di soccombenza del convenuto, il giudizio presupposto si sia concluso ovviamente con l'accoglimento della domanda avanzata dall'attore e quindi con il positivo accertamento del diritto da quest'ultimo fatto valere, posto che, ai fini qui in considerazione, rileva piuttosto l'altra faccia di quella statuizione che, per il convenuto, equivale al rigetto delle sue tesi difensive.



Per converso, del resto, anche nel caso, qui in esame, di soccombenza della parte attrice, ove a richiedere l'indennizzo fosse la parte convenuta, vittoriosa in quel giudizio, nei confronti della stessa non varrebbe ovviamente il limite qui censurato, posto che, in rapporto alla sua posizione, il rigetto della domanda attrice equivale al pieno riconoscimento della fondatezza del suo diritto a contrastare la pretesa avversaria.

La norma censurata evoca, infatti, a ben vedere, il valore dell'accertamento contenuto nella sentenza; e un contenuto di accertamento è sempre presente in qualsiasi sentenza: di rigetto, di condanna, costitutiva o di mero accertamento (positivo o negativo) che sia.

Un tale contenuto poi è sempre bivalente rispetto alle posizioni delle parti in lite (per definizione, ovviamente, contrapposte).

L'attore dunque che agisce in giudizio per ottenere l'accertamento di un suo diritto, chiede per l'appunto un accertamento positivo di una tale situazione giuridica; nella stessa causa ovviamente si contrappone la posizione del convenuto che, resistendo alla domanda, per ciò stesso implicitamente invoca un accertamento negativo di tale situazione, non rilevando, ai nostri fini, se ne faccia a sua volta oggetto di domanda riconvenzionale o semplicemente di mera difesa.

*P.Q.M.*

*Visti gli artt. 134 e 137 Cost., 1 legge cost. 9.2.1948 n. 1 e 23 legge 11.3.1953 n. 87,*

*Dichiara non manifestamente infondata, e rilevante nel presente giudizio, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2-bis, comma 3, legge 24.3.2001 nr. 89 (introdotto dall'art. 55 co. 1° lett. b) D.L. 22.6.2012 nr. 83, convertito con legge 7.8.2012 nr. 134), per contrasto con l'art. 117 della Costituzione, nella parte in cui limita la misura dell'indennizzo (liquidabile in favore della parte che abbia subito un danno per la durata irragionevole del processo presupposto) al "valore del diritto accertato" senza alcuna ulteriore specificazione o limite, comportando in tal modo l'impossibilità di liquidare in alcuna misura un'equa riparazione in favore della parte che, nel processo presupposto, sia risultata interamente soccombente;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente procedimento fino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;*

*Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al ricorrente e al Ministero della Giustizia presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato e, con urgenza, al Presidente del Consiglio dei Ministri, e che la stessa venga altresì comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Reggio Calabria, 21 novembre 2013.

*Il Giudice: MANGANO*

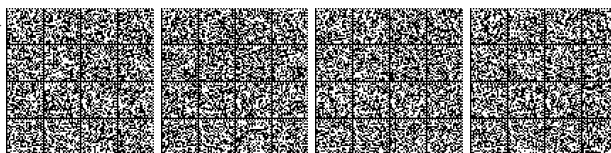
14C00087

N. 57

*Ordinanza del 20 dicembre 2013 emessa dal Giudice designato della Corte di Appello di Reggio Calabria nel procedimento civile promosso da Bartuccio Francesco contro Ministero della giustizia*

**Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Misura dell'indennizzo - Limitazione al «valore del diritto accertato [dal giudice]» senza alcuna ulteriore specificazione o limite - Conseguente impossibilità di liquidare in alcuna misura un'equa riparazione in favore della parte che, nel processo presupposto, sia risultata interamente soccombente - Contrasto con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo cui la soccombenza nel procedimento presupposto non preclude il diritto alla «equa soddisfazione» per la sua irragionevole durata - Inosservanza di vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.**

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2-bis, comma 3, inserito dall'art. 55, comma 1, lett. b), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.



## LA CORTE D'APPELLO

Ha emesso il seguente decreto nel procedimento iscritto al n. 335/2013 V.G.

Letto il ricorso proposto ai sensi della legge n. 89/2001 in data 26 novembre 2013 (ed assegnato, nonché trasmesso, a questo magistrato in data 3 dicembre 2013) da:

Bartuccio Francesco;

nato in data 28 ottobre 1933 a S. Filippo del Mela (ME) e residente in Pace del Mela (ME), via Pace n. 130;

codice fiscale: BRTFNC33R28H842C;

parte rappresentata e difesa per procura ai margini del predetto atto dagli avvocati Isgrò Maria Chiara ed Amato Francesca del Foro di Barcellona Pozzo di Gotto ed elettivamente domiciliata in Reggio Calabria, presso lo studio dell'avv. Dell'Arena Domenica (via Reggio Campi II Tronco n. 111);

pec: avvmariafrancescaamato@pec.giuffre.it;

pec: mariachiaraisgro@pec.giuffre.it;

Vista la documentazione allegata e rilevato che il presente ricorso è stato depositato allorché non era ancora decorso il termine di sei mesi dal momento in cui la decisione che ha concluso il cd. procedimento presupposto è divenuta definitiva (ossia, dal 13 maggio 2013, considerata anche la sospensione processuale dei relativi termini per il periodo delle ferie estive decorso dal 1° agosto 2013 al 15 settembre 2013), donde la sua piena ammissibilità;

dato atto che il procedimento presupposto:

ha avuto una durata:

per il giudizio di primo grado, di anni nove, mesi undici e giorni quindici (calcolata dalla data della notificazione della citazione introduttiva, e cioè dal 5 giugno 1991, a quella del deposito della sentenza di merito, ossia al 21 maggio 2001), da ridursi tuttavia - al netto della durata delle udienze il cui differimento è imputabile al comportamento tenuto dalle parti, compresa quella odierna ricorrente (per n. 1 occasione, in relazione all'udienza del 9 aprile 1999) - ad anni nove, mesi otto e giorni quindici;

per il giudizio di secondo grado (analogamente determinata) di anni cinque, mesi sei e giorni diciassette;

per il giudizio di legittimità, di anni cinque, mesi dieci e giorni dieci;

e quindi, complessivamente, di anni ventuno, mesi uno e giorni dodici;

esso eccede pertanto di anni quindici, mesi uno e giorni dodici rispetto ai termini di cui all'art. 2-bis e 2-ter della legge n. 89/2001;

Valutati la complessità del caso, l'oggetto del procedimento, il comportamento delle parti e del giudice durante il procedimento nonché degli altri soggetti chiamati a concorrere o a contribuire alla sua definizione;

Dato atto in fatto che la parte odierna ricorrente all'esito del giudizio suddetto è risultata soccombente, con condanna altresì alla rifusione delle spese processuali relative ai due gradi di merito del giudizio;

considerato in diritto che:

la soccombenza nel giudizio presupposto di colui che promuova un ricorso per equo indennizzo (ai sensi della legge n. 89 del 2001 e modif. succ.) è stata espressamente prevista quale causa di rigetto della domanda - a termini dell'articolo 2 comma 2-*quinquies* della legge citata, nel testo in atto vigente - soltanto nel caso in cui concorrano con essa i requisiti ulteriori:

della condanna del soccombente per responsabilità processuale aggravata ex art. 96 C.P.C.;

della condanna del medesimo ex art. 91 primo comma secondo periodo C.P.C.;

ovvero, ancora:

dell'aver detta parte posto in essere un abuso di poteri processuali che abbia determinato un'ingiustificata dilazione dei termini del procedimento;

sicché può darsi atto che persiste (pur dopo la novella di cui alla legge n. 134 del 2012) il riconoscimento normativo d'una piena legittimazione in capo alla parte, anche se già soccombente nel giudizio presupposto, a far valutare l'eventuale sussistenza d'una lesione del suo diritto a conseguire in un tempo ragionevole una pronuncia risolutiva della questione controversa;



la previsione contenuta nel comma 3 del «nuovo» art. 2-*bis*, secondo cui «... la misura dell'indennizzo, anche in deroga al comma 1, non può in ogni caso essere superiore al valore della causa o, se inferiore, a quello del diritto accertato dal giudice ...», che ha introdotto un tetto massimo (o valore «soglia») per la determinazione in concreto del quantum liquidabile prima non previsto, in quanto non coordinata con il superiore principio fa tuttavia sorgere due distinti problemi interpretativi, che esigono coerenti e correlate soluzioni (data la loro reciproca interdipendenza):

1) cosa debba intendersi per «... valore del diritto accertato dal giudice ...»;

2) se l'introduzione d'un tetto massimo all'indennizzo liquidabile così avvenuta valga per tutti i possibili epiloghi del giudizio presupposto e per tutte le parti d'esso (qualora, ovviamente, promuovano un ricorso *ex lege* Pinto);

rilevato, in proposito:

sub 1):

che (nella scelta materiale con cui il legislatore ha provveduto a calmierare gli effetti per l'Erario delle decisioni emanande in *subiecta materia*) il «valore del diritto accertato» è parametro che (sebbene suppletivo) prevale rispetto a quello del valore della causa, qualora in concreto gli sia inferiore;

che per l'identificazione del parametro primario suddetto (che comunque va determinato, ai fini perequativi citati) unico possibile richiamo si dà con riferimento alla disciplina della determinazione del valore della controversia (rilevante sia in tema d'individuazione del Giudice competente sia per la liquidazione delle spese giudiziali) dettata dagli artt. 7 e ss. fino a 17 del C.P.C.;

che mentre per le cause di valore «determinato» o «determinabile», il «valore soglia» in questione - se ad esso dovesse essere correlato - sarebbe agevolmente individuabile, per le cause cd. di valore indeterminabile è dubbio se debba applicarsi il criterio per cui la causa avrà valore entro il tetto massimo di competenza del giudice adito (soluzione che potrebbe operare peraltro soltanto per le cause di competenza del giudice di pace) o quello aliunde determinato ai sensi degli artt. 10 e ss., ovvero se la predetta disposizione non trovi applicazione e quindi l'indennizzo liquidabile *ex lege* n. 89 del 2001 non debba, in tali ipotesi, incontrare alcun tetto massimo (come sembrerebbe potersi arguire, tra l'altro, in materia di accertamento su diritti di personalità, diritti indisponibili o status e posizioni giuridicamente tutelabili analoghe);

che, comunque, l'epilogo del procedimento presupposto, nell'ipotesi di soccombenza in esso di chi promuova ricorso ai sensi della legge n. 89 del 2001, rileva alla luce delle superiori constatazioni anche quale elemento per la determinazione della soglia (o «tetto massimo») della concreta liquidabilità dell'indennizzo e va pertanto assunto nel novero degli elementi funzionali al merito della decisione emananda;

che in *subiecta materia* notoriamente è ammesso che sussiste un pregiudizio in *re ipsa*, suscettibile dunque di quantificazione equitativa, sicché non può affermarsi:

né che sia onere del ricorrente dedurre e provare (quale elemento indefettibile per il vaglio della domanda) se sussista e quale sia il valore «soglia» di cui al comma 3 dell'art. 2-*bis* della legge citata;

né che, in difetto d'allegazione o deduzione d'elementi idonei a consentirne l'identificazione e la quantificazione (sempre ai soli fini della legge n. 89 del 2001), tanto ne comporterebbe l'inammissibilità:

non si dimentichi, infatti, che si versa in tema di giudizio monitorio cui si applicano i primi due commi dell'art. 640 C.P.C. (secondo cui «... Il giudice, se ritiene insufficientemente giustificata la domanda, dispone che il cancelliere ne dia notizia al ricorrente, invitandolo a provvedere alla prova ...», con l'esito sanzionatorio per cui «... se il ricorrente non risponde all'invito o non ritira il ricorso oppure se la domanda non è accoglibile, il giudice la rigetta con decreto motivato ...») e che il giudicante non può pertanto rigettare, ovvero dichiarare inammissibile, la domanda per la superiore circostanza;

che, però, mentre per il regime della competenza si fa riferimento al valore quale determinato o determinabile in relazione al *petitum* (o ai *petita*), per il regime della legge Pinto si fa riferimento al valore ritenuto in decisione, e pertanto va chiarito quale sia l'effettivo contenuto prescrittivo della disposizione;

sub 2), che va verificato se detta disposizione integri un'ulteriore causa d'eventuale esclusione d'indennizzo (ancorché non espressamente tipizzata come tale), nel senso che nulla possa essere riconosciuto all'istante nel caso in cui il diritto dallo stesso asseritamente vantato sia fatto valere in giudizio ma sia stato affermato insussistente (in tutto o in parte), ovvero se qualora il ricorrente sia stato soccombente (in tutto o in parte) nel giudizio presupposto e detto giudizio abbia avuto durata irragionevole, la negazione del diritto preteso non valga anche ad escludere il diritto ad equo indennizzo;



ed in proposito almeno tre sono le opzioni praticabili, nel senso che:

### 2.1

una prima opzione suggerisce che la prima eventualità possa ammettersi nel sistema (e sarebbe probabilmente quella più coerente con l'esigenza calmieratrice di cui s'è detto);

ciò (sebbene in apparente contrasto con l'indirizzo consolidato della CEDU in proposito, per cui anche il totalmente soccombente ha diritto ad equo indennizzo in caso di durata irragionevole del processo di cui sia stato parte) in via ermeneutica deriva dal fatto che una siffatta interpretazione della norma (che apparirebbe in sintonia, peraltro, con alcuni spunti offerti dalla relazione introduttiva del testo del disegno di legge poi definitivamente approvato dal Parlamento e, tra questi, segnatamente con il rilievo della necessità d'arginare la presunzione di dannosità della prolungata durata di un processo in modo che non divenga assoluta, ma rimanga *iuris tantum*, con conseguente ammissibilità - nonostante eventuali diversi dicta della Corte CEDU - d'ipotesi d'esclusione del diritto ad un indennizzo anche in caso di irragionevole durata del giudizio stesso là dove ciò comunque ripugni a principi superiori dell'ordinamento interno) sarebbe coerente altresì con la *ratio* di non poche altre disposizioni della novella normativa in esame, tra cui:

le richiamate previsioni d'esclusione del diritto all'indennizzo di cui all'art. 2 comma 2-*quinquies*;

la disposizione che indica l'esito del processo tra i parametri cui commisurare l'indennizzo;

la prevista improponibilità della domanda prima della definizione del procedimento con provvedimento irrevocabile (che è funzionale a consentire proprio il vaglio dell'esito di tale giudizio ai fini liquidatori suddetti);

### 2.2

una seconda opzione proporrebbe, invece, di ritenere non soltanto che il diritto ad equo indennizzo spetti comunque (ove non si versi nelle cause d'esclusione espressamente tipizzate) anche al ricorrente totalmente soccombente nel giudizio presupposto, ma pure che esso debba essere commisurato entro il range normativamente stabilito - tra i 500 ed i 1500 euro per anno (o frazione) - e comunque con le limitazioni di soglia o di tetto massimo dettate dall'art. 2-*quinquies* comma 3 (come a dire che non solo il vittorioso nel giudizio presupposto ma anche il soccombente incontrerà un limite quantitativo alla pretesa riconoscibile);

### 2.3

una terza opzione, infine, parrebbe ammettere che in detta liquidazione a pro del totale soccombente il valore soglia suddetto non dovrebbe operare (perché non v'è a suo favore riconoscimento d'alcun diritto al cui valore parametrare tale tetto massimo);

ma è palese che tanto implicherebbe una diversificazione di trattamento (con esito premiale per il soccombente e penalizzante per il vittorioso parziale) difficilmente compatibile con i principi costituzionali d'uguaglianza e ragionevolezza;

constatato che la seconda delle tre opzioni enunciate è invece quella (nel contesto di sistema vigente in proposito) più coerente con l'indirizzo costante CEDU retro richiamato e con la lettera legis della novella del 2012 e, per tal ragione, va tendenzialmente preferita, poiché se il legislatore avesse voluto anche in tale ipotesi derogarvi (in ossequio a principi superiori d'ordinamento, quali quelli d'uguaglianza e di ragionevolezza) avrebbe potuto e dovuto prevederlo;

rilevato che, tuttavia, occorre chiarire ugualmente - nei sensi retro richiamati sub 1) - cosa debba intendersi per «valore del diritto accertato»;

ritenuto, in proposito, che:

assumere che il valore di soglia massima sia applicabile per solo caso in cui il ricorrente *ex lege* n. 89 del 2011 sia stato sostanzialmente vittorioso (in tutto o in parte) nel giudizio presupposto non risulta, in difetto d'esprese clausole limitative, ammissibile;

la disposizione, d'altronde, va coordinata con la previsione del comma 2 del medesimo articolo (secondo cui: «L'indennizzo è determinato a norma dell'articolo 2056 del codice civile, tenendo conto: a) dell'esito del processo [corsivo dell'estensore] nel quale si è verificata la violazione di cui al comma 1 dell'articolo 2; b) del comportamento del giudice e delle parti; c) della natura degli interessi coinvolti; d) del valore e della rilevanza della causa, valutati anche in relazione alle condizioni personali della parte ...»), che a tanto non fa alcun riferimento;

ancora, è da considerare che l'accertamento della violazione del diritto alla ragionevole durata del processo (che è l'oggetto della cognizione del procedimento in questione) non verte soltanto quanto accade «nel» processo, come parrebbe prima facie dedursi dall'*incipit* dell'art. 2 comma 2 («... Nell'accertare la violazione il giudice valuta la complessità del caso, l'oggetto del procedimento, il comportamento delle parti e del giudice durante il procedimento, nonché quello di ogni altro soggetto chiamato a concorrervi o a contribuire alla sua definizione»), ma anche il suo concreto epilogo (perché occorre verificare che si sia al di fuori delle ipotesi di prevista esclusione del diritto ad indennizzo, e dunque non si può prescindere dal suo rilievo ai superiori fini);



opinare che la superiore lettera possa interpretarsi nel senso di aver fatto riferimento alla vittoriosità o alla soccombenza in senso processuale e non sostanziale (equiparando così l'una all'altra delle due parti del giudizio presupposto) non sembra discutibile tanto sotto il profilo dell'equità sostanziale, quanto sotto il profilo del rigore formale dell'interpretazione che vuole adottarsi;

non appare infatti concettualmente scorretto legittimare, in tali eventualità, l'impiego quale valore di soglia massima di liquidazione - in via suppletiva rispetto a quello del valore del diritto riconosciuto (che non c'è, perché la sentenza «rigetta» o dichiara inammissibile o improponibile o improcedibile la domanda) - quello del valore «positivo» che il giudizio abbia comunque recato alla parte processualmente vittoriosa:

avendo infatti il diritto negato all'uno un rilievo concreto economicamente correlabile alla sfera giuridica dell'altro (nel senso che il convenuto nel giudizio presupposto che non formuli riconvenzionali ma si limiti ad una mera difesa comune «lucra» dalla sconfitta della pretesa altrui la stabilizzazione della sua situazione quo antea, ossia il non dover corrispondere o il non dover adempiere ad un facere altrimenti per lui oneroso nella misura del petitum preteso e poi disatteso), l'interessato potrebbe venire a conseguire un indennizzo da irragionevole durata pur non avendo azionato alcuna pretesa ex adverso, ed addirittura in misura massima, mentre quella consentita al sostanzialmente vittorioso (ma processualmente di gran lunga soccombente) potrebbe essere decisamente inferiore alla prima;

e ciò non risulterebbe irragionevole (o comunque lesivo dell'uguaglianza sostanziale tra le parti di lite), per la diversa incidenza concreta sulla situazione di vita dell'uno e dell'altro della pendenza in se d'un processo potenzialmente foriero d'apportare vantaggio o svantaggio rilevante ad entrambi i contendenti;

in tale ipotesi si dovrebbe però prescindere dal principio della domanda, che sembra invece recepito dal dictum espresso della disposizione in esame («... valore del diritto accertato ...»);

di dubbia legittimità appare, invece, una liquidazione equitativa che - adottando, in via suppletiva, un criterio di perequazione correttivo di potenziali distorsioni - riconoscesse che l'ammontare: o del valore del diritto riconosciuto in concreto alla controparte; o del valore del giudizio (in base al variabile grado di rilevanza della soccombenza, se parziale o totale) possano costituire soglie non superabili per entrambi i già contendenti;

e ciò nel senso che, qualora il valore del diritto accertato in capo all'attore (o ricorrente) del giudizio presupposto fosse 0 o inferiore a quello del valore del giudizio in senso processuale, o comunque accertato ex post, della controparte, questa non potrebbe vedersi comunque riconosciuto un indennizzo superiore a quello dell'attore sostanzialmente soccombente;

e ciò poiché tanto risulta incompatibile con l'indole oggettiva del valore «soglia» in questione e non è consentito dal tipo di discrezionalità ammessa per il giudice in subiecta materia, poiché detta discrezionalità è pur sempre «vincolata» - trattandosi d'un procedimento liquidatorio che conferisce al decidente un potere mai sostanzialmente arbitrario, ove si riconosca che è comunque prevista una soglia minima inderogabile (riferibile all'indole non meramente simbolica dell'indennizzo da riconoscere) - e la sua sindacabilità in sede d'opposizione garantisce che l'eventuale ricorso appunto a parametri d'equità non vulneri il fondamento che la predetta discrezionalità ripete dalla legge vigente;

provando allora ad individuare i casi astrattamente prospettabili, e cioè:

a) quello in cui il ricorrente sia stato parzialmente soccombente - vuoi quale attore (o ricorrente), vuoi quale convenuto (o resistente) - nel giudizio presupposto;

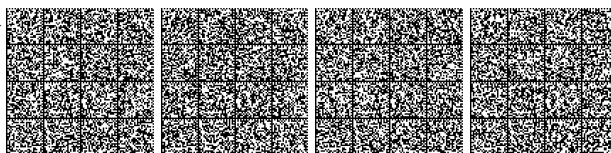
b) quello in cui il ricorrente sia stato totalmente soccombente quale convenuto (o resistente) nel giudizio presupposto;

c) quello in cui il ricorrente sia stato totalmente soccombente quale attore (o ricorrente) nel giudizio presupposto;

può pertanto assumersi, alla luce delle superiori arguizioni, che:

nell'ipotesi sub a), il valore «soglia» comunque non superabile nella liquidazione dell'indennizzo (imposto dall'art. 2-bis comma 3 della legge citata) debba essere identificato nel valore del diritto effettivamente riconosciuto alla parte sostanzialmente vittoriosa;

nell'ipotesi sub b), il valore «soglia» comunque non superabile sarà pur sempre individuato nel valore del diritto riconosciuto alla parte sostanzialmente vittoriosa, ed ovviamente, salva la specificità della vicenda processuale (che potrà giustificare, in situazioni peculiari, anche l'equiparazione tra le parti), potrà essere diversificata la misura dell'indennizzo - entro il range assentito - con tendenziale liquidazione di quella del sostanzialmente soccombente in misura inferiore a quella riconoscibile al sostanzialmente vittorioso ma con possibilità di sua equiparazione ad essa;



nell'ipotesi sub *c*), infine, è da osservare che:

l'accertamento negativo della sussistenza di un diritto equivale all'accertamento che il diritto fatto valere in giudizio ha valore (per chi asseriva di esserne titolare e di poterne fruire e disporre) giuridicamente ed economicamente pari a 0;

è vero poi che, ove non siano formulate riconvenzionali, ma mere difese (o eccezioni idonee a paralizzare la pretesa altrui), non v'è ex adverso alcuna domanda e pertanto non può agevolmente affermarsi che la pronuncia abbia implicitamente accertato contra un qualche diritto del convenuto o del resistente (cui riferire l'individuazione del predetto valore soglia).

A questo ultimo riguardo va però chiarito:

in primo luogo, che può assumersi, se il soccombente e la controparte permangono nella situazione quo antea, che dal punto di vista della controparte vi sia una sostanziale vittoriosità, poiché essa pur godrà del risultato utile costituito dalla continuità di detta situazione di fatto rispetto alle pretese dell'attore (o ricorrente) su cui sia intervenuto il giudicato ed entro i limiti del suo valore (quale emerso in decisione) potrà invocare per sé indennizzo (come riconosciuto sub *b*);

in secondo luogo, che ciò non equivale ad alcuna stabilizzazione o qualificabilità della stessa alla stregua d'un diritto o di situazione di fatto giuridicamente tutelabile né verso costui né verso chicchessia ed implicherà soltanto che il bene della vita controverso (che ha pur sempre un valore economicamente quantificabile) risulterà «intatto» rispetto all'iniziativa attorea, ma solo interinalmente;

in terzo luogo, che a prò dell'attore o ricorrente - che subisca (nel giudizio presupposto) la predetta soccombenza processuale, eventualmente con condanna soltanto per la rifusione delle spese processuali - ai fini della quantificazione del correlato diritto ad equo indennizzo in caso di durata irragionevole di detto procedimento potrà utilizzarsi quale valore «soglia» non superabile quello del valore economico del diritto antea goduto dal convenuto o resistente vittorioso, o, qualora non ve ne fosse alcuno, il valore soglia costituito dal valore economico del bene della vita dedotto in controversia quale emerso in decisione mentre, in ultima analisi, se esso non sia suscettibile di rilievo patrimoniale, non v'è a ben vedere un parametro che consenta di provvedere;

dato atto che presso questa Corte d'Appello i precedenti di merito disponibili ad oggi (per casi identici a quello che oggi ne occupa) appaiono tra loro discordanti al riguardo della soluzione da individuare per la questione esaminata, poiché:

in precedente occasione (nel procedimento iscritto al n. 566/2012 *VG*) essa è stata risolta da questo magistrato delegato nel senso di riconoscere comunque l'operatività della norma di riferimento, pur senza che sia ritraibile nel sistema certezza rassicurante in proposito;

in data 8 aprile 2013 è stata invece da altro magistrato delegato già posta questione di costituzionalità (nel procedimento iscritto al n. 58/2013 *VG*) nei sensi che di seguito si riproducono:

«... 3. - Il parametro costituzionale di riferimento. La rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

Il dubbio di costituzionalità della norma suindicata nasce dal contrasto della stessa con l'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo, nella misura in cui tale norma, nella detta interpretazione, può e deve intendersi assunta a parametro di costituzionalità della legge interna per effetto del richiamo operato dall'art. 117 Cost.

3.1. - Al riguardo è opportuno anzitutto brevemente tratteggiare le coordinate giuridiche entro le quali questo decidente ritiene doversi muovere nel districarsi tra i rapporti tra norme interne e norme CEDU:

*i*) prima regola deve considerarsi quella (costantemente affermata dalla Corte di Cassazione a partire dalle pronunce delle Sezioni Unite del 26 gennaio 2004, n. 1338, n. 1339, n. 1340 e n. 1341 e quindi avallata anche dalla Corte Costituzionale a partire dalle note sentenze gemelle del 2007, nn. 348 e 349, e con numerose successive pronunce, sino, da ultimo, all'ordinanza 7 giugno 2012, n. 150) secondo cui il giudice comune ha il dovere di «applicare il diritto nazionale conformemente alla Convenzione» e di «interpretare detta legge in modo conforme alla CEDU per come essa vive nella giurisprudenza della Corte europea»; a tal fine secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il giudice comune deve anzitutto individuare la norma della Convenzione applicabile fattispecie sottoposta al suo esame e, nel verificare se essa sia vulnerata dalla disposizione interna, ciò deve fare avendo riguardo alla norma CEDU quale risulta dall'interpretazione della Corte di Strasburgo (v. Corte cost. 22 luglio 2011, n. 236 contenente una completa rassegna delle pronunce che, a partire dalle sentenze 24 ottobre 2007, n. 348 e n. 349 del 2007, hanno affermato detto principio). Egli non può «sindacare l'interpretazione della Convenzione fornita dalla Corte di Strasburgo», che deve





applicare nel significato attribuitole da quest'ultima, avendo tuttavia riguardo alla «sostanza di quella giurisprudenza», e dunque potendo in tal senso giovare degli specifici margini di apprezzamento riservati al giudice nazionale (Corte cost. 26 novembre 2009, n. 311; 22 luglio 2011, n. 236, cit.);

*ii)* tale dovere opera «per quanto possibile», e quindi solo nei limiti in cui detta interpretazione conforme sia resa possibile dal testo della stessa legge», che il giudice non può violare, essendo ad essa «pur sempre soggetto», con la conseguenza che qualora rilevi un contrasto della norma interna con la norma convenzionale, al quale non possa porre rimedio mediante l'interpretazione conforme, è tenuto a sollevare questione di legittimità costituzionale della prima, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., poiché è privo del potere di non applicare la disposizione interna (v. in tal senso, proprio in materia di equa riparazione, Cass. 11 marzo 2009, n. 5894).

Siffatti principi, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sono stati dapprima implicitamente confermati da una serie di sentenze del 2010 e dell'inizio del 2011 (sentenze 5 gennaio 2011, n. 1; 4 giugno 2010, n. 196; 28 maggio 2010, n. 187; 15 aprile 2010, n. 138; 12 marzo 2010, n. 93) quindi, sono stati ribaditi, quanto all'inesistenza del potere del giudice comune di disapplicare la norma interna in contrasto con la norma convenzionale, dalla sentenza 11 marzo 2011, n. 80, i cui principi sono stati confermati da successive pronunce (sentenze 11 novembre 2011, n. 303; 22 luglio 2011, n. 236; 8 giugno 2011, n. 175; 7 aprile 2011, n. 113; ordinanze 8 giugno 2011, n. 180; 15 aprile 2011, n. 138) e, di recente, hanno ricevuto il conforto della Corte di giustizia (sentenza 24 aprile 2012, n. C-571/10, Kamberaj, secondo la quale «il rinvio operato dall'articolo 6, paragrafo 3, TUE alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, non impone al giudice nazionale, in caso di conflitto tra una norma di diritto nazionale e detta Convenzione, di applicare direttamente le disposizioni di quest'ultima, disapplicando la norma di diritto nazionale in contrasto con essa»).

3.2. - Orbene, le esposte coordinate non possono che condurre, con riferimento alla questione descritta, ad investire della stessa la Corte Costituzionale, sussistendo entrambi i presupposti richiesti dall'art. 23 legge 11 marzo 1953 n. 87, ossia la rilevanza della questione ai fini della decisione sulla proposta domanda e la non manifesta infondatezza della stessa.

Quanto alla rilevanza è appella il caso di ribadire che la norma additata a sospetto ha una diretta incidenza nella decisione sulla proposta domanda di equa riparazione; se ne fosse, infatti, confermata la legittimità costituzionale in applicazione della stessa la domanda (come in altri casi analoghi è stato deciso nei precedenti citati) andrebbe rigettata; in caso contrario essa andrebbe accolta, salvo solo una commisurazione tendenzialmente al minimo dell'indennizzo spettante, all'interno del range fissato nel primo comma dell'art. 2-bis e salvo sempre il limite rappresentato dal valore della causa.

Quanto alla sua non manifesta infondatezza la stessa appare altresì più che fondatamente predicabile, atteso che, da un lato, non può dubitarsi dell'irriducibile contrasto della norma interna (ripetesi, art. 2-bis comma 3, ultimo inciso, legge n. 89/2001) con la giurisprudenza della Corte europea sul tema, dall'altro, si deve anche escludere la possibilità di una diversa interpretazione, costituzionalmente orientata, della norma interna.

3.2.1. - Sotto il primo profilo (contrasto della norma con la giurisprudenza europea) è noto che la Corte di Strasburgo ha sempre sottolineato l'irrelevanza della soccombenza del ricorrente, in sé e per sé considerata, ai fini del diritto alla «satisfaction équitable» dell'art. 41 della Convenzione, in ragione del rilievo che la parte, indipendentemente dall'esito della causa, ha comunque subito una diminuzione della qualità della vita in conseguenza dei patemi d'animo sopportati durante il lungo arco temporale che ha preceduto la definitiva decisione della sua posizione processuale (v. ex allis Corte europea diritti dell'uomo, 19 febbraio 1992, Paulsen-Medalen c. Svezia, in Recueil 1998, I, p. 132, che, in un caso in cui una madre protestava contro alcune restrizioni al diritto di visitare i propri figli, dati in affidamento, ha riconosciuto alla ricorrente la somma di 10.000 corone titolo di «equa soddisfazione» ai sensi dell'art. 41 della convenzione, anche se le restrizioni in questione erano state confermate nei vari gradi di giudizio).

Un siffatto principio è da sempre stato ribadito, sotto il vigore della previgente disciplina, dalla Corte di Cassazione essendosi da sempre affermato - come già visto - che il danno non patrimoniale non è escluso dall'esito negativo del processo, ovvero dall'elevata possibilità del rigetto della domanda e che, per ritenere infondata la domanda, occorre, come pure sopra già accennato, che la parte si sia resa responsabile di lite temeraria, o comunque di un vero e proprio abuso del processo (da ultimo Cass. 12 aprile 2010, n. 8632; Cass. 9 aprile 2010, n. 8541), del quale deve dare prova la parte che la eccepisce (tra le molte, Cass., 19 gennaio 2010, n. 819). Secondo la Corte di Cassazione, per negare l'esistenza del danno, può bensì assumere rilievo la «chiara, originaria e perdurante certezza sulla inconsistenza» del diritto fatto valere nel giudizio, con l'avvertenza che non «equivale a siffatta certezza originaria la mera consapevolezza della scarsa probabilità di successo della azione» (Cass. 2 aprile 2010, n. 8165; 2008, n. 24269).



Il descritto quadro internazionale, normativo e giurisprudenziale, di riferimento non può considerarsi rilevante-mente mutato, per il profilo in esame, a seguito dell'entrata in vigore, il 1° giugno 2010, del nuovo art. 35 comma 3° lett. b) della Convenzione EDU, che consente al giudice di Strasburgo di dichiarare irricevibile il ricorso individuale ex art. 34 per il quale il ricorrente non abbia subito alcun pregiudizio rilevante, salve le ipotesi (c.d. clausole di salvaguardia) di mancato esame del caso da parte del giudice nazionale, oppure di compressione di diritti umani convenzionali.

Occorre al riguardo osservare che i contorni e i riflessi operativi di una tale condizione di ricevibilità (comunemente definita *de minimis non curat praetor* e finalizzata a ridurre il contenzioso su violazioni di minima entità) non risultano ancora chiari e consolidati.

A quanto consta, le uniche applicazioni sono state fatte: a) per escludere il diritto all'equa riparazione in relazione alla equità di un procedimento penale conclusosi con la condanna a multa per € 150,00 oltre ad € 22,00 per spese e al ritiro di un punto dalla patente di guida (sent. 19 ottobre 2010, Rinck c. Francia); b) per escludere l'equa riparazione reclamata dall'imputato per la durata irragionevole di un processo penale conclusosi però, proprio a ragione della sua durata, con il proscioglimento dell'imputato medesimo per prescrizione del reato, che la Corte ha ritenuto idonea ad integrare una *compensatio lucri cum damno* a favore del ricorrente (Corte EDU 6 marzo 2012, Gagliano c. Italia: in tale caso tuttavia la Corte ha poi comunque condannato lo Stato italiano al pagamento di una somma di € 500, forfettariamente determinata, oltre spese, per il danno morale subito dal ricorrente per l'eccessiva durata del procedimento *ex lege* Pinto).

In altra sentenza infine, la Corte di Strasburgo, dopo aver rilevato che «la giurisprudenza, ancora limitata, fornisce solo parzialmente i criteri che permettono di verificare se la violazione del diritto abbia raggiunto “la soglia minima” di gravità per giustificare un esame da parte di un giudice internazionale»; che «la valutazione di questa soglia è, per sua natura, relativa e dipende dalle circostanze del caso di specie» (paragrafo 33); che occorre comunque «tener conto dei seguenti elementi: la natura del diritto che si presume violato, la gravità dell'incidenza della violazione allegata nell'esercizio di un diritto e/o le eventuali conseguenze della violazione sulla situazione personale del ricorrente» (paragrafo 34) (ma - si aggiunge nella sentenza Gagliano, cif., paragrafo 55- anche «della percezione soggettiva del ricorrente e della posta in gioco oggettiva della controversia»), ha poi affermato il principio secondo cui, a fronte di una grave violazione del principio di durata ragionevole del processo, «l'entità della causa innanzi ai giudici nazionali può essere determinante soltanto nell'ipotesi in cui il valore sia modico o irrisorio» (sentenza 18 ottobre 2010, Giusti c. Italia, paragrafo 35).

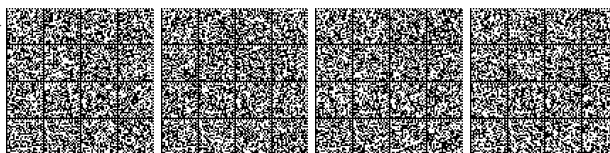
A ben vedere nulla autorizza a ritenere che una tale clausola, essendo rapportata a parametri ulteriori e diversi dal mero esito della causa e legati piuttosto alla considerazione delle variabili circostanze del caso concreto, possa di per sé comportare una revisione dei descritti parametri talmente radicale da potersi prevedere che, in forza della stessa, possa escludersi *tout court*, sempre e in ogni caso, la riconoscibilità dell'equo indennizzo alla parte soccombente.

3.2.2. - Sotto il secondo profilo (possibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata della norma interna tale da renderla compatibile con il parametro pattizio come interpretato dalla giurisprudenza europea), non può non ribadirsi che ogni pur dovuto tentativo in tale direzione è destinato a scontrarsi con l'insuperabile dato testuale della norma, che impedisce di liquidare un indennizzo in misura superiore al «valore del diritto accertato».

La lettera di tale ultima disposizione non sembra in particolare consentirne una interpretazione restrittiva e correttiva nel senso di ritenere - come pure è stato sostenuto in uno dei primi commenti - che «il riferimento al diritto accertato dal giudice costituisca un limite nella determinazione del valore della causa così come avviene per individuare lo scaglione di valore della causa ai fini della liquidazione delle spese legali»: l'analisi logica della frase e l'uso della disgiuntiva «o», rafforzato peraltro dall'inciso condizionale «se inferiore», evidenziano inconfutabilmente che il valore del diritto accertato viene indicato, in alternativa a quello del valore della causa, come limite alla «misura dell'indennizzo» e non come criterio di determinazione del «valore della causa».

Una diversa lettura finirebbe, dunque, col tradursi in una interpretazione *contra legem*, come detto non consentita nemmeno se si tratta di armonizzare la norma interna al parametro costituzionale rappresentato dalla CEDU, in forza del richiamo ai «vincoli derivanti ... dagli obblighi internazionali» contenuto nell'art. 117 Cost., dovendo, in tal caso, una siffatta opera di raccordo tra fonte interna e fonte internazionale in conflitto essere necessariamente rimessa alla Corte delle leggi nei termini, e con le consequenziali statuizioni, di cui al dispositivo ... »;

constatato che quanto sinora esposto legittima ulteriormente a ritenere sussistenti i presupposti per promuovere dunque, in piena adesione al secondo precedente retro richiamato, incidente di costituzionalità della disposizione in premessa richiamata anche nell'odierno procedimento onde far seguire ad esso la sua definizione;



P. Q. M.

Visti gli artt. 134 e 137 Cost., 1 della legge Cost. 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87;

1) dichiara non manifestamente infondata, e rilevante nel presente giudizio, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2-bis, comma 3, legge 24 marzo 2001 n. 89 (introdotto dall'art. 55 comma 1 lett. b) D.L. 22 giugno 2012 n. 83, convertito con legge 7 agosto 2012 n. 134), per contrasto con l'art. 117 della Costituzione, nella parte in cui limita la misura dell'indennizzo (liquidabile in favore della parte che abbia subito un danno per la durata irragionevole del processo presupposto) al «valore del diritto accertato» senza alcuna ulteriore specificazione o limite, comportando in tal modo l'impossibilità di liquidare in alcuna misura un'equa riparazione in favore della parte che, nel processo presupposto, sia risultata interamente soccombente;

2) dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale e la sospensione del presente procedimento fino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

3) ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al ricorrente e al Ministero della Giustizia presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato e, con urgenza, al Presidente del Consiglio dei Ministri, e che la stessa venga altresì comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Reggio Calabria, addì 10 dicembre 2013

Il consigliere delegato: SABATINI

14C00088

N. 58

*Ordinanza del 30 dicembre 2013 emessa dal Giudice designato della Corte di appello di Reggio Calabria nel procedimento civile promosso da Le Mura Pancrazio contro il Ministero della giustizia*

**Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Misura dell'indennizzo - Limitazione al «valore del diritto accertato [dal giudice]» senza alcuna ulteriore specificazione o limite - Conseguente impossibilità di liquidare in alcuna misura un'equa riparazione in favore della parte che, nel processo presupposto, sia risultata interamente soccombente - Contrasto con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo cui la soccombenza nel procedimento presupposto non preclude il diritto alla «equa soddisfazione» per la sua irragionevole durata - Inosservanza di vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.**

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2-bis, comma 3, inserito dall'art. 55, comma 1, lett. b), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

#### LA CORTE D'APPELLO

Ha emesso il seguente decreto nel procedimento iscritto al n. 353/2013 V.G.

Letto il ricorso proposto ai sensi della legge n. 89/2001 in data 5 dicembre 2013 (ed assegnato a questo magistrato in data 16 dicembre 2013, nonché trasmesso in data 23 dicembre 2013) da: Le Mura Pancrazio; nato in data 18 ottobre 1954 a Giardini Naxos ed ivi residente in via Vittorio Emanuele n. 188; Codice fiscale: LMRPCR54R18E014R;

Parte rappresentata e difesa per procura ai margini del predetto atto dall'avv. Gensabella Filippo del foro di Messina ed elettivamente domiciliata in Messina, presso lo studio del medesimo (via La Farina is. R); pec. avv.filippogensabella@xpointpec.it;



Vista la documentazione allegata e rilevato che il presente ricorso è stato depositato allorché non era ancora decorso il termine di sei mesi dal momento in cui la decisione che ha concluso il cd. procedimento presupposto è divenuta definitiva (ossia, tenuto conto della mancata notificazione alla parte personalmente, dopo l'anno dalla data della sua pronuncia e quindi — considerata anche la sospensione processuale dei relativi termini per il periodo delle ferie estive — dal 16 settembre 2013), donde la sua piena ammissibilità;

Premesso in fatto che l'odierno ricorso è stato azionato da soggetto che ha rivestito la qualità di parte, nel giudizio presupposto ivi specificato, non già nel giudizio di primo grado (introdotto avverso la società Naxos Pesca dei F.lli Le Mura Carmelo e Pancrazio s.n.c. in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*) bensì in quello d'appello, dal medesimo formulato avverso la sentenza emessa in data 28 settembre 2004-5.10.2004 dal Tribunale Civile di Messina — II Sezione Stralcio;

Dato atto che, pertanto, il procedimento presupposto:

ha avuto una durata (limitatamente all'unico grado cui la parte ricorrente ha partecipato) di anni cinque, mesi cinque e giorni ventidue (calcolata dalla data della notificazione dell'atto introduttivo, e cioè dall'8 febbraio 2005 a quella del deposito della sentenza di merito, ossia al 31 luglio 2012), da ridursi tuttavia — al netto della durata delle udienze il cui differimento è imputabile al comportamento tenuto dalle parti, compresa quella odierna ricorrente (per n. 2 occasioni, in relazione alle udienze del 10 marzo 2008 e del 12 marzo 2012) — ad anni quattro, mesi undici e giorni ventidue);

esso eccede pertanto di anni due, mesi undici e giorni ventidue rispetto ai termini di cui all'art. 2-bis e 2-ter della legge n. 89/2001;

valutati la complessità del caso, l'oggetto del procedimento, il comportamento delle parti e del giudice durante il procedimento nonché degli altri soggetti chiamati a concorrere o a contribuire alla sua definizione;

Considerato che la parte odierna ricorrente all'esito del giudizio suddetto è risultata soccombente e che, tenuto conto degli interessi coinvolti e del valore e della rilevanza della causa anche in considerazione delle condizioni personali della parte, si stima equo ai sensi dell'art. 2056 del codice civile) riconoscere la somma di € 750 per ogni anno, o frazione di anno superiore a sei mesi quale equo indennizzo, e quindi, complessivamente, l'importo di euro 2250;

Considerato in diritto che:

la soccombenza nel giudizio presupposto di colui che promuova un ricorso per equo indennizzo (ai sensi della legge n. 89 del 2001 e modif. succ.) è stata espressamente prevista quale causa di rigetto della domanda — a termini dell'art. 2 comma 2-*quinquies* della legge citata, nel testo in atto vigente — soltanto nel caso in cui concorrano con essa i requisiti ulteriori:

della condanna del soccombente per responsabilità processuale aggravata ex art. 96 C.P.C.;

della condanna del medesimo ex art. 91 primo comma secondo periodo C.P.C.;

ovvero, ancora:

dell'aver detta parte posto in essere un abuso di poteri processuali che abbia determinato un'ingiustificata dilazione dei termini del procedimento;

sicché può darsi atto che persiste (pur dopo la novella di cui alla legge n. 134 del 2012) il riconoscimento normativo d'una piena legittimazione in capo alla parte, anche se già soccombente nel giudizio presupposto, a far valutare l'eventuale sussistenza d'una lesione del suo diritto a conseguire in un tempo ragionevole una pronuncia risolutiva della questione controversa;

la previsione contenuta nel comma 3 del «nuovo» art. 2-bis, secondo cui «... la misura dell'indennizzo, anche in deroga al comma 1, non può in ogni caso essere superiore al valore della causa o, se inferiore, a quello del diritto accertato dal giudice ...», che ha introdotto un tetto massimo (o valore «soglia» per la determinazione in concreto del quantum liquidabile prima non previsto, in quanto non coordinata con il superiore principio fa tuttavia sorgere due distinti problemi interpretativi, che esigono coerenti e correlate soluzioni (data la loro reciproca interdipendenza):

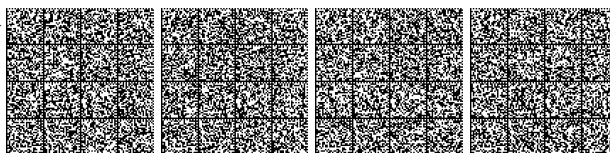
1) cosa debba intendersi per «... valore del diritto accertato dal giudice ...»;

2) se l'introduzione d'un tetto massimo all'indennizzo liquidabile così avvenuta valga per tutti i possibili epiloghi del giudizio presupposto e per tutte le parti d'esso (qualora, ovviamente, promuovano un ricorso *ex lege* Pinto);

Rilevato, in proposito:

Sub 1):

che (nella scelta materiale con cui il legislatore ha provveduto a calmierare gli effetti per l'Erario delle decisioni emanande in subiecta materia) il «valore del diritto accertato» è parametro che (sebbene suppletivo) prevale rispetto a quello del valore della causa, qualora in concreto gli sia inferiore;



che per l'identificazione del parametro primario suddetto (che comunque va determinato, ai fini perequativi citati) unico possibile richiamo si dà con riferimento alla disciplina della determinazione del valore della controversia (rilevante sia in tema d'individuazione del Giudice competente sia per la liquidazione delle spese giudiziali) dettata dagli artt. 7 e ss. fino a 17 del C.P.C.;

che mentre per le cause di valore «determinato» o «determinabile», il «valore soglia» in questione — se ad esso dovesse essere correlato — sarebbe agevolmente individuabile, per le cause cd. di valore indeterminabile è dubbio se debba applicarsi il criterio per cui la causa avrà valore entro il tetto massimo di competenza del giudice adito (soluzione che potrebbe operare peraltro soltanto per le cause di competenza del giudice di pace) o quello aliunde determinato ai sensi degli artt. 10 e ss., ovvero se la predetta disposizione non trovi applicazione e quindi l'indennizzo liquidabile *ex lege* n. 89 del 2001, non debba, in tali ipotesi, incontrare alcun tetto massimo (come sembrerebbe potersi arguire, tra l'altro, in materia di accertamento su diritti di personalità, diritti indisponibili o status e posizioni giuridicamente tutelabili analoghe);

che, comunque, l'epilogo del procedimento presupposto, nell'ipotesi di soccombenza in esso di chi promuova ricorso ai sensi della legge n. 89 del 2001, rileva alla luce delle superiori constatazioni anche quale elemento per la determinazione della soglia (o «tetto massimo») della concreta liquidabilità dell'indennizzo e va pertanto assunto nel novero degli elementi funzionali al merito della decisione emananda;

che in subjecta materia notoriamente è ammesso che sussiste un pregiudizio in re ipsa, suscettibile dunque di quantificazione equitativa, sicché non può affermarsi:

né che sia onere del ricorrente dedurre e provare (quale elemento indefettibile per il vaglio della domanda) se sussista e quale sia il valore «soglia» di cui al comma 3 dell'art. 2-*bis* della legge citata;

né che, in difetto d'allegazione o deduzione d'elementi idonei a consentirne l'identificazione e la quantificazione (sempre ai soli fini della legge n. 89 del 2001), tanto 'ne comporterebbe l'inammissibilità:

non si dimentichi, infatti, che si versa in tema di giudizio monitorio cui si applicano i primi due commi dell'art. 640 C.P.C. (secondo cui «... Il giudice, se ritiene insufficientemente giustificata la domanda, dispone che il cancelliere ne dia notizia al ricorrente, invitandolo a provvedere alla prova ...», con l'esito sanzionatorio per cui «... se il ricorrente non risponde all'invito o non ritira il ricorso oppure se la domanda non è accoglibile, il giudice la rigetta con decreto motivato ...») e che il giudicante non può pertanto rigettare, ovvero dichiarare inammissibile, la domanda per la superiore circostanza;

che, però, mentre per il regime della competenza si fa riferimento al valore quale determinato o determinabile in relazione al petitum (o ai petita), per il regime della legge Pinto si fa riferimento al valore ritenuto in decisione, e pertanto va chiarito quale sia l'effettivo contenuto prescrittivo della disposizione;

Sub 2):

che va verificato se detta disposizione integri un'ulteriore causa d'eventuale esclusione d'indennizzo (ancorché non espressamente tipizzata come tale), nel senso che nulla possa essere riconosciuto all'istante nel caso in cui il diritto dallo stesso asseritamente vantato sia fatto valere in giudizio ma sia stato affermato insussistente (in tutto o in parte), ovvero se qualora il ricorrente sia stato soccombente (in tutto o in parte) nel giudizio presupposto e detto giudizio abbia avuto durata irragionevole, la negazione del diritto preteso non valga anche ad escludere il diritto ad equo indennizzo;

ed in proposito almeno tre sono le opzioni praticabili, nel senso che:

2.1

una prima opzione suggerisce che la prima eventualità possa ammettersi nel sistema (e sarebbe probabilmente quella più coerente con l'esigenza calmieratrice di cui s'è detto);

ciò (sebbene in apparente contrasto con l'indirizzo consolidato della CEDU in proposito, per cui anche il totalmente soccombente ha diritto ad equo indennizzo in caso di durata irragionevole del processo di cui sia stato parte) in via ermeneutica deriva dal fatto che una siffatta interpretazione della norma (che apparirebbe in sintonia, peraltro, con alcuni spunti offerti dalla relazione introduttiva del testo del disegno di legge poi definitivamente approvato dal Parlamento e, tra questi, segnatamente con il rilievo della necessità d'arginare la presunzione di dannosità della prolungata durata di un processo in modo che non divenga assoluta, ma rimanga *iuris tantum*, con conseguente ammissibilità — nonostante eventuali diversi ditta della Corte CEDU d'ipotesi d'esclusione del diritto ad un indennizzo anche in caso di irragionevole durata del giudizio stesso là dove ciò comunque ripugni a principi superiori dell'ordinamento interno) sarebbe coerente altresì con la *ratio* di non poche altre disposizioni della novella normativa in esame, tra cui:

le richiamate previsioni d'esclusione del diritto all'indennizzo di cui all'art. 2 comma 2-*quinquies*;

la disposizione che indica l'esito del processo tra i parametri cui commisurare l'indennizzo;



la prevista improponibilità della domanda prima della definizione del procedimento con provvedimento irrevocabile (che è funzionale a consentire proprio il vaglio dell'esito di tale giudizio ai fini liquidatori suddetti);

2.2

una seconda opzione proporrebbe, invece, di ritenere non soltanto che il diritto ad equo indennizzo spetti comunque (ove non si versi nelle cause d'esclusione espressamente tipizzate) anche al ricorrente totalmente soccombente nel giudizio presupposto, ma pure che esso debba essere commisurato entro il range normativamente stabilito — tra i 500 ed i 1500 euro per anno (o frazione) — e comunque con le limitazioni di soglia o di tetto massimo dettate dall'art. 2-*quinquies* comma 3 (come a dire che non solo il vittorioso nel giudizio presupposto ma anche il soccombente incontrerà un limite quantitativo alla pretesa riconoscibile);

2.3

una terza opzione, infine, parrebbe ammettere che in detta liquidazione a pro del totale soccombente il valore soglia suddetto non dovrebbe operare (perché non v'è a suo favore riconoscimento d'alcun diritto al cui valore parametrare tale tetto massimo);

ma è palese che tanto implicherebbe una diversificazione di trattamento (con esito premiale per il soccombente e penalizzante per il vittorioso parziale) difficilmente compatibile con i principi costituzionali d'uguaglianza e ragionevolezza;

Constato che la seconda delle tre opzioni enunciate è invece quella (nel contesto di sistema vigente in proposito) più coerente con l'indirizzo costante CEDU retro richiamato e con la lettera legis della novella del 2012 e, per tal ragione, va tendenzialmente preferita, poiché se il legislatore avesse voluto anche in tale ipotesi derogarvi (in ossequio a principi superiori d'ordinamento, quali quelli d'uguaglianza e di ragionevolezza) avrebbe potuto e dovuto prevederlo;

Rilevato che, tuttavia, occorre chiarire ugualmente — nei sensi retro richiamati sub 1) — cosa debba intendersi per «valore del diritto accertato»;

Ritenuto, in proposito, che:

assumere che il valore di soglia massima sia applicabile per il solo caso in cui il ricorrente *ex lege* n. 89 del 2011 sia stato sostanzialmente vittorioso (in tutto o in parte) nel giudizio presupposto non risulta, in difetto d'esprese clausole limitative, ammissibile;

la disposizione, d'altronde, va coordinata con la previsione del comma 2 del medesimo articolo (secondo cui: «L'indennizzo è determinato a norma dell'art. 2056 del codice civile, tenendo conto: *a*) dell'esito del processo [corsivo dell'estensore] nel quale si è verificata la violazione di cui al comma 1 dell'art. 2; *b*) del comportamento del giudice e delle parti; *c*) della natura degli interessi coinvolti; *d*) del valore e della rilevanza della causa, valutati anche in relazione alle condizioni personali della parte ...»), che a tanto non fa alcun riferimento;

ancora, è da considerare che l'accertamento della violazione del diritto alla ragionevole durata del processo (che è l'oggetto della cognizione del procedimento in questione) non verte soltanto quanto accade «nel» processo, come parrebbe prima facie dedursi dall'*incipit* dell'art. 2 comma 2 («... Nell'accertare la violazione il giudice valuta la complessità del caso, l'oggetto del procedimento, il comportamento delle parti e del giudice durante il procedimento, nonché quello di ogni altro soggetto chiamato a concorrervi o a contribuire alla sua definizione»), ma anche il suo concreto epilogo (perché occorre verificare che si sia al di fuori delle ipotesi di prevista esclusione del diritto ad indennizzo, e dunque non si può prescindere dal suo rilievo ai superiori fini);

opinare che la superiore lettera possa interpretarsi nel senso di aver fatto riferimento alla vittoriosità o alla soccombenza in senso processuale e non sostanziale (equiparando così l'una all'altra delle due parti del giudizio presupposto) non sembra discutibile tanto sotto il profilo dell'equità sostanziale, quanto sotto il profilo del rigore formale dell'interpretazione che vuole adottarsi;

non appare infatti concettualmente scorretto legittimare, in tali eventualità, l'impiego quale valore di soglia massima di liquidazione — in via suppletiva rispetto a quello del valore del diritto riconosciuto (che non c'è, perché la sentenza «rigetta» o dichiara inammissibile o improponibile o improcedibile la domanda) — quello del valore «positivo» che il giudizio abbia comunque recato alla parte processualmente vittoriosa:

avendo infatti il diritto negato all'uno un rilievo concreto economicamente correlabile alla sfera giuridica dell'altro (nel senso che il convenuto nel giudizio presupposto che non formuli riconvenzionali ma si limiti ad una mera difesa comunque «lucra» dalla sconfitta della pretesa altrui la stabilizzazione della sua situazione quo antea, ossia il non dover corrispondere o il non dover adempiere ad un facere altrimenti per lui oneroso nella misura del petitum preteso e poi disatteso), l'interessato potrebbe venire a conseguire un indennizzo da irragionevole durata pur non avendo azionato alcuna pretesa *ex adverso*, ed addirittura in misura massima, mentre quella consentita al sostanzialmente vittorioso (ma processualmente di gran lunga soccombente) potrebbe essere decisamente inferiore alla prima;



e ciò non risulterebbe irragionevole (o comunque lesivo dell'uguaglianza sostanziale tra le parti di lite), per la diversa incidenza concreta sulla situazione di vita dell'uno e dell'altro della pendenza in se d'un processo potenzialmente foriero d'apportare vantaggio o svantaggio rilevante ad entrambi i contendenti;

in tale ipotesi si dovrebbe però prescindere dal principio della domanda, che sembra invece recepito dal dictum espresso della disposizione in esame («... valore del diritto accertato ...»);

di dubbia legittimità appare, invece, una liquidazione equitativa che — adottando, in via suppletiva, un criterio di perequazione correttivo di potenziali distorsioni — riconoscesse che l'ammontare: o del valore del diritto riconosciuto in concreto alla controparte; o del valore del giudizio (in base al variabile grado di rilevanza della soccombenza, se parziale o totale) possano costituire soglie non superabili per entrambi i già contendenti;

e ciò nel senso che, qualora il valore del diritto accertato in capo all'attore (o ricorrente) del giudizio presupposto fosse (o inferiore a quello del valore del giudizio in senso processuale, o comunque accertato ex post, della controparte, questa non potrebbe vedersi comunque riconosciuto un indennizzo superiore a quello dell'attore sostanzialmente soccombente;

e ciò poiché tanto risulta incompatibile con l'indole oggettiva del valore «soglia» in questione e non è consentito dal tipo di discrezionalità ammessa per il giudicante in subiecta materia, poiché detta discrezionalità è pur sempre «vincolata» — trattandosi d'un procedimento liquidatorio che conferisce al decidente un potere mai sostanzialmente arbitrario, ove si riconosca che è comunque prevista una soglia minima inderogabile (riferibile all'indole non meramente simbolica dell'indennizzo da riconoscere) — e la sua sindacabilità in sede d'opposizione garantisce che l'eventuale ricorso appunto a parametri d'equità non vulneri il fondamento che la predetta discrezionalità ripete dalla legge vigente;

provando allora ad individuare i casi astrattamente prospettabili, e cioè:

a) quello in cui il ricorrente sia stato parzialmente soccombente — vuoi quale attore (o ricorrente), vuoi quale convenuto (o resistente) — nel giudizio presupposto;

b) quello in cui il ricorrente sia stato totalmente soccombente quale convenuto (o resistente) nel giudizio presupposto;

c) quello in cui il ricorrente sia stato totalmente soccombente quale attore (o ricorrente) nel giudizio presupposto;

può pertanto assumersi, alla luce delle superiori arguizioni, che:

nell'ipotesi sub a), il valore «soglia» comunque non superabile nella liquidazione dell'indennizzo (imposto dall'art. 2-bis comma 3 della legge citata) debba essere identificato nel valore del diritto effettivamente riconosciuto alla parte sostanzialmente vittoriosa;

nell'ipotesi sub b), il valore «soglia» comunque non superabile sarà pur sempre individuato nel valore del diritto riconosciuto alla parte sostanzialmente vittoriosa, ed ovviamente, salva la specificità della vicenda processuale (che potrà giustificare, in situazioni peculiari, anche l'equiparazione tra le parti), potrà essere diversificata la misura dell'indennizzo — entro il range assentito — con tendenziale liquidazione di quella del sostanzialmente soccombente in misura inferiore a quella riconoscibile al sostanzialmente vittorioso ma con possibilità di sua equiparazione ad essa;

nell'ipotesi sub c), infine, è da osservare che:

l'accertamento negativo della sussistenza di un diritto equivale all'accertamento che il diritto fatto valere in giudizio ha valore (per chi asseriva di esserne titolare e di poterne fruire e disporre) giuridicamente ed economicamente pari a 0;

è vero poi che, ove non siano formulate riconvenzionali, ma mere difese (o eccezioni idonee a paralizzare la pretesa altrui), non v'è ex adverso alcuna domanda e pertanto non può agevolmente affermarsi che la pronuncia abbia implicitamente accertato contra un qualche diritto del convenuto o del resistente (cui riferire l'individuazione del predetto valore soglia).

A questo ultimo riguardo va però chiarito:

in primo luogo, che può assumersi, se il soccombente e la controparte permangono nella situazione quo antea, che dal punto di vista della controparte vi sia una sostanziale vittoriosità, poiché essa pur godrà del risultato utile costituito dalla continuità di detta situazione di fatto rispetto alle pretese dell'attore (o ricorrente) su cui sia intervenuto il giudicato ed entro i limiti del suo valore (quale emerso in decisione) potrà invocare per sé indennizzo (come riconosciuto sub b);



in secondo luogo, che ciò non equivale ad alcuna stabilizzazione o qualificabilità della stessa alla stregua d'un diritto o di situazione di fatto giuridicamente tutelabile né verso costui né verso chicchessia ed implicherà soltanto che il bene della vita controverso (che ha pur sempre un valore economicamente quantificabile) risulterà «intatto» rispetto all'iniziativa attorea, ma solo interinalmente;

in terzo luogo, che a prò dell'attore o ricorrente — che subisca (nel giudizio presupposto) la predetta soccombenza processuale, eventualmente con condanna soltanto per la rifusione delle spese processuali — ai fini della quantificazione del correlato diritto ad equo indennizzo in caso di durata irragionevole di detto procedimento potrà utilizzarsi quale valore «soglia» non superabile quello del valore economico del diritto antea goduto dal convenuto o resistente vittorioso, o, qualora non ve ne fosse alcuno, il valore soglia costituito dal valore economico del bene della vita dedotto in controversia quale emerso in decisione mentre, in ultima analisi, se esso non sia suscettibile di rilievo patrimoniale, non v'è a ben vedere un parametro che consenta di provvedere;

Dato atto che presso questa Corte d'Appello i precedenti di merito disponibili ad oggi (per casi identici a quello che oggi ne occupa) appaiono tra loro discordanti al riguardo della soluzione da individuare per la questione esaminata, poiché:

in precedente occasione (nel procedimento iscritto al n. 566/2012 *VG*) essa è stata risolta da questo magistrato delegato nel senso di riconoscere comunque l'operatività della norma di riferimento, pur senza che sia ritraibile nel sistema certezza rassicurante in proposito;

in data 8 aprile 2013 è stata invece da altro magistrato delegato già posta questione di costituzionalità (nel procedimento iscritto al n. 58/2013 *VG*) nei sensi che di seguito si riproducono:

«... 3. — Il parametro costituzionale di riferimmo. La rilevano e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

Il dubbio di costituzionalità delle norma suindicata nasce dal contrasto della stessa con l'art. 6, § 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo, nella misura in cui tale norma, nella detta interpretazione, può e deve intendersi assurta a parametro di costituzionalità della legge interna per effetto del richiamo operato dall'art. 1 17 Cost.

3.1. — Al riguardo è opportuno anzitutto brevemente tratteggiare le coordinate giuridiche entro le quali questo decidente ritiene doversi muovere nel districarsi tra rapporti tra nonne interne e norme CEDU:

*i)* prima regola deve considerarsi quella (costantemente affermata dalla Corte di cessazione a partire dalle pronunce delle Sezioni Unite del 26 gennaio 2004, n. 1338, n. 1339, n. 1340 e n. 1341 e quindi avallata anche dalla Corte costituzionale a partire dalle note sentenze gemelle del 2007, nn. 348 e 349, e con numerose successive pronunce, sino, da ultimo, all'ordinanza 7 giugno 2012, n. 150) secondo cui il giudice comune ha il dovere di «applicare il diritto nazionale conformemente alla Convenzione» e di «interpretare detta legge in modo conforme alla CEDU per come essa vice nella giurisprudenza della Corte europea»; a tal fine secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il giudice comune deve anzitutto individuare la norma della Convenzione applicabile alla fattispecie sottoposta al suo esame e, nel verificare se essa sia vulnerata dalla disposizione interna, ciò deve fare avendo riguardo alla norma CEDU quale risulta dall'interpretazione della Corte di Strasburgo (v. Corte cost. 22 luglio 2011, n. 236 contenente una completa rassegna delle pronunce che, a partire dalle sentenze 24 ottobre 2007, n. 348 e n. 349 dei 2007, hanno affermato detto principio). Egli non può «sindacare l'interpretazione della Convenzione fornita dalla Corte di Strasburgo», che deve applicare nel significato attribuitole da quest'ultima, avendo tuttavia riguardo alla «sostanza di quella giurisprudenza», e dunque potendo in tal senso giovare degli specifici margini di apprezzamento riservati al giudice nazionale (Corte cost. 26 novembre 2009, n. 31 I; 22 luglio 2011, n. 236, cit.);

*ii)* tale dovere opera «per quanto possibile», e quindi solo nei limiti in cui detta interpretazione conforme sia resa possibile dal testo della stessa legge», che il giudice non può violare, essendo ad essa «pur sempre soggetto», con la conseguenza che qualora rilevi un contrasto della norma interna con la norma convenzionale, al quale non possa porre rimedio mediante l'interpretazione conforme, è tenuto a sollevare questione di legittimità costituzionale della prima, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., poiché è privo del potere di non applicare la disposizione interna (v. in tal senso, proprio in materia di equa riparazione, Cass. 11 marzo 2009, n. 5894).

Siffatti principi, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sono stati dapprima implicitamente confermati da una serie di sentenze del 2010 e dell'inizio del 2011 (sentenze 5 gennaio 2011, n. 1; 4 giugno 2010, n. 196; 28 maggio 2010, n. 187; 15 aprile 2010, n. 138; 12 marzo 2010, n. 93) quindi, sono stati ribaditi, quanto all'inesistenza del potere del giudice comune di disapplicare la norma interna in contrasto con la norma convenzionale, dalla sentenza dell'11 marzo 2011, n. 80, i cui principi sono stati confermati da successive pronunce (sentenze 11 novembre 2011, n. 303; 22 luglio 2011, n. 236; 8 giugno 2011, n. 175; 7 aprile 2011, n. 113; ordinanze 8 giugno 2011, n. 180; 15 aprile





2011, n. 138) e, di recente, hanno ricevuto il conforto della Corte di giustizia (sentenza 24 aprile 2012, n. C-571/10, Kamberaj, secondo la quale «il rinvio operato dall'art. 6, paragrafo 3, TUE alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, non impone al giudice nazionale, in caso di conflitto tra una norma di diritto nazionale e detta Convenzione, di applicare direttamente le disposizioni di quest'ultima, disapplicando la norma di diritto nazionale in contrasto con essa»).

3.2. — Orbene, le esposte coordinate non possono che condurre, con riferimento alla questione descritta, ad investire della stessa la Corte costituzionale, sussistendo entrambi i presupposti richiesti dall'art. 23 legge 11 marzo 1953 n. 87, ossia la rilevanza della questione ai fini della decisione sulla proposta domanda e la non manifesta infondatezza della stessa.

Quanto alla rilevanza è appena il caso di ribadire che la norma additata a sospetto ha una diretta incidenza nella decisione sulla proposta domanda di equa riparazione: se ne fosse, infatti, confermata la legittimità costituzionale in applicazione della stessa la domanda (conte in altri casi analoghi è stato deciso nei precedenti citati) andrebbe rigettata; in caso contrario essa andrebbe accolta, salvo solo una commisurazione tendenzialmente al minimo dell'indennizzo spettante, all'intenso del range fissato nel primo comma dell'art. 2-bis e salvo sempre il limite rappresentato dal valore della causa.

Quanto alla sua non manifesta infondatezza la stessa appare altresì più che fondatamente predicabile, atteso che, da un lato, non può dubitarsi dell'irriducibile contrasto della norma interna (ripetesi, art. 2-bis comma 3, ultimo inciso, legge n. 89/2001) con la giurisprudenza della Corte europea sul tema, dall'altro, si deve anche escludere la possibilità di una diversa interpretazione, costituzionalmente orientata, della norma interna.

3.2.1. — Sotto il primo profilo (contrasto della norma con la giurisprudenza europea) è noto che la Corte di Strasburgo ha sempre sottolineato l'irrelevanza della soccombenza del ricorrente, in sé e per sé considerata, ai fini del diritto alla «satisfaction équitable» dell'art. 41 della Convenzione, in ragione del rilievo che la parte, indipendentemente dall'esito della causa, ha comunque subito una diminuzione della qualità della vita in conseguenza dei patemi d'animo sopportati durante il lungo arco temporale che ha preceduto la definitiva decisione della sua posizione processuale (v. ex aliis Corte europea diritti dell'uomo, 19 febbraio 1992, Paulsen-Medalen c. Svezia, in Recueid 1998, I, p. 132, che, in un caso in cui una madre protestava contro alcune restrizioni al diritto di visitare i propri figli, dati in affidamento, ha riconosciuto alla ricorrente la somma di 10.000 corone titolo di «equa soddisfazione» ai sensi dell'art. 41 della convenzione, anche se le restrizioni in questione erano state confermate nei vari gradi di giudizio).

Un siffatto principio è da sempre stato ribadito, sotto il vigore della previgente disciplina, dalla Corte di cassazione essendosi da sempre affermato — come già visto - che il danno non patrimoniale non è escluso dall'esito negativo del processo, ovvero dall'elevata possibilità del rigetto della domanda e che, per ritenere infondata la domanda, occorre, come pure sopra già accennato, che la parte si sia resa responsabile di lite temeraria, o comunque di un vero e proprio abuso del processo (da ultimo Cass. 12 aprile 2010, n. 8632; Casa. 9 aprile 2010, n. 85415, del quale deve dare prova la parte che la eccepisce (tra le molte, Cass. 19 gennaio 2010, n. 819). Secondo la Corte di cassazione, per negare l'esistenza del danno, può bensì assumere rilievo la «chiara, originaria e perdurante certezza sulla inconsistenza» del diritto fatto valere nel giudizio, con l'avvertenza che non «equivale a siffatta certezza originaria la mera consapevolezza della scarsa probabilità di successo della azione» (Cass. 2 aprile 2010, n. 8165; 2008, n. 24269).

Il descritto quadro internazionale, normativo e giurisprudenziale, di riferimento non può considerarsi rilevante-mente mutato, per il profilo in esame, a seguito dell'entrata in vigore, il 1° giugno 2010, del nuovo art. 35 comma 3° lettera b) della Convenzione EDU, che consente al giudice di Strasburgo di dichiarare irricevibile il ricorso individuale ex art. 34 per il quale il ricorrente non abbia subito alcun pregiudizio rilevante, salve le ipotesi (c.d. clausole di salvaguardia) di mancato esame del caso da parte del giudice nazionale, oppure di compressione di diritti umani convenzionali.

Occorre al riguardo osservare che i contorni e i riflessi operativi di una tale condizione di ricevibilità (comunemente definita de minimis non curat praetor e finalizzata a ridurre il contenzioso su violazioni di minima entità) non risultano ancora chiari e consolidati.

A quanto consta, le uniche applicazioni sono state finte: a) per escludere il diritto all'equa riparazione in relazione alla equità di un procedimento penale conclusosi con la condanna a multa per € 150,00 oltre ad € 22,00 per spese e al ritiro di un punto dalla patente di guida (sent. 19 ottobre 2010, Rinck e. Francia); b) per escludere l'equa riparazione reclamata dall'imputato per la durata irragionevole di un processo penale conclusosi però, proprio a ragione della sua durata, con il proscioglimento dell'imputato medesimo per prescrizione del reato, che la Corte ha ritenuto idonea ad integrare una compensatio lucri cum danno a favore del ricorrente (Corte EDU 6 marzo 2012, Gagliano c. Italia: in tale caso tuttavia la Corte ha poi comunque condannato lo Stato italiano al pagamento di una somma di euro 500, forfettariamente determinata, oltre spese, per il danno morale subito dal ricorrente per l'eccessiva durata del procedimento ex lege Pinto).



In altra sentenza infine, la Corte di Strasburgo, dopo aver rilevato che «la giurisprudenza, ancora limitata, fornisce solo parzialmente i criteri che permettono di verificare se la violazione del diritto abbia raggiunto “la soglia minima” di gravità per giustificare un esame da parte di un giudice internazionale»; che «la valutazione di questa soglia è, per sua natura, relativa e dipende dalle circostanze del caso di specie» (§ 33); che occorre comunque «tener conto dei seguenti elementi: la natura del diritto che si presume violato, la gravità dell’incidenza della violazione allegata nell’esercizio di un diritto e/o le eventuali conseguenze della violazione sulla situazione personale del ricorrente» (§ 34) (ma - si aggiunge nella sentenza Gagliano, cit., § 55 - anche «della percezione soggettiva del ricorrente e della posta in gioco oggettiva della controversia»), ha poi affermato il principio secondo cui, a fronte di una grave violazione del principio di durata ragionevole del processo, «l’entità della causa innanzi ai giudici nazionali può essere determinante soltanto nell’ipotesi in cui il valore sia modico o irrisorio» (sentenza 18 ottobre 2010, Giusti e. Italia, § 35).

A ben vedere nulla autorizza a ritenere che una tale clausola, essendo rapportata a parametri ulteriori e diversi dal mero esito della causa e legati piuttosto alla considerazione delle variabili circostanze del caso concreto, possa di per sé comportare una revisione dei descritti parametri talmente radicale da potersi prevedere che, in forza della stessa, possa escludersi tout court, sempre e in ogni caso, la riconoscibilità dell’equo indennizzo alla parte soccombente.

3.2.2. — Sotto il secondo profilo (possibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata della norma interna tale da renderla compatibile con il parametro pattizio come interpretato dalla giurisprudenza europea), non può non ribadirsi che ogni pur dovuto tentativo in tale direzione è destinato a scontrarsi con l’insuperabile dato testuale della norma, che impedisce di liquidare un indennizzo in misura superiore al «radere del diritto accertato».

La lettera di tale ultima disposizione non sembra in particolare consentirne una interpretazione restrittiva e correttiva nel senso di ritenere - come pure è stato sostenuto in uno dei primi commenti - che «il riferimento al diritto accertato dal giudice costituisca un limite nella determinazione del valore della causa così come avviene per individuare lo scaglione di valore della causa ai fini della liquidazione delle spese legali»: l’analisi logica della frase e l’uso della disgiuntiva «o», rafforzato peraltro dall’inciso condizionale «se Ulteriore», evidenziano inconfutabilmente che il valore del diritto accertato viene indicato, in alternativa a quello del valore della causa, come limite alla «misura dell’indennizzo» e non come criterio di determinazione del «valore della causa».

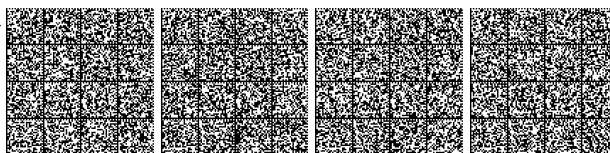
Una diversa lettura finirebbe, dunque, col tradursi in una interpretazione *contra legem*, come detto non consentita nemmeno se si tratta di armonizzare la norma interna al parametro costituzionale rappresentato dalla CEDU, in forza del richiamo ai «vincoli derivanti ... dagli obblighi internazionali» contenuto nell’art. 117 Cost., dovendo, in tal caso, una siffatta opera di raccordo tra fonte interna e fonte internazionale in conflitto essere necessariamente rimessa alla Corte delle leggi nei termini, e con le consequenziali statuizioni, di cui al dispositivo ...»;

Constato che quanto sinora esposto legittima ulteriormente a ritenere sussistenti i presupposti per promuovere dunque, in piena adesione al secondo precedente retro richiamato, incidente di costituzionalità della disposizione in premessa richiamata anche nell’odierno procedimento onde far seguire ad esso la sua definizione;

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 e 137 Cost., 1 della Legge Cost. 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87;*

*1) dichiara non manifestamente infondata, e rilevante nel presente giudizio, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2-bis, comma 3, legge 24 marzo 2001 n. 89 (introdotto dall’art. 55 comma 1 lettera b) decreto-legge 22 giugno 2012 n. 83, convertito con legge 7 agosto 2012 n. 134), per contrasto con l’art. 117 della Costituzione, nella parte in cui limita la misura dell’indennizzo (liquidabile in favore della parte che abbia subito un danno per la durata irragionevole del processo presupposto) al «valore del diritto accertato» senza alcuna ulteriore specificazione o limite, comportando in tal modo l’impossibilità di liquidare in alcuna misura un’equa riparazione in favore della parte che, nel processo presupposto, sia risultata interamente soccombente;*



2) dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente procedimento fino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

3) ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al ricorrente e al Ministero della giustizia presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato e, con urgenza, al Presidente del Consiglio dei ministri, e che la stessa venga altresì comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Reggio Calabria, addì 27 dicembre 2013

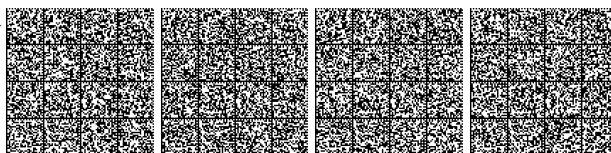
*Il Consigliere delegato:* SABATINI

14C00089

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2014-GUR-018) Roma, 2014 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



## MODALITÀ PER LA VENDITA

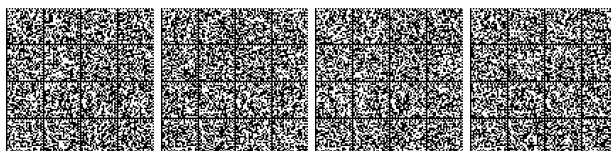
**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- **presso 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.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



  
**GAZZETTA UFFICIALE**  
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)**  
**validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)**

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
<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 € 129,11)\** - annuale € **302,47**  
*(di cui spese di spedizione € 74,42)\** - semestrale € **166,36**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

*(di cui spese di spedizione € 40,05)\** - annuale € **86,72**  
*(di cui spese di spedizione € 20,95)\** - semestrale € **55,46**

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

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

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

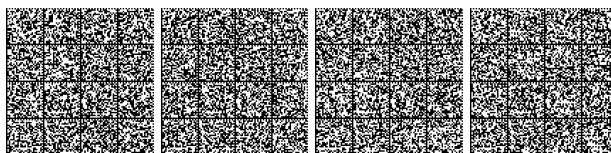
Abbonamento annuo € **190,00**  
 Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**  
 Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00  
 I.V.A. 4% a carico dell'Editore

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.





€ 11,00

