

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 155° - Numero 21

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

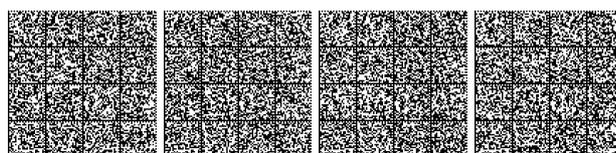
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 14 maggio 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

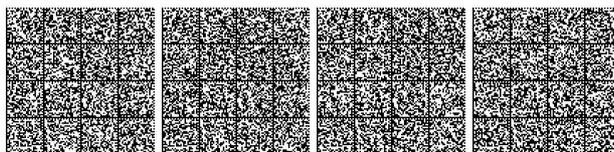




S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **114.** Ordinanza 5 - 7 maggio 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Impiego pubblico - Contratti di lavoro subordinato a tempo determinato - Autorimesione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 2, della legge n. 87 del 1953, limitatamente alle parole "Ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana".
 - Delibera legislativa relativa al disegno di legge n. 579-607, stralcio I-623 (Disposizioni finanziarie urgenti per l'anno 2013. Disposizioni varie), art. 4, approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 19 novembre 2013.
 - Pag. 1
- N. **115.** Sentenza 5 - 7 maggio 2014
 Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.
Immunità parlamentare - Procedimento penale per il reato di diffamazione a mezzo stampa a carico di un senatore per le opinioni da questi espresse nei confronti di un magistrato.
 - Deliberazione del Senato della Repubblica del 3 agosto 2010 (Doc. IV-ter, n.17-A).
 - Pag. 5
- N. **116.** Ordinanza 5 - 7 maggio 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Società - Controllo giudiziario sulla gestione delle società per azioni - Responsabilità degli amministratori e controllo dei soci nella società a responsabilità limitata.
 - Codice civile, artt. 2409 e 2476.
 - Pag. 11
- N. **117.** Ordinanza 5 - 7 maggio 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Imposte e tasse - Riduzione delle aliquote IRAP a favore delle imprese e delle amministrazioni regionali e locali - Utilizzazione delle maggiori disponibilità.
 - Legge della Regione autonoma Sardegna 23 maggio 2013, n. 12 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - legge finanziaria 2013), art. 2.
 - Pag. 14
- N. **118.** Ordinanza 5 - 7 maggio 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Consorzi - Costituzione e fusione - Riordino degli interventi in materia di bonifica e di irrigazione - Convenzione con gli enti locali.
 - Legge della Regione Marche 17 giugno 2013, n. 13 (Riordino degli Interventi in materia di Bonifica e di Irrigazione. Costituzione del Consorzio di Bonifica delle Marche e fusione dei Consorzi di Bonifica del Foglia, Metauro e Cesano, del Musone, Potenza, Chienti, Asola e Alto Nera, dell'Aso, del Tenna e del Tronto), art. 3.
 - Pag. 16



N. 119. Sentenza 5 - 9 maggio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Localizzazione e realizzazione di centrali di compressione a gas al di fuori delle aree sismiche classificate di prima categoria, previo studio particolareggiato della risposta sismica locale.

- Legge della Regione Abruzzo 7 giugno 2013, n. 14 (Interpretazione autentica dell'articolo 11, comma 1, lettera c, della legge regionale 30 marzo 2007, n. 5 «Disposizioni urgenti per la tutela e la valorizzazione della costa teatina» e modifiche alla legge regionale n. 2/2008 «Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale» e alla legge regionale n. 41/2011 «Disposizioni per l'adeguamento delle infrastrutture sportive, ricreative e per favorire l'aggregazione sociale nella città di L'Aquila e degli altri Comuni del cratere»), art. 2.

Pag. 17

N. 120. Sentenza 5 - 9 maggio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giurisdizione domestica - Senato della Repubblica - Attribuzione al Consiglio di Presidenza del potere di giudicare in via esclusiva e definitiva i ricorsi avverso gli atti ed i provvedimenti adottati dall'amministrazione nei confronti dei propri dipendenti.

- Regolamento del Senato della Repubblica, approvato il 17 febbraio 1971, e successive modifiche, art. 12.

Pag. 23

N. 121. Sentenza 5 - 9 maggio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Introduzione della disciplina sulla "Segnalazione certificata di inizio attività" (SCIA) e diretta sostituzione di essa alla preesistente normativa statale e regionale in materia di "Denuncia di inizio attività" (DIA).

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 49, comma 4-ter.

Pag. 30

N. 122. Ordinanza 5 - 9 maggio 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, numero 19).

Pag. 38

N. 123. Ordinanza 5 - 9 maggio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Prescrizione e decadenza - Sospensione della prescrizione tra le persone giuridiche e i loro amministratori, finché sono in carica, per le azioni di responsabilità contro di essi.

- Codice civile, art. 2941, primo comma, numero 7).

Pag. 40



N. 124. Ordinanza 5 - 9 maggio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Misura dell'indennizzo.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 2-bis, comma 3.

..... Pag. 43

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 26. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 marzo 2014 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Personale dell'Agenzia regionale per la bonifica e l'esercizio delle attività residuali delle aree minerarie dismesse o in via di dismissione (ARBAM) - Trasferimento ad essa del personale dipendente a tempo indeterminato dalla società *in house* IGEA Spa - Ricorso del Governo - Denunciata previsione di una procedura di mobilità non riconducibile alla competenza primaria regionale in materia di "ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale" - Contrasto con il principio di accesso al pubblico impiego mediante concorso - Contrasto con i principi fondamentali del testo unico sul pubblico impiego e con le norme sulla mobilità recate dalla "legge di stabilità 2014" - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento civile", comprensiva della disciplina del rapporto di lavoro pubblico (privatizzato).

- Legge della Regione Sardegna 15 gennaio 2014, n. 4, art. 13, comma 3.
- Costituzione, artt. 97, comma terzo, e 117, comma secondo, lett. l); legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 563; decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, art. 1, commi 2 e 3.

Pag. 59

N. 27. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 marzo 2014 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Sardegna - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale (legge finanziaria 2014) - Previsione che nelle entrate spettanti alla Regione sono comprese anche le imposte di fabbricazione, su tutti i prodotti che ne siano gravati, generati nel territorio regionale anche se riscosse nel restante territorio dello Stato - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di politica estera, sistema tributario e contabile dello Stato e dogane - Lesione dei principi di coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Sardegna 21 gennaio 2014, n. 7, art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 117, commi primo e secondo, lett. a), lett. e), e lett. q), e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 8, primo comma, lett. d), 54 e 56; decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, art. 2, commi 1 e 2; direttiva 2008/118/CE del 16 dicembre 2008.....

Pag. 61

N. 69. Ordinanza del Tribunale di Roma del 15 gennaio 2014.

Procreazione medicalmente assistita - Accesso alle tecniche - Divieto per le coppie non affette da sterilità o infertilità, (pur se) portatrici di patologie geneticamente trasmissibili - Conseguente impossibilità per tali coppie di valersi della diagnosi e della selezione preimpianto, evitando la gravidanza naturale e l'eventuale aborto terapeutico - Lesione di diritti soggettivi inviolabili, quali il diritto della coppia a un figlio "sano" e il diritto all'autodeterminazione nelle scelte procreative - Ingerenza indebita nella



vita della coppia - Violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza - Incoerenza tra il divieto di ricorso alla PMA e la possibilità di aborto terapeutico quando il feto risulti affetto da gravi patologie - Discriminazione delle coppie fertili, portatrici di malattia geneticamente trasmissibile, rispetto alle coppie sterili o infertili o in cui l'uomo sia affetto da malattie virali sessualmente trasmissibili - Violazione del diritto alla salute della donna, per difetto di adeguato bilanciamento con la tutela della salute dell'embrione - Contrasto con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), in relazione al diritto al rispetto della vita privata e familiare e al divieto di discriminazione - Richiamo alla sentenza della Corte di Strasburgo 28 agosto 2012, *Costa e Pavan c. Italia*.

- Legge 19 febbraio 2004, n. 40, artt. 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1.
- Costituzione, artt. 2, 3, 32 e 117, primo comma, in relazione agli artt. 8 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.....

Pag. 65

N. 70. Ordinanza del Giudice di pace del 21 gennaio 2010.

Titoli credito - Assegno bancario e assegno circolare - Negoziazione telematica con la procedura "check truncation" - Trasmissione alla banca negoziatrice del messaggio elettronico di "impagato" in prima presentazione - Successivo pagamento dell'importo facciale del titolo a soddisfazione del creditore beneficiario - Legittimazione (o meno) dell'Azienda di credito: a trattenere dal conto corrente del debitore somme di denaro a titolo di "servizio commissioni per impagato assegno" e di "oneri accessori" ex art. 3 della legge n. 396 del 1990 senza avergli dato preventiva comunicazione dell'intervenuta rinegoziazione del titolo ed anche nell'ipotesi in cui il titolo sia stato pagato e non stornato; a "minacciare" il debitore dell'avvio della procedura CAI in caso di inosservanza del termine sancito dall'art. 8 della legge n. 386 del 1990 anche nell'ipotesi in cui il titolo sia stato pagato e non stornato; a "non avvertire il debitore che la procedura CAI è stata interrotta anche nell'ipotesi di mancata trasmissione dei documenti richiesti dall'Azienda di credito sebbene ottenuti dal creditore entro il medesimo termine"; ad avviare la procedura ex lege n. 386 del 1990 prima di averne dato comunicazione al titolare del rapporto di conto corrente interessato secondo le medesime disposizioni applicate a titolo preventivo; ad omettere regolare comunicazione di blocco della avviata procedura ex lege n. 386 del 1990 nell'ipotesi in cui il traente abbia pagato l'intero debito ed i suoi accessori attraverso i canali telematici gestiti dalla medesima Azienda di credito e nell'ipotesi che abbia pagato l'intero debito ed i suoi accessori attraverso i canali ordinari gestiti da terzi ed in data successiva al termine di cui all'art. 8 della legge n. 386 del 1990 - Ingiustificato trattamento di favore per le banche rispetto ai consumatori loro clienti - Irragionevolezza - Vanificazione del diritto alla tutela giurisdizionale - Penalizzazione del consumatore in assenza di una precisa disciplina normativa che regoli l'ipotesi di settore - Incidenza sull'accesso al credito e sull'iniziativa economica privata.

- Legge 15 dicembre 1990, n. 386, artt. 3, 8, 8-bis e 9-bis, "nel loro combinato disposto integrale" con gli artt. 1829 del codice civile, 32 e 50 del r.d. 21 dicembre 1933, n. 1736.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 25 e 41.....

Pag. 74

N. 71. Ordinanza emessa dal Tribunale amministrativo per il Piemonte sul ricorso proposto da Provincia di Alessandria c/Regione Piemonte e Provincia del Verbano Cusio Ossola del 31 gennaio 2014.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Piemonte - Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013-2015 - Autorizzazione dell'assunzione degli impegni di spesa entro il limite degli stanziamenti di competenza dello stato di previsione della spesa per l'anno finanziario 2013 - Assegnazione al capitolo n. 149827 (denominato "Fondo per l'esercizio delle funzioni conferite") della somma, in termini di competenza, di euro 20.000.000 - Aggiorn-



namenti e variazioni allo stato di previsione dell'entrata e della spesa del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 - Variazioni al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio di copertura finanziaria - Violazione del principio di buon andamento - Violazione del principio di autonomia finanziaria provinciale - Lesione dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza.

- Legge della Regione Piemonte 7 maggio 2013, n. 9, artt. 2, commi 1 e 2, e 4, in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge, U.P.B. DB05011 – Titolo 1 – cat. 05; legge della Regione Piemonte 6 agosto 2013, n. 16, art. 1, in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge, U.P.B. DB05011 – Titolo 1 – cat. 05.
- Costituzione, artt. 3, 97, 114, 117, 118 e 119. Pag. 83

N. 72. Ordinanza del 31 gennaio 2014 del Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Piemonte - Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013-2015 - Autorizzazione dell'assunzione degli impegni di spesa entro il limite degli stanziamenti di competenza dello stato di previsione della spesa per l'anno finanziario 2013 - Assegnazione al capitolo n. 149827 (denominato "Fondo per l'esercizio delle funzioni conferite") della somma, in termini di competenza, di euro 20.000.000 - Aggiornamenti e variazioni allo stato di previsione dell'entrata e della spesa del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 - Variazioni al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio di copertura finanziaria - Violazione del principio di buon andamento - Violazione del principio di autonomia finanziaria provinciale - Lesione dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza.

- Legge della Regione Piemonte 7 maggio 2013, n. 9, artt. 2, commi 1 e 2, e 4, in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge, U.P.B. DB05011 – Titolo 1 – cat. 05; legge della Regione Piemonte 6 agosto 2013, n. 16, art. 1, in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge, U.P.B. DB05011 – Titolo 1 – cat. 05.
- Costituzione, artt. 3, 97, 114, 117, 118 e 119. Pag. 88

N. 73. Ordinanza della Corte d'Appello di Trieste del 17 ottobre 2013.

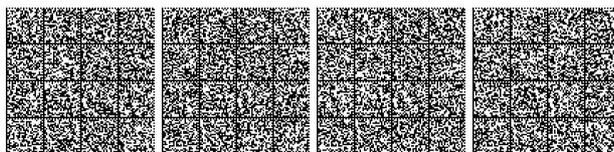
Previdenza e assistenza - Lavoratori autonomi e liberi professionisti - Contribuzione volontaria - Divieto per contestuali periodi di assicurazione ad una delle forme di previdenza obbligatoria per i lavoratori dipendenti, pubblici e privati - Violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza - Violazione del principio di tutela del lavoro - Incidenza sulla garanzia previdenziale.

- Decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 184, art. 6, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 35, primo comma, e 38, comma secondo. Pag. 94

N. 96. Ordinanza del 7 maggio 2014 della Corte costituzionale

Corte costituzionale - Questioni di legittimità costituzionale in via principale - Mantenimento del regime di controllo sulle leggi regionali siciliane previsto dallo Statuto speciale della Regione Siciliana - Prevista inapplicabilità del più favorevole regime previsto dall'art. 127 Cost. - Questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte costituzionale davanti a sé stessa dell'art. 31, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), limitatamente alle parole "ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo Statuto speciale della Regione Siciliana", in riferimento all'art. 127 Cost. e all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 31, comma 2, come sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131.
- Costituzione, art. 127; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10. Pag. 96



RETTIFICHE

Comunicato di rettifica relativo al ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) n. 10 del 2013. (Ricorso pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, prima serie speciale, n. 19 del 30 aprile 2014)..... Pag. 101



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 114

Ordinanza 5 - 7 maggio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Contratti di lavoro subordinato a tempo determinato - Autorimessione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 2, della legge n. 87 del 1953, limitatamente alle parole "Ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana".

– Delibera legislativa relativa al disegno di legge n. 579-607, stralcio I-623 (Disposizioni finanziarie urgenti per l'anno 2013. Disposizioni varie), art. 4, approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 19 novembre 2013.

–

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. 4 della delibera legislativa relativa al disegno di legge n. 579-607, stralcio I-623 (Disposizioni finanziarie urgenti per l'anno 2013. Disposizioni varie), approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 19 novembre 2013, promosso dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana con ricorso notificato il 27 novembre 2013, depositato in cancelleria il 5 dicembre 2013 ed iscritto al n. 100 del registro ricorsi 2013.

Udito nella camera di consiglio del 12 marzo 2014 il Giudice relatore Sergio Mattarella.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 27 novembre 2013 e depositato nella cancelleria di questa Corte il successivo 5 dicembre 2013, il Commissario dello Stato per la Regione siciliana ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 51, 81, quarto comma, 97, 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della delibera legislativa relativa al disegno di legge n. 579-607, stralcio I-623 (Disposizioni finanziarie urgenti per l'anno 2013. Disposizioni varie), approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 19 novembre 2013;

che il ricorrente Commissario dello Stato per la Regione siciliana impugna la disposizione richiamata, asseritamente definita di interpretazione autentica dell'art. 38 della legge della Regione siciliana 15 maggio 2013, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013. Legge di stabilità regionale), lamentando che essa avrebbe natura innovativa ed efficacia retroattiva, determinando un ampliamento indefinito e indefinibile della platea dei destinatari della disciplinata prosecuzione del rapporto di lavoro;



che il ricorrente lamenta che il richiamato art. 38 della legge reg. Sicilia n. 9 del 2013 avrebbe infatti autorizzato la prosecuzione dei contratti di lavoro a tempo determinato fino al 31 dicembre 2013 soltanto per coloro i quali avessero un rapporto di lavoro in essere alla data del 30 novembre 2012, in conformità a quanto previsto dall'art. 1, comma 400, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2013), il quale consente di prorogare soltanto i contratti di lavoro subordinato a tempo determinato in essere alla data del 30 novembre 2012 che superavano il limite di 36 mesi comprensivi di proroghe e rinnovi di cui all'art. 5, comma 4-bis, del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES), previo accordo decentrato con le organizzazioni sindacali rappresentative del settore interessato;

che, ad avviso del ricorrente, da quanto detto seguirebbe che la norma impugnata, fornendo un'interpretazione della disposizione statale nel senso di includervi anche i contratti di lavoro «assistiti» - termine, secondo il ricorrente, non riconducibile ad una precisa categoria giuridica - ampliirebbe, in misura non predeterminabile, l'elenco dei soggetti beneficiari della proroga, con ciò consentendo l'instaurarsi *ope legis* di nuovi rapporti di lavoro subordinato e violando gli artt. 3, 51 e 97 Cost., in tema di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione e di selezione pubblica in condizioni di eguaglianza per l'accesso ai pubblici uffici;

che, con un secondo ordine di doglianze, il ricorrente deduce anche la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., atteso che la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale della materia di potestà concorrente «coordinamento della finanza pubblica» posto dall'art. 9, comma 28, 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, che fissa limiti precisi circa l'instaurazione di nuovi rapporti di lavoro, nonché dell'art. 81, quarto comma, Cost., non avendo il legislatore regionale quantificato l'ammontare della spesa derivante dalla norma impugnata, né le risorse finanziarie con cui provvedere alla relativa copertura;

che, successivamente all'impugnazione, la delibera legislativa in questione è stata promulgata e pubblicata (*Gazzetta Ufficiale* della Regione siciliana del 6 dicembre 2013, n. 54, supplemento ordinario n. 30) come legge della Regione siciliana 5 dicembre 2013, n. 21 (Disposizioni finanziarie urgenti per l'anno 2013. Disposizioni varie) - i cui lavori preparatori sono riferiti al disegno di legge n. 579-607, stralcio I-623, approvato dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 19 novembre 2013 - con omissione della disposizione oggetto di censura;

che dal contenuto di detta legge regionale si evince che la disposizione impugnata nel presente giudizio di costituzionalità - ovvero l'art. 4 della delibera legislativa relativa al richiamato disegno di legge - risulta essere stata omessa «in quanto impugnata dal Commissario dello Stato ai sensi dell'art. 28 dello Statuto».

Considerato che, ai fini dell'esame della questione relativa al richiamato art. 4, come definita dal ricorso che ha instaurato il presente giudizio, è preliminarmente necessario affrontare il profilo dell'ammissibilità dell'impugnazione, in via principale, da parte del Commissario dello Stato per la Regione siciliana delle norme delle delibere legislative approvate dall'Assemblea regionale siciliana, allo stesso pervenute ai sensi dell'art. 28 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), il quale dispone che «Le leggi dell'Assemblea regionale sono inviate entro tre giorni dall'approvazione al Commissario dello Stato, che entro i successivi cinque giorni può impugnarle davanti l'Alta Corte»;

che la figura del Commissario dello Stato è prevista dall'art. 27 dello statuto speciale di autonomia, a tenore del quale «Un Commissario, nominato dal Governo dello Stato, promuove presso l'Alta Corte i giudizi di cui agli artt. 25 e 26»;

che gli indicati artt. 27 e 28 del medesimo statuto sono stati formulati nel quadro del sistema di controllo delle leggi delineato dal medesimo statuto;

che il regime da questo previsto era contrassegnato dai seguenti caratteri principali: competenza dell'Alta Corte, composta di membri «nominati in pari numero dalle Assemblee legislative dello Stato e della Regione» (art. 24), a giudicare «sulla costituzionalità»: a) «delle leggi emanate dall'Assemblea regionale», b) «delle leggi e dei regolamenti emanati dallo Stato, rispetto al presente statuto ed ai fini della efficacia dei medesimi entro la Regione» (art. 25); competenza dell'Alta Corte a giudicare «dei reati compiuti dal Presidente e dagli Assessori regionali nell'esercizio delle funzioni di cui al presente Statuto, ed accusati dall'Assemblea regionale» (art. 26); competenza del Commissario dello Stato a promuovere «presso l'Alta Corte» i giudizi su leggi e regolamenti dello Stato, sulle leggi regionali, sulle accuse a Presidente e Assessori regionali (art. 27); termini molto brevi per il controllo delle leggi regionali: cinque giorni per l'impugnazione da parte del Commissario dello Stato e venti giorni per la decisione dell'Alta Corte, con facoltà di promulgazione, trascorsi trenta giorni dall'impugnazione, da parte del Presidente della Regione (artt. 28 e 29); termini più ampi (trenta giorni) per il Commissario dello Stato e il Presidente della Regione per impugnare le leggi e i regolamenti dello Stato (art. 30);



che detto quadro di controllo sulle leggi è stato profondamente mutato dalla giurisprudenza di questa Corte;

che, infatti, con la sentenza n. 38 del 1957, in base al principio dell'unità della giurisdizione costituzionale, questa Corte ha ritenuto assorbite nella propria competenza a giudicare sulla legittimità costituzionale delle leggi, statali e regionali, le competenze per l'innanzi esercitate sulle medesime materie dall'Alta Corte, relativamente ai rapporti tra lo Stato e la Regione siciliana;

che, con le sentenze n. 38 e n. 112 del 1957 e con la sentenza n. 9 del 1958, questa Corte ha ripetutamente statuito che il termine di venti giorni di cui al primo comma dell'art. 29, ai fini della definizione del giudizio di costituzionalità, ha carattere meramente ordinatorio;

che, con la sentenza n. 6 del 1970, sono stati dichiarati costituzionalmente illegittimi gli artt. 26 e 27 dello statuto della Regione siciliana, relativamente alla residua competenza penale dell'Alta Corte circa i reati del Presidente e degli Assessori regionali - peraltro, sino a quel momento, mai concretamente esplicitati - affermando, tra l'altro, che «contrastano con la Costituzione, nel loro insieme, tutte le norme relative all'Alta Corte, perché in uno Stato unitario, anche se articolantesi in un largo pluralismo di autonomie (art. 5 della Costituzione), il principio della unità della giurisdizione costituzionale non può tollerare deroghe di sorta»;

che, con la sentenza n. 545 del 1989, questa Corte, accogliendo l'eccezione di inammissibilità per difetto di legittimazione prospettata dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti del ricorso proposto dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana avverso una disposizione contenuta in un decreto-legge, ha ritenuto non più operante la competenza - sino a quel momento, peraltro, mai esercitata - di impugnare leggi e regolamenti dello Stato a tutela del rispetto dello statuto siciliano, secondo gli artt. 27 e 30 dello statuto speciale, ritenendo caducato quello speciale potere di impugnativa a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e del conseguente assorbimento delle attribuzioni conferite dallo statuto speciale all'Alta Corte nella competenza generale assegnata dalla stessa Costituzione alla Corte costituzionale;

che, nella decisione da ultimo richiamata, questa Corte ha tra l'altro affermato che detto potere di impugnativa «se si poteva ben giustificare nella fase di primo impianto dell'ordinamento siciliano, quando, in assenza di un sistema di garanzie definitivamente fissate in sede costituzionale, si tendeva ad individuare nel Commissario il garante imparziale del "patto di autonomia" tra l'ordinamento siciliano e l'ordinamento statale - non si giustifica certamente più nell'ambito di un ordinamento costituzionale quale quello attuale, dove il quadro dei rapporti tra Stato e Regioni, ordinarie e speciali, risulta completamente delineato e regolato nonché garantito attraverso un sistema di giustizia costituzionale ispirato a principi unitari»;

che - dopo le ricordate decisioni di questa Corte - ciò che residuava del sistema di controllo sulle leggi disegnato dallo statuto speciale era costituito dal carattere preventivo del controllo sulle leggi regionali, dal Commissario dello Stato quale titolare del potere di loro impugnazione, dal termine di cinque giorni per esercitarlo e dalla facoltà del Presidente della Regione di promulgare la legge decorsi trenta giorni dall'impugnazione senza che, entro venti giorni, sia intervenuta decisione di questa Corte;

che, pertanto, il regime di controllo delle leggi della Regione siciliana era divenuto, quanto agli aspetti principali, sostanzialmente analogo a quello allora previsto per le leggi delle altre Regioni ad autonomia speciale e ordinaria, tutte soggette a un sistema di controllo preventivo;

che il regime relativo alle leggi siciliane presentava, peraltro, alcuni spazi di maggiore autonomia, non essendo previsto il rinvio all'organo legislativo regionale per un secondo esame ed essendovi, per il Presidente della Regione, la possibilità di promulgare le leggi decorsi trenta giorni dalla loro impugnazione;

che la condizione del controllo delle leggi delle Regioni ad autonomia speciale è mutata, a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione, per effetto dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), il quale prevede che «Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite»;

che, alla stregua della richiamata disposizione costituzionale, la giurisprudenza di questa Corte ha progressivamente esteso il regime di controllo sulle leggi delle Regioni ordinarie previsto dall'art. 127 Cost. alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, atteso che «la soppressione del meccanismo di controllo preventivo» e l'applicazione della disciplina costituzionale richiamata «si traduce in un ampliamento delle garanzie di autonomia» (sentenza n. 408 del 2002; nonché ordinanza n. 377 del 2002) e «realizza una forma più ampia di autonomia» (sentenza n. 533 del 2002);



che la questione del controllo sulle leggi regionali siciliane è stata, successivamente, esaminata da questa Corte alla stregua dell'indicata «clausola di maggior favore», prevista dal citato art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, con la sentenza n. 314 del 2003, che, affrontando, riguardo alla Regione siciliana, la questione degli effetti della previsione di applicazione del sistema introdotto dal richiamato art. 127 Cost., ha deciso in difformità da quanto, nel corso dell'anno precedente, era stato affermato per gli altri enti ad autonomia speciale;

che, con la sentenza da ultimo citata, questa Corte ha concluso per la perdurante applicabilità del sistema statuario di controllo delle leggi siciliane sull'assunto che quest'ultimo non fosse comparabile con quello previsto dall'art. 127 Cost. e che, quindi, non potesse essere individuato il regime più favorevole fra i due;

che, peraltro, la sentenza n. 314 del 2003 è stata emessa nel periodo immediatamente successivo all'approvazione del citato art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 (che aveva disposto in attesa dell'adeguamento degli statuti speciali) e in costanza dell'elaborazione di una proposta di revisione dello statuto della Regione siciliana da parte dell'Assemblea regionale di quella Regione, rivolta al Parlamento, revisione che non è intervenuta;

che, in realtà, il sistema di controllo vigente per le leggi della Regione siciliana, anche in base alla consolidata interpretazione come meramente ordinatorio del termine statuario di venti giorni per la definizione del giudizio, si configura come preventivo e, quindi, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, sembra caratterizzato da un minor grado di garanzia dell'autonomia rispetto a quello previsto dall'art. 127 Cost.;

che, sulla base della richiamata giurisprudenza della Corte costituzionale, appare necessario, per effetto del ricordato art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, estendere anche alla Regione siciliana, il sistema di impugnativa delle leggi regionali previsto dal riformato art. 127 Cost., atteso che detto regime, alla stregua della summenzionata «clausola di maggior favore», verrebbe a configurare una «forma di autonomia più ampia» rispetto al sistema di impugnazione attualmente in vigore per le leggi siciliane (sentenze n. 408 e n. 533 del 2002, nonché ordinanza n. 377 del 2002);

che, invero, alla stregua dell'indicata giurisprudenza della Corte costituzionale sul controllo di costituzionalità delle leggi delle Regioni a statuto speciale, la «soppressione del meccanismo di controllo preventivo» si traduce comunemente in «un ampliamento delle garanzie di autonomia», realizzandone una forma più ampia;

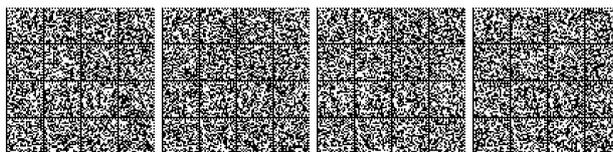
che il profilo dell'ammissibilità dell'impugnazione, in via principale, da parte del Commissario dello Stato per la Regione siciliana delle norme delle delibere legislative approvate dall'Assemblea regionale siciliana, allo stesso pervenute ai sensi dell'art. 28 dello statuto speciale di quella Regione, è rilevante in quanto assume carattere pregiudiziale ai fini della risoluzione della questione di legittimità costituzionale come prospettata dal ricorso introduttivo del presente giudizio;

che l'art. 31 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) - il quale, al comma 2, dispone che, «Ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana, il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere, ai sensi dell'articolo 127, primo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale della legge regionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione» - suscita dubbi di legittimità costituzionale e, pertanto, la relativa questione appare non manifestamente infondata;

che, in particolare, detta norma, nella parte in cui esclude le leggi della Regione siciliana dalla più favorevole forma di controllo prevista dall'art. 127 Cost., costituisce disposizione che appare non conforme alla norma costituzionale di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, che, nella sua previsione, include l'estensione del regime di controllo sulle leggi regionali previsto dall'art. 127 Cost., alle Regioni ad autonomia speciale, così come affermato dalle citate decisioni di questa Corte (sentenze n. 408 e n. 533 del 2002 e ordinanza n. 377 del 2002);

che pertanto questa Corte non può esimersi, ai fini della definizione del presente giudizio, come sopra prospettata, dal risolvere pregiudizialmente il problema della legittimità costituzionale della disposizione di legge ordinaria, di cui al richiamato art. 31, comma 2, della legge n. 87 del 1953 (come sostituito dal comma 1 dell'art. 9 della legge n. 131 del 2003), che fa salvi l'impugnazione da parte del Commissario dello Stato e il relativo regime di controllo sulle leggi della Regione siciliana, rispetto all'obbligo costituzionale di estendere il sistema di controllo delle leggi regionali, regolato dall'art. 127 Cost., alle Regioni a statuto speciale, sulla base della «clausola di maggior favore» prevista dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001;

che, secondo quanto richiesto dalla costante giurisprudenza di questa Corte, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 2, della legge n. 87 del 1953 (come sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge n. 131 del 2003), che contiene la disposizione richiamata, si configura come pregiudiziale e strumentale per definire la questione di legittimità costituzionale principale (tra le tante, sentenza n. 195 del 1972; nonché ordinanze n. 42 del 2001; n. 197 e n. 183 del 1996; n. 297 e n. 225 del 1995; n. 294 del 1993; n. 378 del 1992).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) solleva, disponendone la trattazione innanzi a sé, questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 127 della Costituzione e all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), dell'art. 31, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), limitatamente alle parole «Ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana»;

2) sospende il presente giudizio fino alla definizione della questione di legittimità costituzionale di cui sopra;

3) ordina che la cancelleria provveda agli adempimenti di legge, ivi comprese le notifiche al Commissario dello Stato e alla Regione siciliana.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 maggio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Sergio MATTARELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 maggio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140114

N. 115

Sentenza 5 - 7 maggio 2014

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Immunità parlamentare - Procedimento penale per il reato di diffamazione a mezzo stampa a carico di un senatore per le opinioni da questi espresse nei confronti di un magistrato.

– Deliberazione del Senato della Repubblica del 3 agosto 2010 (Doc. IV-ter, n.17-A).

–

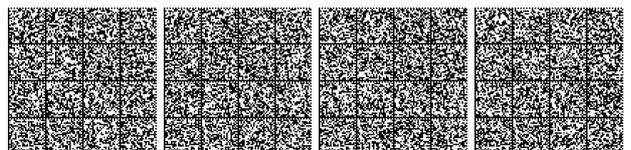
LA CORTE COSTITUZIONALE

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 per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione del Senato della Repubblica del 3 agosto 2010, relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse nel libro intitolato «Lo sbirro e lo Stato» dal senatore Raffaele Iannuzzi nei confronti del dottor Guido Lo Forte ed altri, promosso dal Tribunale ordinario di Roma, con ricorso notificato il 19 febbraio 2013, depositato in cancelleria il 5 marzo 2013 ed iscritto al n. 6 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2012, fase di merito.

Visto l'atto di costituzione del Senato della Repubblica;
udito nell'udienza pubblica dell'8 aprile 2014 il Giudice relatore Paolo Grossi;
udito l'avvocato Tommaso Edoardo Frosini per il Senato della Repubblica.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 9 agosto 2012, il Tribunale ordinario di Roma, in composizione monocratica, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Senato della Repubblica, in relazione alla deliberazione del 3 agosto 2010 (Doc. IV-ter, n.17-A) con la quale l'Assemblea ha dichiarato l'insindacabilità delle opinioni espresse da Raffaele Iannuzzi, all'epoca dei fatti senatore della Repubblica, nei confronti dei magistrati Guido Lo Forte, Giancarlo Caselli, Antonio Ingroia e Ignazio De Francisci.

Il ricorrente espone che oggetto del giudizio *de quo* sono le affermazioni (analiticamente trascritte nei singoli capi di imputazione riportati nel ricorso) contenute nel libro intitolato «Lo sbirro e lo Stato», a firma del senatore Iannuzzi, pubblicato nel 2008 (con il quale l'autore aveva, tra l'altro, riproposto i contenuti di un suo precedente articolo, apparso su «Il Giornale» del 7 novembre 2004 e intitolato «Mafia: 13 anni di scontri tra PM e Carabinieri»). Tali dichiarazioni hanno determinato l'instaurazione a carico del predetto del procedimento penale per il reato di diffamazione a mezzo stampa, di cui agli artt. 595, primo, secondo e terzo comma, del codice penale, e agli artt. 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa) e 61, numero 10, del codice penale. Ciò, in ragione del fatto che nel contesto della pubblicazione - nella quale vengono ricostruite le vicende giudiziarie cui avevano preso parte per le loro funzioni i querelanti, che venivano indicate come conseguenza o comunque espressione di una "guerra" promossa dalla Procura di Palermo contro il ROS dei Carabinieri per delegittimare importanti esponenti dell'Arma, - i suddetti magistrati vengono, tra l'altro, definiti «professionisti dell'antimafia», la cui attività giudiziaria sarebbe stata improntata a dolosa faziosità e ad intenti persecutori, comunque ispirata da finalità illecite attuate mediante comportamenti devianti.

Riferite le vicende processuali - nel corso delle quali, sulla richiesta di rinvio a giudizio del senatore Iannuzzi, il giudice per le indagini preliminari aveva ordinato (su eccezione della difesa ed opposizione delle parti civili costituite) la trasmissione di copia degli atti al Senato e sospeso il procedimento penale, ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), che era stato poi ripreso, trascorso il novantesimo giorno dalla ricezione degli atti da parte del Senato, e definito con il rinvio a giudizio - il ricorrente deduce che, nel frattempo, con la citata delibera del 3 agosto 2010, l'Assemblea del Senato ha respinto la proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (che aveva concluso che le dichiarazioni in esame non ricadevano nell'ipotesi dell'art. 68, primo comma, Cost.), affermandone così l'insindacabilità.

Poiché, a seguito di tale delibera, la difesa dell'imputato ha invocato la emissione di una sentenza di non doversi procedere, mentre il pubblico ministero ed il difensore delle parti civili hanno chiesto sollevarsi conflitto di attribuzione ai sensi dell'art. 134 Cost., il giudice (in accoglimento di quest'ultima domanda) rileva come la Corte costituzionale abbia ripetutamente chiarito che - se è indubbio che la garanzia dell'insindacabilità si estende anche alle dichiarazioni rese fuori dall'ambito parlamentare - è però necessario che sussista un nesso funzionale tra le affermazioni extra moenia e le funzioni in concreto svolte dal parlamentare che ne è stato l'artefice. E che non risulta sufficiente (onde qualificare ciò che altrimenti realizzerebbe l'esercizio della libera manifestazione del pensiero assicurata a tutti dall'art. 21 Cost.) un semplice collegamento di argomento e/o di contesto politico tra l'attività parlamentare e le dichiarazioni rese, che viceversa debbono essere riprodotte delle opinioni sostenute in sede parlamentare, al fine di renderle note ai cittadini.

Pertanto, ad avviso del giudice *a quo*, la garanzia costituzionale della insindacabilità non opera sulla base di un mero collegamento con lo status di parlamentare in sé considerato (diversamente trasformandosi l'istituto previsto dall'art. 68 Cost. in un ingiustificato privilegio personale incompatibile con il principio di eguaglianza e con il diritto di accesso alla giustizia da parte dei cittadini lesi dalle dichiarazioni) ma necessita che queste siano effettivamente e sostanzialmente corrispondenti ai contenuti di attività tipicamente parlamentari e costituiscano divulgazione o comunicazione all'esterno di atti già compiuti nell'ambito della stretta funzione parlamentare.



Tanto premesso, il ricorrente rileva come il tema del disegno di legge avente ad oggetto la «Istituzione di una commissione di inchiesta sulla gestione di coloro che collaborano con la giustizia» (A.S. 2292 delle XIV legislatura) - indicato dal medesimo senatore Iannuzzi, nel corso della sua audizione da parte della Giunta per le autorizzazioni, quale attività parlamentare alla quale le opinioni espresse nel libro sarebbero funzionalmente collegate - riguardi in realtà il tema generale della gestione dei “pentiti” e delle conseguenze delle dichiarazioni da loro rese. Ed osserva come, neppure nella relazione che accompagna il disegno di legge, vi sia qualsivoglia riferimento alle specifiche vicende giudiziarie cui si riferiscono le accuse contenute nel libro. Sicché - considerato anche che il lasso di tempo intercorrente tra la presentazione del disegno di legge (23 giugno 2003) e la pubblicazione del libro (risalente al febbraio 2008) è talmente ampio da farne escludere il carattere divulgativo - la condotta addebitabile all'imputato esulerebbe dall'esercizio delle funzioni parlamentari, non presentando alcun legame con atti funzionali neppure nell'accezione più ampia.

Peraltro, secondo il giudice *a quo*, non ricorre (contrariamente a quanto eccepito dalla difesa dell'imputato) una ipotesi di bis in idem per il fatto che il libro «Lo sbirro e lo Stato» riproduce un articolo già pubblicato nel 2004 sul quotidiano «Il Giornale» (già posto ad oggetto di un procedimento penale, avanti al Tribunale di Milano, a carico del senatore Iannuzzi, per il reato di diffamazione col mezzo della stampa, e sul cui contenuto il Senato si era ugualmente pronunciato nel senso dell'insindacabilità delle opinioni espresse dall'autore, con conseguente proposizione di altro conflitto di attribuzioni, ammesso ma poi dichiarato improcedibile per tardivo deposito dell'atto introduttivo notificato) e per il quale il senatore Iannuzzi era stato poi prosciolto dal giudice per le indagini preliminari. Osserva infatti il ricorrente che oggetto dell'attuale procedimento non sono le affermazioni contenute in detto articolo di giornale ma quelle contenute nell'intero libro, che non si esaurisce affatto nel precedente scritto.

In conclusione, dunque, il giudice *a quo* (sospeso il processo) ha chiesto che la Corte, ammesso il conflitto, dichiari che non spettava al Senato della Repubblica la valutazione di insindacabilità della condotta addebitabile al senatore Iannuzzi, in quanto estranea alla previsione di cui all'art. 68 Cost. e, di conseguenza, annulli la delibera del Senato medesimo adottata il 3 agosto 2010.

2.- Il ricorso è stato dichiarato ammissibile con ordinanza n. 13 del 2013, ritualmente notificata, unitamente al ricorso introduttivo, in data 19 febbraio 2013 e depositata nella cancelleria di questa Corte il successivo 5 marzo.

3.- Il Senato della Repubblica si è costituito con memoria nella quale ha conclusivamente richiesto di affermare la sussistenza del potere del Senato «di dichiarare [l'] insindacabilità [del] le opinioni espresse dal sen. Raffaele Iannuzzi e, comunque, dichiarare le stesse coperte dalla garanzia di insindacabilità prevista dall'art. 68, comma 1, della Costituzione».

Dopo aver ripercorso la giurisprudenza costituzionale in tema di «nesso funzionale», il Senato sottolinea come un «aggiornamento» di quella giurisprudenza potrebbe meglio rispondere alle esigenze di bilanciamento tra i valori costituzionali coinvolti, segnalando come uno spunto in tale senso potrebbe essere offerto dall'art. 3, comma 1, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), il quale individua anche l'attività di denuncia politica come connessa alla funzione parlamentare, ancorché svolta al di fuori del Parlamento. Sicché, per il Senato, un «aggiornamento interpretativo del “nesso funzionale” potrebbe dunque portare alla sua individuazione in tutte le occasioni in cui il parlamentare raggiunga il cittadino-elettore illustrando la propria posizione».

Nel merito, la difesa del resistente osserva che lo scritto, oggetto del giudizio penale *a quo*, risulta originariamente pubblicato nel 2004 (e solo ristampato nel 2008); e che pertanto esso è collegato con l'attività parlamentare dell'allora senatore Iannuzzi, ed in particolare con la presentazione, quale primo firmatario, di un disegno di legge in data 25 giugno 2003, relativo alla istituzione di una commissione di inchiesta sulla «gestione dei collaboratori di giustizia».

Peraltro - rilevato che nell'ordinanza del giudice ricorrente non sono indicate le affermazioni diffamatorie che sarebbero contenute nel libro *de quo*, al di fuori di quanto affermato nel precedente articolo già pubblicato nel 2004 - il Senato osserva che le opinioni espresse in quella occasione furono ritenute insindacabili dal Senato; la qual cosa determinò un conflitto di attribuzione sollevato dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano, che fu dichiarato improcedibile dalla Corte costituzionale (con ordinanza n. 253 del 2007) in quanto depositato fuori termine, con conseguente proscioglimento del senatore Iannuzzi. Pertanto, la questione qui risolta ricadrebbe nel principio del ne bis in idem, laddove la Corte ha affermato la non reiterabilità del conflitto di attribuzione quando il precedente conflitto proposto sia stato dichiarato improcedibile (come affermato dalla sentenza n. 40 del 2004).



Considerato in diritto

1.1.- Il Tribunale ordinario di Roma, in composizione monocratica, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Senato della Repubblica, in relazione alla deliberazione del 3 agosto 2010 (Doc. IV-ter, n.17-A), con la quale l'Assemblea ha dichiarato l'insindacabilità delle opinioni espresse da Raffaele Iannuzzi, all'epoca dei fatti senatore della Repubblica, nei confronti dei magistrati Guido Lo Forte, Giancarlo Caselli, Antonio Ingroia e Ignazio De Francisci.

Il senatore Iannuzzi è chiamato a rispondere del reato di diffamazione a mezzo stampa in ragione delle affermazioni (analiticamente trascritte, con riferimento a ciascuna delle parti offese, nei capi di imputazione riportati nelle prime 8 pagine del ricorso) contenute nel libro intitolato «Lo sbirro e lo Stato», a firma del medesimo, pubblicato nel 2008 (nel quale l'autore aveva, tra l'altro, riproposto i contenuti di un suo precedente articolo, apparso su «Il Giornale» del 7 novembre 2004 e intitolato «Mafia: 13 anni di scontri tra PM e Carabinieri»). Nel contesto dello scritto del 2008, le vicende giudiziarie cui avevano preso parte per le loro funzioni i querelanti sono descritte come espressioni di una «guerra» promossa dalla Procura di Palermo contro il ROS dei Carabinieri per delegittimare importanti esponenti dell'Arma, con finalità diverse da quella istituzionale; e i suddetti magistrati vengono definiti «professionisti dell'antimafia», la cui attività giudiziaria sarebbe stata improntata a dolosa faziosità e ad intenti persecutori, comunque ispirata da finalità illecite attuate mediante comportamenti devianti.

Il giudice ricorrente ricorda come la giurisprudenza costituzionale sia costante nel ritenere - onde verificare la sussistenza di un nesso funzionale tra le affermazioni extra moenia e le funzioni in concreto svolte dal parlamentare che ne è stato l'artefice - che la garanzia costituzionale della insindacabilità (onde evitare che si trasformi in un ingiustificato privilegio personale) necessita che le opinioni siano effettivamente e sostanzialmente corrispondenti ai contenuti di attività tipicamente parlamentari e ne costituiscano divulgazione o comunicazione all'esterno. E sottolinea che nella specie il carattere divulgativo delle opinioni espresse non si ravvisa, sia per il contenuto generico del richiamato atto parlamentare tipico, sia per il rilevante lasso di tempo intercorso tra la sua presentazione da parte dello Iannuzzi (in data 23 giugno 2003) e la pubblicazione del libro (risalente al febbraio 2008).

1.2.- Il ricorso è stato dichiarato ammissibile con l'ordinanza n. 13 del 2013, ritualmente notificata e depositata.

1.3.- Nel costituirsi, il Senato invoca un «aggiornamento» della giurisprudenza costituzionale, che (rispondendo alle esigenze di bilanciamento tra i valori coinvolti), contempra anche l'attività di denuncia politica come connessa alla funzione di parlamentare, in tutte le occasioni in cui lo stesso parlamentare raggiunga il cittadino-elettore illustrando la propria posizione.

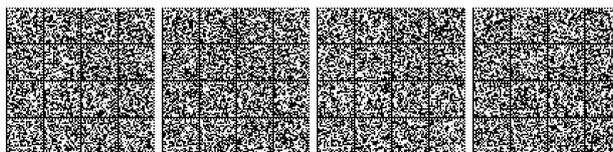
Nel merito, la difesa osserva come lo scritto in questione (mera ristampa di quello pubblicato nel 2004) sia collegato con l'attività parlamentare dell'allora senatore Iannuzzi, espressa nella presentazione del detto disegno di legge; e come - non essendo state indicate le opinioni diffamatorie che sarebbero contenute nel libro *de quo* al di fuori di quelle contenute nel precedente articolo (già oggetto di esame in sede di conflitto, allora sollevato dal GIP del Tribunale di Milano, dichiarato improcedibile, con conseguente proscioglimento dell'imputato) - l'odierno conflitto lederebbe il principio del *ne bis in idem*.

2.- Deve, preliminarmente, essere confermata l'ammissibilità del ricorso, sussistendo i richiesti presupposti soggettivi ed oggettivi per il conflitto.

3.1.- Nel merito il ricorso è fondato.

3.2.- La consolidata giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente messo in luce la circostanza che (ai fini dell'individuazione del perimetro entro il quale riconoscere la garanzia della insindacabilità delle opinioni espresse dai membri del Parlamento, in contesti diversi dal rigoroso ambito di svolgimento dell'attività parlamentare strettamente intesa) lo scrutinio deve tenere contemporaneamente conto di due esigenze, entrambe di risalto costituzionale. Da un lato, quella di salvaguardare - secondo una tradizione consolidata nelle costituzioni moderne - l'autonomia e la libertà delle assemblee parlamentari, quali organi di diretta rappresentanza popolare, dalle possibili interferenze di altri poteri; dall'altro, quella di garantire ai singoli il diritto alla tutela della loro dignità di persone, presidiato dall'art. 2 della Costituzione oltre che da diverse norme convenzionali (sentenza n. 313 del 2013). Va dunque ribadito che - se l'attività del parlamentare intra moenia può essere sindacata e, se del caso, censurata anche attraverso gli strumenti previsti dai regolamenti parlamentari (con la conseguenza che comportamenti eventualmente lesivi della dignità delle persone possono essere opportunamente prevenuti), le condotte «esterne» rispetto all'attività parlamentare tipica, in tanto possono godere della garanzia della insindacabilità, prevista dall'art. 68, primo comma, Cost., in quanto risultino rigorosamente riconducibili alle specifiche e «qualificate» attribuzioni parlamentari.

Questa Corte ha quindi, da un lato, chiarito che il nesso che deve sussistere tra «la dichiarazione divulgativa extra moenia e l'attività parlamentare propriamente intesa, non può essere visto come un semplice collegamento di argomento o di contesto politico fra l'una e l'altra, ma come identificabilità della dichiarazione quale espressione della



attività parlamentare, postulandosi anche, a tal fine, una sostanziale contestualità tra i due momenti, a testimonianza dell'unitario alveo "funzionale" che le deve, appunto, correlare» (sentenza n. 82 del 2011; anche sentenze n. 55 del 2014, n. 305 del 2013 e n. 39 del 2012).

Dall'altro lato, ha affermato che (poiché la garanzia della insindacabilità opera in relazione non alle opinioni espresse «in occasione» o «a causa» delle funzioni parlamentari, ma soltanto a quelle riconducibili «all'esercizio» delle funzioni medesime) qualsiasi diversa lettura dilaterrebbe il perimetro costituzionalmente tracciato, generando un'immunità non più soltanto funzionale, ma, di fatto, sostanzialmente «personale», a vantaggio di chi sia stato eletto membro del Parlamento (sentenza n. 10 del 2000). Conseguenza, questa, che (come sottolineato nella sentenza n. 313 del 2013) si porrebbe in contrasto con le censure mosse, in varie occasioni, all'Italia dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale - proprio sul tema dell'insindacabilità delle opinioni dei parlamentari e del confliggente diritto di accesso ad un tribunale da parte del privato che si assuma offeso da quelle opinioni, sancito dall'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848 - ha ritenuto che non si possa «giustificare un rifiuto di accesso alla giustizia per il solo fatto che la disputa potrebbe essere di natura politica oppure connessa ad un'attività politica», dovendosi considerare estraneo alla garanzia della insindacabilità un comportamento che non sia connesso «all'esercizio di funzioni parlamentari stricto sensu» (sentenza 30 gennaio 2003, Cordova contro Italia, ricorso n. 45649/99, e sentenza 30 gennaio 2003, Cordova contro Italia, ricorso n. 40877/98, nonché sentenza 24 febbraio 2009, CGIL e Cofferati contro Italia, ricorso n. 46967/07, e le altre pronunce ivi citate).

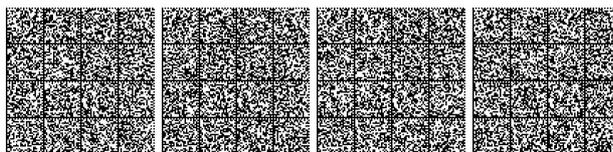
3.3.- Pertanto - se tutto ciò vale a contrassegnare il confine entro il quale configurare la prerogativa costituzionale dell'insindacabilità agli effetti della tutela da riconoscere ai terzi danneggiati dalle opinioni espresse extra moenia dai membri del Parlamento - lo scrutinio relativo alla sussistenza del nesso funzionale tra opinione «divulgativa» e atti parlamentari «tipici», di cui la prima si assume essere espressione, va in ogni caso condotto in termini particolarmente rigorosi, secondo un parametro che questa Corte ha da tempo individuato nella «corrispondenza sostanziale» (tra le altre, sentenza n. 137 del 2001), che si pone in linea anche con la ricordata giurisprudenza della Corte di Strasburgo, in cui, nel bilanciamento tra le contrapposte esigenze, si richiede la sussistenza di un «legame evidente» tra l'atto in ipotesi lesivo e l'esercizio della funzione tipica del parlamentare (sentenza n. 313 del 2013).

Ne consegue che va ribadito che la tesi del Senato - secondo la quale il concetto di «nesso funzionale» dovrebbe essere «aggiornato», fino a ritenersi sussistente «in tutte quelle occasioni in cui il parlamentare raggiunga il cittadino, illustrando la propria posizione» - appare, «proprio per la eccessiva vaghezza dei termini e dei concetti impiegati, non compatibile con il disegno costituzionale: da un lato, infatti, essa si concentra su un'attività (quella "politica") non necessariamente coincidente con la funzione parlamentare, posto che, tra l'altro, questa si esprime, di regola, attraverso atti tipizzati (non è un caso che l'art. 68 Cost. circoscriva l'irresponsabilità dei membri del Parlamento alle "opinioni espresse" ed ai "voti dati" "nell'esercizio delle loro funzioni"); dall'altro, la tesi in questione non mette in collegamento diretto opinioni espresse e atti della funzione, ma semplicemente attribuisce allo stesso parlamentare la selezione dei temi "politici" da divulgare; al punto da rendere, in definitiva, lo stesso parlamentare arbitro dei confini entro i quali far operare la garanzia della insindacabilità» (sentenza n. 313 del 2013).

3.4.- Ciò premesso, questa Corte rileva che, nella specie, le numerose e particolareggiate affermazioni espresse dal senatore Iannuzzi nel libro «Lo sbirro e lo Stato» del 2008 (analiticamente elencate nei capi di imputazione trascritti nel ricorso dal giudice confliggente), non presentano alcuna attinenza con atti funzionalmente tipici riferibili allo stesso parlamentare. Invero, il contenuto del disegno di legge avente ad oggetto la «Istituzione di una commissione di inchiesta sulla gestione di coloro che collaborano con la giustizia» (A.S. 2292 della XIV legislatura, comunicato alla Presidenza del Senato il 29 maggio 2003 ed assegnato alla Commissione giustizia il 25 giugno 2003) - indicato dal medesimo Iannuzzi, nel corso della sua audizione da parte della Giunta per le autorizzazioni, quale attività parlamentare alla quale le opinioni espresse nel libro sarebbero funzionalmente collegate e poi richiamato dalla difesa del Senato nella memoria di costituzione - si connota per un approccio generale al tema della gestione dei «pentiti» e dell'accertamento della genuinità delle dichiarazioni da loro rese. E, neppure nella relazione che accompagna il disegno di legge (in cui vengono riportati a dimostrazione del cattivo controllo degli apparati dello Stato i casi di Baldassarre Di Maggio e di Totuccio Contorno) v'è alcuna comunanza di argomenti in riferimento alle specifiche vicende (di asserito conflitto tra alcuni magistrati palermitani ed esponenti dell'Arma dei Carabinieri e della Polizia di Stato) narrate nel libro in questione.

Inoltre, alla assenza di una sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nel libro ed il richiamato atto parlamentare tipico, si aggiunge anche la non configurabilità di un ragionevole «legame temporale» tra attività parlamentare ed attività divulgativa esterna, giacché la richiamata attività funzionale risale a quasi cinque anni prima della pubblicazione incriminata.

3.5.- Né, infine, appare condivisibile la doglianza di ne bis in idem, mossa dal Senato - sull'assunto che nel ricorso non sarebbero indicate le opinioni diffamatorie contenute nel libro del 2008 al di fuori di quelle contenute nel precedente articolo già pubblicato nel 2004. Nel libro pubblicato l'autore avrebbe riproposto i contenuti del suo precedente



articolo, le cui affermazioni erano già state oggetto di un procedimento penale, avanti al Tribunale di Milano, a carico del senatore Iannuzzi, per il reato di diffamazione col mezzo della stampa. Su questo il Senato si era ugualmente pronunciato nel senso dell'insindacabilità delle opinioni espresse dall'autore, cui era conseguita la proposizione di altro conflitto di attribuzioni, ammesso dalla Corte, (ordinanza n. 17 del 2007 e poi dichiarato improcedibile per tardivo deposito dell'atto introduttivo notificato, (ordinanza n. 253 del 2007).

Siffatta eccezione (oltre che basata sulla inesatta affermazione che l'imputazione ascritta nel processo *a quo* riguardi solo i fatti già pubblicati nell'articolo del 2004) risulta anche sotto altri profili priva di fondamento, giacché l'attuale conflitto di attribuzione tra poteri riguarda una ulteriore e diversa delibera di insindacabilità, adottata rispetto ad affermazioni contenute in una nuova e più ampia opera. In particolare, poi, dall'esame dei capi di imputazione trascritti nel ricorso introduttivo, risulta chiaro come l'accusa di avere riproposto i contenuti diffamatori dell'articolo pubblicato su «Il Giornale» del 7 novembre 2004, intitolato «Mafia: 13 anni di scontri tra PM e Carabinieri», (nel quale si ricostruivano vicende giudiziarie cui avevano preso parte per le loro funzioni i magistrati in questione, «indicandole come conseguenza o comunque espressione di una “guerra” promossa dalla Procura di Palermo contro il ROS dei Carabinieri per delegittimare importanti esponenti dell'Arma, con finalità diverse da quella istituzionale»), riguardi solo una delle numerose ipotesi diffamatorie addebitate all'imputato, rispetto alle quali tutte viene riferita la impugnata dichiarazione di insindacabilità.

3.6.- Avuto, dunque, riguardo agli approdi cui è pervenuta la giurisprudenza di questa Corte, risulta conseguente che la deliberazione del Senato della Repubblica oggetto del presente ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sia stata adottata in violazione dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, ledendo le attribuzioni della autorità giudiziaria ricorrente; e che essa, pertanto, debba essere annullata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara che non spettava al Senato della Repubblica deliberare che le affermazioni scritte da Raffaele Iannuzzi, senatore all'epoca dei fatti, per le quali pende procedimento penale davanti al Tribunale ordinario di Roma per il reato di diffamazione a mezzo stampa, previsto e punito dall'art. 595, primo, secondo e terzo comma, del codice penale, e dagli artt. 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa) e 61, numero 10), del codice penale, di cui al ricorso in epigrafe, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

2) annulla, per l'effetto, la delibera di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica nella seduta del 3 agosto 2010 (doc. IV-ter, n. 17-A).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 maggio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 maggio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 116

Ordinanza 5 - 7 maggio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Società - Controllo giudiziario sulla gestione delle società per azioni - Responsabilità degli amministratori e controllo dei soci nella società a responsabilità limitata.

– Codice civile, artt. 2409 e 2476.

–

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 degli artt. 2409 e 2476 del codice civile promosso dal Tribunale ordinario di Tivoli nel procedimento vertente tra Nicola Di Foggia ed altri e il Gruppo Agrantica Srl con ordinanza del 29 marzo 2012, iscritta al n. 236 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, 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 Paolo Grossi.

Ritenuto che il Tribunale di Tivoli, con ordinanza del 29 marzo 2012, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 2409 e 2476 del codice civile, nella parte in cui non consentono «l'utilizzo dello strumento del controllo giudiziario ex art. 2409 c. c. alle società a responsabilità limitata con finalità diverse da quelle di cui alla legge» 23 marzo 1981, n. 91 (Norme in materia di rapporti tra società e sportivi professionisti), «(cioè dalle attività sportive o a esse correlate)»;

che il Tribunale rimettente premette di essere investito dalla richiesta del collegio sindacale di una società a responsabilità limitata intesa a sollecitare l'adozione, a norma dell'art. 2409 cod. civ., dei provvedimenti necessari a carico della società, in ragione della situazione finanziaria del gruppo, degli impegni assunti e della condotta poco trasparente dell'amministratore, titolare anche di una quota consistente del capitale sociale, cui partecipano anche altri due soci;

che l'ordinanza di rimessione puntualizza come sia stata a lungo controversa in giurisprudenza la questione dell'ammissibilità della domanda di cui all'art. 2409 cod. civ. anche per le società a responsabilità limitata e come, alla luce della Relazione accompagnatoria al decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 6 (Riforma organica della disciplina delle società di capitali e società cooperative, in attuazione della legge 3 ottobre 2001, n. 366), risultasse evidente la volontà di escludere le società a responsabilità limitata dalla possibilità di attivare il controllo in questione, essendo la tutela dei soci direttamente esercitabile attraverso il promovimento di un'azione di responsabilità, con la correlativa possibilità di ottenere in quella sede la revoca dell'amministratore;



che il giudice rimettente dà atto che analoga questione di legittimità costituzionale è già stata scrutinata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 481 del 2005, la quale ha escluso la fondatezza della censura, limitata, peraltro, alla pretesa disparità di trattamento tra i soci di una società per azioni, per i quali la tutela ex art. 2409 cod. civ. era ammissibile, e quelli di una società a responsabilità limitata, per i quali, invece, essa era preclusa, essendo mancata l'occasione di pronunciarsi «in ordine alla ragionevolezza della discriminazione operata tra società a responsabilità limitata previste dalla legge 91/1981, il cui art. 13 ammette il controllo giudiziario ex art. 2409 c.c., e società a responsabilità limitata aventi un fine statutario o costitutivo diverso da quello indicato nella legge n. 91/1981»;

che, ad avallare la tesi contraria all'ammissibilità del procedimento in questione per le società a responsabilità limitata, è sopraggiunta la sentenza della Corte di cassazione 13 gennaio 2010, n. 403, analiticamente descritta, pur segnalandosi come, anche dopo di questa, siano rimasti alcuni contrasti di giurisprudenza, specie in sede di merito, con pronunce anch'esse diffusamente prese in esame;

che, secondo il rimettente, sarebbe impossibile accedere ad una interpretazione costituzionalmente orientata, dal momento che, oltre ai rilievi già posti in evidenza dalla Corte di cassazione nella predetta pronuncia, militerebbe la circostanza che il riferimento normativo con il quale l'art. 2477 rinvia alle disposizioni sulle società per azioni - ed attraverso il quale si poteva argomentare l'estensione dell'art. 2409 cod. civ. anche al collegio sindacale delle società a responsabilità limitata - sarebbe venuto meno nella nuova formulazione introdotta dall'art. 14, comma 13, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2012);

che ciò, dunque, legittimerebbe nuovi dubbi di costituzionalità, posto che negare ad un organo sindacale il potere di intervenire attraverso lo strumento offerto dall'art. 2409 cod. civ. su atti di mala gestio significherebbe esporlo «ad una responsabilità per fatto del terzo (l'amministratore), rispetto al quale non disporrebbe di alcun potere e, pertanto, ad una responsabilità che potrebbe addirittura considerarsi di natura oggettiva»;

che, d'altra parte, «la possibilità di accesso» da parte dei soci alle informazioni non escluderebbe il rischio di abusi da parte dell'amministratore, specie se i soci siano consenzienti o se essi stessi siano anche amministratori, potendosi, in tal caso, generare un contrasto di interessi tra il patrimonio sociale e quello dei soci, con possibili ripercussioni per la società e per i terzi: ciò che renderebbe utile il ricorso, anche per le società diverse da quelle sportive, alla procedura di cui all'art. 2409 cod. civ. «al fine di garantire l'intervento di un controllore che agisca nell'interesse non dei soci bensì della società e soprattutto dei relativi creditori sociali»;

che tutto questo si tradurrebbe anche in una violazione del diritto di difesa da parte del collegio sindacale, senza che assuma risalto il riferimento al bilanciamento tra la impossibilità di esperire il rimedio di cui all'art. 2409 cod. civ. e l'accesso dei soci ai documenti sociali, affermato dalla richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 481 del 2005, non essendosi questa pronuncia occupata del profilo relativo alla responsabilità del collegio sindacale nei confronti dei creditori e della disparità di trattamento nei confronti delle società a responsabilità limitata di natura sportiva;

che, dunque, l'esclusione della possibilità di maggior tutela assicurata dal ricorso alla procedura di cui all'art. 2409 cod. civ., proprio nelle ipotesi in cui si crei un conflitto di interessi tra società e soci, parrebbe del tutto irragionevole;

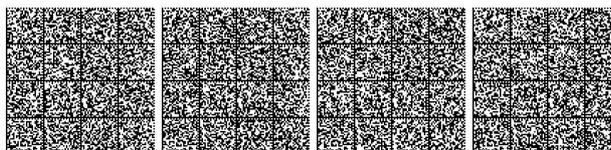
che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo, in via preliminare, la restituzione degli atti al giudice rimettente per *ius superveniens* e, in subordine, la declaratoria di infondatezza della questione;

che, infatti, secondo la difesa erariale, successivamente alla pronuncia dell'ordinanza di rimessione, l'art. 35, comma 2, lettere *b*) e *c*), del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 aprile 2012, n. 35, ha modificato l'art. 2477 cod. civ., il cui quinto comma ora recita: «Nel caso di nomina di un organo di controllo, anche monocratico, si applicano le disposizioni sul collegio sindacale previste per le società per azioni»;

che, perciò, si imporrebbe la restituzione degli atti per un riesame della rilevanza della questione, tenuto conto che l'interpretazione restrittiva circa l'applicabilità dell'art. 2409 cod. civ. alle società a responsabilità limitata derivava proprio dal tenore letterale dell'art. 2477 cod. civ. nel testo previgente;

che, comunque, la questione sarebbe, nel merito, infondata, alla luce anche dei diversi passaggi delle vicende normative concernenti i controlli nelle società di capitali, ad opera, prima, della riforma del diritto societario attuata con d.lgs. n. 6 del 2003, poi dall'art. 14 della legge n. 183 del 2011 e, da ultimo, del citato d.l. n. 5 del 2012, nonché dei conseguenti orientamenti espressi dalla giurisprudenza di legittimità e della sentenza della Corte costituzionale n. 481 del 2005;

che, pertanto, i prospettati dubbi di legittimità costituzionale dovrebbero considerarsi superati sia dalla possibilità di operare un'interpretazione estensiva alla luce delle modifiche normative segnalate, sia dal riconoscimento - anche sulla base della richiamata sentenza della Corte di cassazione n. 403 del 2010 - della completezza della disciplina stabilita per le società a responsabilità limitata, oltre che delle differenze tra tale tipologia societaria e le società per azioni;



che, del resto, non si ravviserebbero lesioni sul piano costituzionale, potendo il singolo socio conseguire, in tempi rapidi, attraverso il procedimento cautelare, la revoca dell'amministratore ed essendo la presenza del collegio sindacale nella società a responsabilità limitata del tutto eventuale e, perciò, non indispensabile per la tutela della società, a differenza di quanto accade nella società per azioni e, inoltre, risultando il ruolo del revisore diversamente concepito rispetto a quello del sindaco, con la previsione di un diverso regime di controlli.

Considerato che, con ordinanza del 29 marzo 2012, il Tribunale ordinario di Tivoli ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 2409 e 2476 del codice civile, nella parte in cui non consentono «l'utilizzo dello strumento del controllo giudiziario ex art. 2409 c.c. alle società a responsabilità limitata con finalità diverse da quelle di cui» alla legge 23 marzo 1981, n. 91 (Norme in materia di rapporti tra società e sportivi professionisti), vale a dire «dalle attività sportive o a esse correlate»;

che il Tribunale rimettente premette di essere investito a seguito della richiesta avanzata dai componenti del collegio sindacale di una società a responsabilità limitata, volta a sollecitare l'adozione, a norma dell'art. 2409 cod. civ., di opportuni provvedimenti a carico della società in questione, a causa della situazione finanziaria generata dalla condotta poco trasparente dell'amministratore, titolare anche di una quota consistente del capitale sociale, cui partecipano anche altri due soci;

che il giudice rimettente sottolinea come, dopo un periodo di contrasto giurisprudenziale in ordine all'ammissibilità della domanda di cui all'art. 2409 cod. civ. anche per le società a responsabilità limitata, sia intervenuta una pronuncia della Corte di cassazione (sentenza 13 gennaio 2010, n. 403) che ne ha escluso l'ammissibilità per quel tipo di forma societaria;

che, peraltro, un'eventuale interpretazione adeguatrice risulterebbe, nella specie, non praticabile, dal momento che, oltre ai rilievi della richiamata sentenza della Corte di cassazione, il rinvio previsto dall'art. 2477 cod. civ. alle disposizioni sulle società per azioni - attraverso il quale l'applicabilità dell'art. 2409 cod. civ. poteva considerarsi estesa al collegio sindacale delle società a responsabilità limitata - sarebbe venuto meno nella nuova formulazione introdotta dall'art. 14, comma 13, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2012), a decorrere dal 1° gennaio 2012;

che tutto ciò darebbe luogo, sotto un duplice e concorrente profilo, a dubbi di legittimità costituzionale non scrutinati da questa Corte nel giudizio definito con la sentenza n. 481 del 2005;

che, infatti, da un lato, negare al collegio sindacale delle società a responsabilità limitata il potere di intervenire attraverso lo strumento offerto dall'art. 2409 cod. civ. su atti di mala gestio significherebbe esporlo «ad una responsabilità per fatto del terzo (l'amministratore), rispetto al quale non disporrebbe di alcun potere e, pertanto, ad una responsabilità che potrebbe addirittura considerarsi di natura oggettiva»;

che, d'altro canto, risulterebbero, in questa ipotesi, compromessi i parametri della ragionevolezza e del diritto di difesa, atteso che la possibilità di attivare il meccanismo del controllo da parte dei soci non rappresenterebbe una garanzia, né per la società né per i terzi, nelle ipotesi in cui i soci siano consenzienti rispetto alle scelte dell'amministratore o siano essi stessi anche amministratori;

che risulterebbe, inoltre, irragionevole il diverso regime stabilito per le società sportive, stante l'identità della struttura societaria e l'impossibilità di giustificare tale divergenza in ragione della differente attività svolta;

che la prospettazione del quadro normativo operata dal giudice *a quo* appare, per più versi, erronea e insufficiente, con la conseguenza di rendere la questione, per come proposta, non pertinente all'oggetto del decidere e allo stesso obiettivo perseguito dal provvedimento di rimessione;

che, diversamente da quanto asserito, il testo della previsione di cui all'art. 14, comma 13, della richiamata legge n. 183 del 2011 - che, sostituendo l'art. 2477, quinto comma, cod. civ., enunciava il rinvio alle disposizioni sulle società per azioni - risultava, sul punto, invariato, al 1° gennaio 2012, rispetto a quello introdotto dall'art. 37, comma 26, del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39 (Attuazione della direttiva 2006/43/CE, relativa alle revisioni legali dei conti annuali e dei conti consolidati, che modifica le direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE, e che abroga la direttiva 84/253/CEE), senza, del resto, variazioni rispetto ai testi dell'art. 2477 cod. civ. succedutisi a partire dalla riforma del 2003;

che, oltre a ciò, il richiamato art. 2477 cod. civ. aveva, invece, subito una significativa modifica, sicuramente innovativa *in parte qua*, ad opera del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), convertito, senza modificazioni per la parte che qui interessa, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 aprile 2012, n. 35, entrato in vigore antecedentemente al deposito dell'ordinanza di rimessione ma da questa totalmente ignorato, posta l'espressa previsione, al quinto comma, che «Nel caso di nomina di un organo di controllo, anche monocratico, si applicano le disposizioni sul collegio sindacale previste per le società per azioni»;



che tale inadeguata individuazione del contesto normativo incide in maniera decisiva sulla motivazione esibita per asseverare l'impossibilità di una interpretazione *secundum constitutionem* della disciplina denunciata oltre che la rilevanza della questione proposta;

che, di conseguenza, la questione proposta deve essere 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 degli artt. 2409 e 2476 del codice civile, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Tivoli con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 maggio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 maggio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140116

N. 117

Ordinanza 5 - 7 maggio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Imposte e tasse - Riduzione delle aliquote IRAP a favore delle imprese e delle amministrazioni regionali e locali - Utilizzazione delle maggiori disponibilità.

– Legge della Regione autonoma Sardegna 23 maggio 2013, n. 12 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - legge finanziaria 2013), 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

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione autonoma Sardegna 23 maggio 2013, n. 12 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - legge finanziaria 2013), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23-25 luglio 2013, depositato in cancelleria il 30 luglio 2013 ed iscritto al n. 79 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica dell'8 aprile 2014 il Presidente Gaetano Silvestri in luogo e con l'assenso del Giudice relatore Marta Cartabia.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 23-25 luglio 2013 e depositato in cancelleria il 30 luglio 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 4 e 5 dello Statuto speciale per la Sardegna, adottato con legge costituzionale 28 febbraio 1948, n. 3 e all'art. 117, secondo e terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale in via principale dell'art. 2 della legge della Regione autonoma Sardegna 23 maggio 2013, n. 12 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - legge finanziaria 2013);

che si è costituita la Regione autonoma Sardegna, in persona del Presidente *pro tempore*, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, in subordine, non fondata;

che, successivamente, con atto depositato in cancelleria in data 25 febbraio 2014, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato al ricorso;

che la rinuncia è stata accettata dalla Regione autonoma Sardegna con atto depositato in cancelleria il 3 aprile 2014.

Considerato che, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, seguita da accettazione della controparte costituita, determina 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 5 maggio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 maggio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 118

Ordinanza 5 - 7 maggio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Consorzi - Costituzione e fusione - Riordino degli interventi in materia di bonifica e di irrigazione - Convenzione con gli enti locali.

- Legge della Regione Marche 17 giugno 2013, n. 13 (Riordino degli Interventi in materia di Bonifica e di Irrigazione. Costituzione del Consorzio di Bonifica delle Marche e fusione dei Consorzi di Bonifica del Foglia, Metauro e Cesano, del Musone, Potenza, Chienti, Asola e Alto Nera, dell’Aso, del Tenna e del Tronto), art. 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

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 3 della legge della Regione Marche 17 giugno 2013, n. 13 (Riordino degli Interventi in materia di Bonifica e di Irrigazione. Costituzione del Consorzio di Bonifica delle Marche e fusione dei Consorzi di Bonifica del Foglia, Metauro e Cesano, del Musone, Potenza, Chienti, Asola e Alto Nera, dell’Aso, del Tenna e del Tronto), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23-28 agosto 2013, depositato in cancelleria il 28 agosto 2013 ed iscritto al n. 85 del registro ricorsi 2013.

Visto l’atto di costituzione della Regione Marche;

udito nella camera di consiglio del 9 aprile 2014 il Giudice relatore Giuliano Amato.

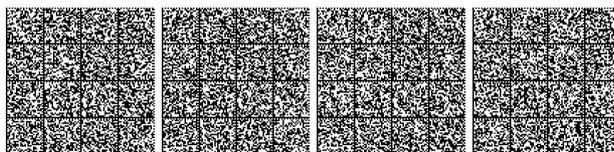
Ritenuto che, con ricorso notificato il 23 agosto 2013 e depositato il successivo 28 agosto, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all’art. 117, commi secondo, lettera s), e terzo, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale in via principale dell’art. 3 della legge della Regione Marche 17 giugno 2013, n. 13 (Riordino degli Interventi in materia di Bonifica e di Irrigazione. Costituzione del Consorzio di Bonifica delle Marche e fusione dei Consorzi di Bonifica del Foglia, Metauro e Cesano, del Musone, Potenza, Chienti, Asola e Alto Nera, dell’Aso, del Tenna e del Tronto);

che si è costituita la Regione Marche, in persona del Presidente *pro tempore*, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata;

che successivamente, con atto notificato il 10 febbraio 2014 e depositato in cancelleria il 18 febbraio 2014, il Presidente del Consiglio dei ministri ha formalizzato la rinuncia al ricorso che ha originato il presente giudizio;

che, con nota di deposito del 18 marzo 2014, la difesa della Regione Marche ha comunicato l’intervenuta accettazione, da parte della Giunta regionale, della rinuncia al ricorso;

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell’art. 3 della legge della Regione Marche 17 giugno 2013, n. 13 (Riordino degli Interventi in materia di Bonifica e di Irrigazione. Costituzione del Consorzio di Bonifica delle Marche e fusione dei Consorzi di Bonifica del Foglia, Metauro e Cesano, del Musone, Potenza, Chienti, Asola e Alto Nera, dell’Aso, del Tenna e del Tronto), in riferimento all’art. 117, commi secondo, lettera s), e terzo, della Costituzione;



che lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri, successivamente, ha depositato atto di rinuncia al ricorso, e che detta rinuncia è stata accettata dalla Regione Marche;

che, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, seguita da accettazione della controparte costituita, comporta l'estinzione del giudizio (*ex multis*, da ultimo, ordinanze n. 164 e n. 55 del 2013).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Marche 17 giugno 2013, n. 13 (Riordino degli Interventi in materia di Bonifica e di Irrigazione. Costituzione del Consorzio di Bonifica delle Marche e fusione dei Consorzi di Bonifica del Foglia, Metauro e Cesano, del Musone, Potenza, Chienti, Asola e Alto Nera, dell'Aso, del Tenna e del Tronto), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera s), e terzo, della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 maggio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 maggio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140118

N. 119

Sentenza 5 - 9 maggio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Localizzazione e realizzazione di centrali di compressione a gas al di fuori delle aree sismiche classificate di prima categoria, previo studio particolareggiato della risposta sismica locale.

- Legge della Regione Abruzzo 7 giugno 2013, n. 14 (Interpretazione autentica dell'articolo 11, comma 1, lettera c, della legge regionale 30 marzo 2007, n. 5 «Disposizioni urgenti per la tutela e la valorizzazione della costa teatina» e modifiche alla legge regionale n. 2/2008 «Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale» e alla legge regionale n. 41/2011 «Disposizioni per l'adeguamento delle infrastrutture sportive, ricreative e per favorire l'aggregazione sociale nella città di L'Aquila e degli altri Comuni del cratere»), 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 Abruzzo 7 giugno 2013, n. 14 (Interpretazione autentica dell'articolo 11, comma 1, lettera c, della legge regionale 30 marzo 2007, n. 5 «Disposizioni urgenti per la tutela e la valorizzazione della costa teatina» e modifiche alla legge regionale n. 2/2008 «Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale» e alla legge regionale n. 41/2011 «Disposizioni per l'adeguamento delle infrastrutture sportive, ricreative e per favorire l'aggregazione sociale nella città di L'Aquila e degli altri Comuni del cratere»), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 3-6 agosto 2013, depositato in cancelleria il 13 agosto 2013 ed iscritto al n. 81 del registro ricorsi 2013.

Udito nell'udienza pubblica dell'8 aprile 2014 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

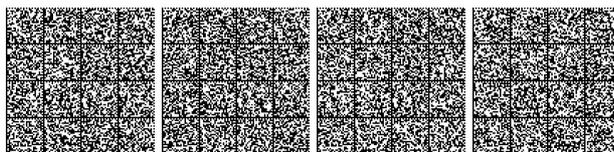
udito l'avvocato dello Stato Filippo Bucalo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notifica a mezzo del servizio postale il 3 agosto 2013, ricevuto il successivo 6 agosto e depositato nella cancelleria di questa Corte il 13 agosto 2013 (reg. ric. n. 81 del 2013), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettere *h*) e *m*), e terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 7 giugno 2013, n. 14 (Interpretazione autentica dell'articolo 11, comma 1, lettera c, della legge regionale 30 marzo 2007, n. 5 «Disposizioni urgenti per la tutela e la valorizzazione della costa teatina» e modifiche alla legge regionale n. 2/2008 «Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale» e alla legge regionale n. 41/2011 «Disposizioni per l'adeguamento delle infrastrutture sportive, ricreative e per favorire l'aggregazione sociale nella città di L'Aquila e degli altri Comuni del cratere»).

La disposizione impugnata, intervenendo sulla disciplina previgente in punto di competenze della Regione circa la localizzazione e la realizzazione di opere di interesse statale nelle zone sismiche, inserisce l'art. 1-*ter* nella legge della Regione Abruzzo 10 marzo 2008, n. 2 (Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale), per il quale: «La localizzazione e la realizzazione di centrali di compressione a gas è consentita al di fuori delle aree sismiche classificate di prima categoria, ai sensi della vigente normativa statale, nel rispetto delle vigenti norme e procedure di legge, previo studio particolareggiato della risposta sismica locale attraverso specifiche indagini geofisiche, sismiche e litologiche di dettaglio».

Ad avviso del ricorrente, la disposizione censurata violerebbe anzitutto gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., ponendosi in contrasto con i principi fondamentali nella materia di potestà concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» posti dall'art. 1, commi 3, 4, 7 e 8, della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia). I richiamati commi di detto articolo disciplinano, rispettivamente: gli obiettivi generali della politica energetica nazionale, assicurati, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione, dallo Stato, dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas, dalle Regioni e dagli enti locali; gli obiettivi necessari ad assicurare su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni concernenti l'energia nelle sue varie forme e in condizioni di omogeneità sia con riguardo alle modalità di fruizione, sia con riguardo ai criteri di formazione delle tariffe e al conse-



guente impatto sulla formazione dei prezzi; i compiti e le funzioni amministrative spettanti, in materia, allo Stato, tra i quali rientrano l'identificazione - d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali) - delle «linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti» (art. 1, comma 7, lettera g, della richiamata legge n. 239 del 2004) e «l'individuazione, di intesa con la Conferenza unificata, della rete nazionale dei gasdotti» (art. 1, comma 8, lettera b, numero 2, della menzionata legge n. 239 del 2004).

Osserva, inoltre, l'Avvocatura dello Stato che, ai sensi della normativa statale richiamata, lo Stato e le Regioni garantiscono: «l'adeguatezza delle attività energetiche strategiche di produzione, trasporto e stoccaggio per assicurare adeguati standard di sicurezza e di qualità del servizio nonché la distribuzione e la disponibilità di energia su tutto il territorio nazionale»; «l'adeguato equilibrio territoriale nella localizzazione delle infrastrutture energetiche, nei limiti consentiti dalle caratteristiche fisiche e geografiche delle singole regioni, prevedendo eventuali misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e territoriale qualora esigenze connesse agli indirizzi strategici nazionali richiedano concentrazioni territoriali di attività, impianti e infrastrutture ad elevato impatto territoriale [...]» (art. 1, comma 4, lettere d ed f, della citata legge n. 239 del 2004).

1.1.- Tanto premesso, la difesa dello Stato asserisce che la norma impugnata, consentendo la localizzazione di centrali di compressione a gas al di fuori delle zone sismiche classificate di prima categoria e subordinandone la realizzazione ad uno «studio particolareggiato della risposta sismica locale attraverso specifiche indagini geofisiche, sismiche e litologiche di dettaglio», stabilirebbe limiti stringenti alla localizzazione degli impianti di interesse nazionale, impedendone, di fatto, la realizzazione su vasta scala, ponendosi in tal modo in contrasto con i richiamati principi fondamentali fissati dal legislatore statale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

L'Avvocatura dello Stato richiama gli artt. 29, comma 2, lettera g), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) e 52-*quinquies* del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), i quali, sulla base dei principi di differenziazione e di adeguatezza, attribuirebbero allo Stato poteri autorizzatori e competenze amministrative generali, a fronte di esigenze di carattere unitario.

Osserva, in particolare, la difesa dello Stato che l'art. 52-*quinquies* del summenzionato d.P.R. n. 327 del 2001 garantirebbe il necessario coinvolgimento delle Regioni interessate mediante quello strumento particolarmente efficace costituito dalla cosiddetta intesa in senso "forte", che assicura, nella localizzazione e realizzazione dei suddetti impianti, l'adeguata partecipazione degli enti territoriali allo svolgimento del procedimento incidente sulle molteplici competenze delle amministrazioni regionali e locali.

Ne conseguirebbe che la disposizione censurata, stabilendo limiti stringenti alla localizzazione di centrali di compressione a gas di interesse nazionale, si porrebbe in contrasto con i richiamati principi fondamentali della materia, violando conseguentemente l'art. 117, terzo comma, Cost.

1.2.- Con un secondo ordine di censure, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce la lesione dell'art. 118, primo comma, Cost., in quanto la norma impugnata si porrebbe in contrasto con gli evocati artt. 29, comma 2, lettera g), del d.lgs. n. 112 del 1998 e 52-*quinquies* del d.P.R. n. 327 del 2001, che riservano allo Stato le funzioni autorizzatorie e gestionali in materia, presupponendo che attengano alla sicurezza e all'approvvigionamento della produzione e del trasporto di fonti energetiche.

Al riguardo, è richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 182 del 2013, con la quale, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di norme di legge della Regione Abruzzo censurate per motivi analoghi, è stato precisato che, in materia di localizzazione di impianti di oleodotti e gasdotti, le norme statali di settore «hanno ridefinito, in modo unitario ed a livello nazionale, i procedimenti di localizzazione e realizzazione della rete di oleodotti e gasdotti, in base all'evidente presupposto della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario, tanto più vevoli di fronte al rischio sismico». Osserva l'Avvocatura dello Stato che, pur non determinando le richiamate esigenze unitarie il venir meno della necessità di un coinvolgimento delle Regioni nei suddetti procedimenti, la disposizione censurata, come nel precedente richiamato, «sottrae la scelta al confronto - viceversa necessario - tra Stato e Regione, pregiudica l'inflessibile principio dell'intesa e si pone in tal modo in contrasto con i principi fondamentali posti dall'art. 1, comma 7, lettera g), e comma 8, lettera b), numero 2, della legge n. 239 del 2004» (sentenza n. 182 del 2013).



1.3.- Con un terzo ordine di censure, il ricorrente lamenta che la norma impugnata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., il quale riserva allo Stato la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», atteso che essa, ostacolando lo sviluppo della rete dei gasdotti di interesse nazionale, e conseguentemente l'efficiente erogazione di gas, potrebbe determinare l'impossibilità di provvedere alle esigenze fondamentali dei cittadini.

1.4.- Osserva infine la difesa erariale che la disposizione censurata sarebbe altresì invasiva della competenza legislativa esclusiva statale in materia di «ordine pubblico e sicurezza» posta dall'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., in quanto l'intervento del legislatore regionale, finalizzato, tra l'altro, ad impedire la realizzazione di infrastrutture energetiche localizzate in aree sismiche, apparirebbe principalmente sorretto da ragioni di sicurezza, «consistenti, da un lato, nella volontà di limitare eventuali danni all'incolumità pubblica e al territorio che il danneggiamento dei gasdotti provocato da un [eventuale] sisma potrebbe causare, dall'altro, nel tentativo di ridurre lo stesso rischio sismico».

Ne conseguirebbe l'invasione dell'ambito materiale dell'ordine pubblico e della sicurezza che l'evocato parametro costituzionale riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

2.- La Regione Abruzzo non si è costituita nel presente giudizio.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 7 giugno 2013, n. 14 (Interpretazione autentica dell'articolo 11, comma 1, lettera *c*, della legge regionale 30 marzo 2007, n. 5 «Disposizioni urgenti per la tutela e la valorizzazione della costa teatina» e modifiche alla legge regionale n. 2/2008 «Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale» e alla legge regionale n. 41/2011 «Disposizioni per l'adeguamento delle infrastrutture sportive, ricreative e per favorire l'aggregazione sociale nella città di L'Aquila e degli altri Comuni del cratere»).

La disposizione impugnata, consentendo la localizzazione e la realizzazione di centrali di compressione a gas al di fuori delle aree sismiche classificate di prima categoria, previo studio particolareggiato della risposta sismica locale, violerebbe anzitutto gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, ponendosi in contrasto con i principi fondamentali nella materia di potestà concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» posti dall'art. 1, commi 3, 4, 7 e 8, della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia) e con gli artt. 29, comma 2, lettera *g*), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) e 52-*quinquies* del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), i quali riservano allo Stato poteri autorizzatori e competenze amministrative generali in materia.

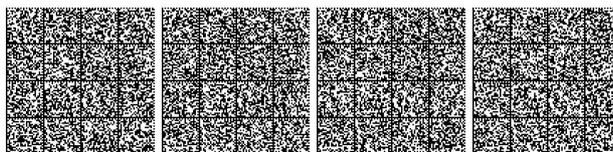
La disposizione censurata violerebbe altresì l'art. 117, secondo comma, lettere *h*) ed *m*), Cost., invadendo gli ambiti materiali dell'«ordine pubblico» e della «sicurezza», nonché della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», che detti parametri costituzionali riservano alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

2.- La risoluzione della questione come sopra individuata presuppone che, in via preliminare, venga individuato l'ambito materiale delineato dalle disposizioni del Titolo V della Parte seconda della Costituzione a cui va ricondotta la norma impugnata.

Secondo il consolidato orientamento di questa Corte, l'identificazione della materia nella quale si colloca la disposizione censurata richiede di fare riferimento all'oggetto e alla disciplina stabilita dalla medesima, tenendo conto della sua *ratio*, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (*ex plurimis*, sentenze n. 300 del 2011, n. 430 e n. 165 del 2007).

Occorre anzitutto ricordare che questa Corte ha costantemente ricondotto disposizioni di leggi regionali, analoghe a quella censurata nel presente giudizio, che intervenivano in materia di localizzazione e realizzazione di impianti e centrali per lo svolgimento delle attività energetiche, ancorché collocate in zone sismiche, alla competenza legislativa concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (*ex plurimis*, sentenze n. 182 e n. 117 del 2013, n. 383 del 2005) e all'ambito materiale relativo al «governo del territorio», parimenti ascrivibile al titolo competenziale dell'art. 117, terzo comma, Cost. (*ex multis*, sentenze n. 64 del 2013, n. 201 del 2012, n. 254 del 2010).

Stando alla richiamata giurisprudenza, anche l'impugnato art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2013 risulta ascrivibile ad entrambe le summenzionate materie di potestà legislativa concorrente, giusto il disposto dell'art. 117,



terzo comma, Cost., in cui spetta comunque al legislatore statale dettare i principi fondamentali (tra le tante, le richiamate sentenze n. 182 e n. 117 del 2013).

3.- Tanto premesso circa l'ambito materiale individuato dal Titolo V della Parte seconda della Costituzione a cui è possibile ricondurre la disposizione impugnata, occorre ora prendere in esame le censure mosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento ai singoli parametri evocati.

In relazione all'asserita lesione dell'art. 117, terzo comma, Cost., il ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri censura il contrasto della disposizione di legge regionale impugnata con gli artt. 1, comma 7, lettera *g*) e comma 8, lettera *b*), numero 2), della legge n. 239 del 2004 e *52-quinquies* del d.P.R. n. 327 del 2001. Dette norme evocate a parametro interposto attribuiscono allo Stato rispettivamente «l'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti» e «l'individuazione, di intesa con la Conferenza unificata, della rete nazionale di gasdotti», disciplinando, nel contempo, il procedimento di localizzazione e realizzazione dei gasdotti e degli impianti di compressione a gas.

3.1.- La questione è fondata.

Come già affermato da questa Corte, le norme richiamate, evocate a parametro interposto nel presente giudizio, hanno ridefinito in modo unitario e a livello nazionale i procedimenti di localizzazione e realizzazione della rete di oleodotti e gasdotti, nonché dei connessi impianti di compressione a gas, in base alla necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario, tanto più vevoli di fronte al rischio sismico (da ultimo, sentenza n. 182 del 2013).

Conseguentemente, per giudicare della legittimità costituzionale della normativa impugnata, è necessario non già considerarne la conformità soltanto rispetto all'art. 117 Cost., bensì valutarne la rispondenza, da un lato, ai criteri indicati dall'art. 118 Cost. per la allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative (parametro, quest'ultimo, del resto espressamente evocato dal ricorrente), dall'altro, al principio di leale collaborazione, così come questa Corte ha già avuto modo di affermare esplicitamente in questa materia (tra le tante, sentenze n. 331 del 2010, n. 383 del 2005, n. 6 del 2004).

Anche nel caso in esame, quindi, le summenzionate norme interposte si atteggiano a principi fondamentali nella parte in cui dettano le condizioni e i requisiti necessari allo scopo di non ostacolare la localizzazione e realizzazione di impianti di interesse nazionale relativi alla rete degli oleodotti e dei gasdotti.

Al riguardo, la richiamata giurisprudenza di questa Corte afferma il principio per il quale, in linea generale, è precluso alla legge regionale ostacolare gli obiettivi sottesi ad interessi ascrivibili alla sfera dei principi individuati dal legislatore statale, mentre, nello stesso tempo, lo Stato è tenuto a preservare uno spazio alle scelte normative di pertinenza regionale, che può essere negato soltanto nel caso in cui esse generino l'impossibilità, o comunque l'estrema ed oggettiva difficoltà, a conseguire i predetti obiettivi (*ex plurimis*, sentenza n. 278 del 2010).

Nel caso in esame, la disposizione censurata, consentendo la localizzazione delle centrali di compressione a gas soltanto al di fuori delle zone sismiche classificate di prima categoria, produce l'effetto di limitare la realizzazione di impianti di interesse nazionale in determinate aree del territorio regionale.

Questa Corte si è già pronunciata sulla legittimità costituzionale di analoghe disposizioni di legge regionale, in riferimento agli stessi parametri evocati nel presente giudizio. Con la sentenza n. 182 del 2013, è stato infatti dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 3 della legge della Regione Abruzzo 19 giugno 2012, n. 28 (Modifiche alla legge regionale 3 marzo 2010, n. 7 «Disposizioni regionali in materia di espropriazione per pubblica utilità» ed integrazione alla legge regionale 10 marzo 2008, n. 2 «Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale»), che, tra l'altro, introduceva l'incompatibilità tra la localizzazione degli impianti di compressione a gas connessi alla realizzazione dei gasdotti e le aree sismiche classificate di prima categoria.

Alla stessa stregua della disposizione di legge regionale allora censurata dalla Corte, anche la norma impugnata nell'odierno giudizio - recante integrazioni apportate alla medesima legge reg. Abruzzo n. 2 del 2008 - stabilisce un'incompatibilità a priori tra le zone sismiche di prima categoria e la localizzazione delle centrali di compressione a gas, ponendosi conseguentemente in contrasto con gli evocati artt. 1, commi 7, lettera *g*), e 8, lettera *b*), numero 2), della legge n. 239 del 2004, e *52-quinquies* del d.P.R. n. 327 del 2001.

3.2.- Parimenti lesiva dei citati parametri interposti evocati dal ricorrente nel presente giudizio risulta l'ulteriore previsione della disposizione impugnata - su cui più si appuntano le censure dell'Avvocatura dello Stato - che subordina la localizzazione delle centrali di compressione a gas alla realizzazione del «previo studio particolareggiato della risposta sismica locale attraverso specifiche indagini geofisiche, sismiche e litologiche di dettaglio».



Infatti, la norma impugnata, nella parte in cui prevede lo svolgimento del summenzionato studio, interferisce illegittimamente con il procedimento di localizzazione e realizzazione degli impianti di interesse nazionale, ponendo un ulteriore aggravamento procedurale ai fini della localizzazione e realizzazione degli impianti di trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. Da ciò segue il contrasto con gli evocati parametri interposti, i quali, in virtù delle richiamate esigenze unitarie, tanto più valevoli di fronte al rischio sismico, riservano al legislatore statale la disciplina dei relativi procedimenti (*ex plurimis*, sentenze n. 182 del 2013, 124 del 2010, n. 282 del 2009 e n. 383 del 2005).

Occorre ricordare che, avendo riguardo alla competenza concorrente, anche in specifico riferimento alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», questa Corte ha costantemente qualificato come principi fondamentali della materia le norme statali ispirate alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità, volte a garantire, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione, entro un termine definito, del procedimento autorizzativo (*ex plurimis*, sentenze n. 282 del 2009, n. 364 del 2006, n. 336 del 2005). Spetta pertanto soltanto al legislatore statale dettare norme di principio volte a contemperare l'indispensabile coinvolgimento dei diversi livelli territoriali di governo con le ragionevoli esigenze di semplificazione amministrativa e di certezza circa la conclusione dei procedimenti che, rispondendo ad esigenze unitarie al fine della localizzazione degli impianti di interesse nazionale, devono essere garantite in modo uniforme sull'intero territorio dello Stato (tra le tante, sentenze n. 364 del 2006, n. 383 e n. 336 del 2005).

Alle necessità sopra richiamate, più volte affermate dalla giurisprudenza di questa Corte, risponde anche la norma interposta evocata nel presente giudizio, atteso che il comma 2 dell'art. 52-*quinquies* del d.P.R. n. 327 del 2001 individua il procedimento di localizzazione delle infrastrutture lineari energetiche appartenenti alla rete nazionale dei gasdotti e degli oleodotti, in cui sono ricomprese le centrali di compressione a gas.

Ne consegue che anche l'ulteriore previsione della disposizione censurata si pone in contrasto con la richiamata norma evocata a parametro interposto nel presente giudizio.

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2013, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Gli ulteriori profili di censura rimangono assorbiti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 7 giugno 2013, n. 14 (Interpretazione autentica dell'articolo 11, comma 1, lettera c, della legge regionale 30 marzo 2007, n. 5 «Disposizioni urgenti per la tutela e la valorizzazione della costa teatina» e modifiche alla legge regionale n. 2/2008 «Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale» e alla legge regionale n. 41/2011 «Disposizioni per l'adeguamento delle infrastrutture sportive, ricreative e per favorire l'aggregazione sociale nella città di L'Aquila e degli altri Comuni del cratere»).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 maggio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Sergio MATTARELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 maggio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 120

Sentenza 5 - 9 maggio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giurisdizione domestica - Senato della Repubblica - Attribuzione al Consiglio di Presidenza del potere di giudicare in via esclusiva e definitiva i ricorsi avverso gli atti ed i provvedimenti adottati dall'amministrazione nei confronti dei propri dipendenti.

– Regolamento del Senato della Repubblica, approvato il 17 febbraio 1971, e successive modifiche, art. 12.

–

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. 12 del regolamento del Senato della Repubblica 17 febbraio 1971, promosso dalla Corte di cassazione, sezioni unite, nel procedimento vertente tra P.L. e il Senato della Repubblica, con ordinanza del 6 maggio 2013, iscritta al n. 136 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti gli atti di costituzione di P.L. e del Senato della Repubblica, nonché gli atti di intervento della Camera dei deputati e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 25 marzo 2014 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati Aldo Sandulli per P.L., Gaetano Pelella per la Camera dei deputati e l'avvocato dello Stato Federico Basilica per il Senato della Repubblica e per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 6 maggio 2013, le sezioni unite della Corte di cassazione hanno sollevato d'ufficio, in riferimento agli artt. 3, 24, 102, secondo comma, 111, primo, secondo e settimo comma, e 113, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 del regolamento del Senato della Repubblica approvato il 17 febbraio 1971, e successive modifiche, nella parte in cui attribuisce al Senato il potere di giudicare in via esclusiva e definitiva i ricorsi avverso gli atti e i provvedimenti adottati dall'amministrazione di quel ramo del Parlamento nei confronti dei propri dipendenti.

La Corte riferisce di essere chiamata a decidere in ordine al ricorso proposto, ai sensi dell'art. 111 Cost., da un dipendente del Senato avverso la decisione resa, in grado di appello, dal Consiglio di garanzia del Senato, nell'ambito di un giudizio di ottemperanza relativo ad una causa di lavoro.



1.1.- Osserva la Corte che il citato art. 12 del regolamento del Senato stabilisce che il Consiglio di Presidenza, presieduto dal Presidente del Senato, «[...] approva i Regolamenti interni dell'Amministrazione del Senato e adotta i provvedimenti relativi al personale stesso nei casi ivi previsti». Tale norma è stata sempre interpretata nel senso dell'attribuzione al Senato dell'autodichia, con conseguente esclusione del sindacato di qualsiasi giudice esterno in ordine alle controversie che attengono allo stato ed alla carriera giuridica ed economica dei dipendenti. Da ciò conseguirebbe l'inammissibilità del ricorso ex art. 111 Cost. spiegato dal ricorrente nel giudizio *a quo*.

1.2.- Le sezioni unite si dichiarano pienamente consapevoli dei principi enunciati dalla Corte costituzionale con la risalente sentenza n. 154 del 1985, cui hanno fatto seguito le ordinanze di manifesta inammissibilità n. 444 e n. 445 del 1993; con la sentenza sopra indicata, la Corte ha dichiarato la medesima questione inammissibile alla stregua del tenore letterale dell'art. 134 Cost., che fa riferimento - come oggetto del giudizio della Corte - alle leggi ed agli atti aventi forza di legge, e non indica i regolamenti parlamentari. Rammentano le sezioni unite che, all'epoca, la Corte costituzionale ritenne che i regolamenti parlamentari avrebbero potuto essere ricompresi nel disposto dell'art. 134 Cost. soltanto in via interpretativa e che siffatta interpretazione non era coerente, ed appariva anzi in contrasto, con la natura di democrazia parlamentare propria del nostro ordinamento.

Nell'auspicare la riconsiderazione di tali conclusioni, le sezioni unite richiamano le motivazioni della relativa ordinanza di rimessione dell'11 luglio 1977, laddove si affermava la possibilità di assoggettare a sindacato di legittimità costituzionale i regolamenti parlamentari, in quanto fonti (fonti-atto) di diritto oggettivo, assimilabili alle leggi formali, con le quali versano in rapporto di distribuzione (costituzionale) di competenza normativa a pari livello.

1.3.- Nel rifarsi integralmente a tale prospettazione, le sezioni unite sottolineano la differenza tra l'esercizio delle funzioni legislative o politiche delle Camere, da un lato, e gli atti con cui le Camere provvedono alla propria organizzazione, dall'altro. Il Collegio riconosce la necessità di garantire alle stesse Camere una posizione di indipendenza affinché le stesse siano libere da vincoli esterni suscettibili di condizionarne l'azione; la Corte rimettente ritiene tuttavia che l'autodichia sui propri dipendenti non costituisca una prerogativa necessaria a garantire l'indipendenza del Parlamento e non sia affatto coesistente alla natura costituzionale degli organi supremi; ed invero la Costituzione non tollera l'esclusione dalla tutela giurisdizionale di una categoria di cittadini e l'autonomia che spetta al Parlamento non comprende il potere di stabilire norme contrarie alla Costituzione.

1.4.- In particolare, le sezioni unite osservano che l'autodichia del Senato si pone in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto una categoria di cittadini viene esclusa dalla tutela giurisdizionale in ragione di un elemento (l'essere dipendenti del Senato) non significativo ai fini del trattamento differenziato. A ciò la Corte di cassazione riconduce anche la violazione dell'art. 24 Cost., secondo cui «Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti [...]» e che, al secondo comma, definisce la difesa «diritto inviolabile».

1.5.- Le sezioni unite denunciano inoltre la violazione dell'art. 102, secondo comma, Cost., essendo gli stessi soggetti sottoposti ad un giudice speciale - quanto alle loro cause di lavoro - istituito dopo l'entrata in vigore della Costituzione.

1.6.- Ad avviso della Corte rimettente sarebbe altresì ravvisabile la violazione dell'art. 111 Cost., recentemente novellato; in particolare il *vulnus* viene ravvisato con riferimento al principio del giusto processo (primo comma), non potendo definirsi «giusto» un processo che si svolge dinanzi ad una delle parti; alla necessità che il contraddittorio si svolga davanti ad un giudice terzo e imparziale (secondo comma), ciò che non si verificherebbe nell'autodichia; al fatto che contro le sentenze è sempre ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge (settimo comma).

Proprio riguardo alla dedotta violazione dell'art. 111 Cost., la Corte di cassazione evidenzia che la Corte europea dei diritti dell'uomo, nella sentenza 28 aprile 2009, Savino ed altri c. Italia, ha affermato che, ai sensi dell'art. 6, comma 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, è «tribunale» non soltanto una giurisdizione di tipo classico, ma qualsiasi autorità cui compete decidere, sulla base di norme di diritto, con pienezza di giurisdizione e a conclusione di una procedura organizzata, su qualsiasi questione di sua competenza, adottando una decisione vincolante, non modificabile da un organo non giurisdizionale. Tale pronuncia ha inoltre statuito l'assenza di indipendenza e di imparzialità degli organi giurisdizionali della Camera, ed in particolare dell'organo di appello, ritenendo che la sua composizione determinasse una commistione inammissibile, in capo ai medesimi soggetti, tra esercizio di funzioni amministrative ed esercizio di funzioni giurisdizionali: i componenti dell'Ufficio di Presidenza, ai quali spetta l'adozione dei provvedimenti concernenti il personale, infatti, sono poi chiamati a giudicare sulle controversie aventi ad oggetto i medesimi atti amministrativi.



Nel caso in esame mancherebbe, ad avviso della Corte rimettente, il carattere di terzietà dell'organo giudicante, che costituisce attributo connaturale all'esercizio della funzione giurisdizionale, considerato che le decisioni della Commissione contenziosa, ratificate col visto del Presidente del Senato, possono riguardare anche ricorsi contro decreti dello stesso Presidente del Senato.

1.7.- Sussisterebbe infine, ad avviso delle sezioni unite, anche la violazione dell'art. 113 Cost., secondo cui, contro gli atti della pubblica amministrazione (e tale sarebbe, ad avviso della Corte, l'amministrazione del Senato rispetto agli atti di gestione del personale), è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria e amministrativa; viceversa, l'autodichia preclude l'accesso agli organi di tutela giurisdizionale, così determinando la violazione denunciata.

2.- Con atto di costituzione depositato il 1° luglio 2013, si è costituito in giudizio P.L., parte ricorrente nel giudizio *a quo* pendente dinanzi alla Corte di cassazione. Dopo avere richiamato le vicende relative alla controversia instaurata sin dal 2005 dinanzi agli organi di giustizia del Senato, la difesa della parte privata ha dedotto che le disposizioni dei regolamenti parlamentari delineano, per le controversie di lavoro dei dipendenti del Senato, un sistema di tutela giurisdizionale speciale, che non precluderebbe affatto l'esperibilità del rimedio previsto dall'art. 111, settimo comma, Cost., avverso le decisioni degli organi di autodichia parlamentare. Ad avviso della difesa della parte ricorrente, dovrebbe escludersi che dal testo costituzionale, e in particolare dalla posizione di autonomia e indipendenza che esso riconosce alle Camere, sia ricavabile, quale principio implicito o norma inespresa, l'autodichia sui rapporti di impiego dei dipendenti del Parlamento.

2.1.- Né, d'altra parte, potrebbe ravvisarsi un fondamento costituzionale, neppure indiretto, di tale disciplina nell'art. 64 Cost., che attribuisce a ciascuna Camera il potere di adottare un proprio regolamento volto a disciplinarne l'organizzazione interna. Infatti, ad avviso della difesa della parte privata, l'art. 64 Cost. non autorizza l'istituzione di un sistema di autodichia, né per le controversie relative ai rapporti di impiego dei dipendenti di ciascun ramo del Parlamento, né rispetto ad altri rapporti giuridici instaurati con soggetti terzi.

2.2.- A sostegno della tesi della mancanza di copertura costituzionale dell'autodichia del Senato, la difesa della parte privata richiama le pronunce in tema di prerogative costituzionali, laddove si afferma che «la disciplina delle prerogative contenuta nel testo della Costituzione [deve] essere intesa come uno specifico sistema normativo, frutto di un particolare bilanciamento e assetto di interessi costituzionali; sistema che non è consentito al legislatore ordinario alterare né in *peius* né in *melius*», con la conseguenza che il legislatore ordinario «può intervenire solo per attuare, sul piano procedimentale, il dettato costituzionale, essendogli preclusa ogni eventuale integrazione o estensione di tale dettato» (sentenza n. 262 del 2009).

2.3.- La parte privata esamina anche la possibilità di un'interpretazione della disciplina censurata in senso costituzionalmente orientato, facendo leva sulla tesi secondo la quale i rimedi previsti dal sistema contenzioso predisposto dai regolamenti parlamentari avrebbero, in realtà, natura di ricorsi amministrativi e, come tali, non escluderebbero la concorrente o successiva tutela giurisdizionale.

2.4.- Tuttavia, ad avviso della parte privata, proprio questa prospettiva interpretativa non è stata accolta dalla Corte di cassazione con l'ordinanza di rimessione e con altre pronunce precedenti, e sembrerebbe, oggi, difficilmente compatibile con l'orientamento manifestato dalla Corte di Strasburgo nella sentenza 28 aprile 2009, Savino e altri c. Italia, la quale ha riconosciuto che gli organi di autodichia rappresentano un «tribunale» ai sensi dell'art. 6, comma 1, della Convenzione e hanno, quindi, natura giurisdizionale, salvo poi verificare che tale tribunale soddisfi i requisiti di imparzialità e indipendenza richiesti dalla Convenzione e pervenire, come è avvenuto con riferimento agli organi domestici della Camera dei deputati, ad escluderlo, in ragione della loro composizione.

2.5.- Ad avviso della parte privata, i regolamenti parlamentari istituirebbero un sistema speciale di rimedi giurisdizionali, che sottrae le relative controversie alla giurisdizione ordinaria e amministrativa, ma in nessun luogo escluderebbero che le decisioni assunte nell'ambito di tale sistema siano altresì sottratte alla funzione nomofilattica che l'art. 111, settimo comma, Cost., attribuisce alla Corte di cassazione nei confronti di ogni giudice (ordinario o speciale) contemplato dall'ordinamento statale.

Osserva la difesa della parte privata che, sotto tale profilo, la questione sollevata dovrebbe ritenersi inammissibile, in quanto la Corte di cassazione potrebbe comunque decidere il giudizio principale, a prescindere dalla valutazione di legittimità costituzionale della disposizione censurata, la quale non potrebbe intendersi come preclusiva del ricorso straordinario per Cassazione avverso le pronunce degli organi di autodichia.

2.6.- In via subordinata, la difesa della parte privata ha sostenuto la fondatezza della questione di legittimità costituzionale, non solo per il contrasto con lo stesso art. 111, settimo comma, Cost., ma anche per violazione degli altri parametri costituzionali evocati dalla Corte di cassazione.



2.6.1.- In particolare, il ricorrente evidenzia la necessità di procedere ad una rilettura delle premesse della sentenza n. 154 del 1985 e quindi ad una generale rivalutazione del sistema delle immunità dalla giurisdizione, alla luce del mutato contesto istituzionale. Ed invero le interazioni tra diritto interno (anche parlamentare) e diritto internazionale, il ruolo di garante del rispetto degli obblighi internazionali che la Corte costituzionale ha rivendicato a sé nell'interpretazione dell'art. 117, primo comma, Cost., il controllo esercitato dalla stessa Corte sul rispetto dei limiti esterni all'esercizio delle prerogative parlamentari, sono - ad avviso della parte privata - tutti elementi univocamente indicativi di un nuovo assetto istituzionale, nel quale il sistema delle tutele e dei controlli non può variare in base alla mera natura formale e alla tipologia della prerogativa che volta per volta viene in questione; piuttosto, esso deve essere agganciato al contenuto sostanziale degli interessi pubblici e privati protetti. A tal fine occorrerebbe un controllo di legittimità costituzionale anche sui regolamenti, salva pur sempre quella sfera intangibile di autonomia «strettamente funzionale all'esercizio indipendente delle attribuzioni proprie del potere legislativo».

2.6.2.- La difesa della parte privata deduce inoltre che ritenere a priori intangibile e insindacabile l'attività di autonomia regolamentare delle Camere persino quanto al rispetto dei suoi confini esterni, consente di ampliare, oltre i limiti previsti dalla Costituzione, l'area sottratta alle comuni regole di produzione legislativa e, in particolare, alla regola del bicameralismo e alle competenze presidenziali di controllo ex art. 73 Cost. Spetta alla Corte costituzionale, dunque, garantire che questa fonte di produzione normativa non travalichi i limiti imposti dall'art. 64 Cost.

3.- È intervenuta nel giudizio l'Avvocatura generale dello Stato, per conto del Presidente del Consiglio dei ministri, ed ha concluso per l'inammissibilità o, in subordine, per l'infondatezza della questione.

3.1.- In particolare, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dedotto l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari, come affermata dalla sentenza n. 154 del 1985 e ribadita dalle ordinanze n. 444 e n. 445 del 1993, nonché da successive pronunce della Corte di cassazione. L'Avvocatura generale ha altresì evidenziato che, con la sentenza 28 aprile 2009, Savino ed altri c. Italia, la stessa Corte EDU ha riconosciuto la legittimità dell'impianto di giustizia interna delle Camere, sulla base dell'autonomia costituzionale ad esse spettante. La difesa dello Stato ha quindi concluso chiedendo che sia dichiarata l'inammissibilità ovvero, in via subordinata, l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte di cassazione.

4.- Il 2 luglio 2013 si è costituito in giudizio il Senato della Repubblica, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, depositando un atto di intervento di tenore analogo a quello depositato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

4.1.- In via preliminare, la difesa del Senato ha eccepito l'inammissibilità della questione sollevata dalle sezioni unite della Corte di cassazione in considerazione dell'insindacabilità dei regolamenti parlamentari, affermata dalla sentenza n. 154 del 1985 e ribadita dalle ordinanze n. 444 e n. 445 del 1993, nonché dalle successive pronunce della Corte di cassazione. La difesa del Senato ha inoltre richiamato i principi affermati dalla Corte EDU nella sentenza 28 aprile 2009, Savino ed altri c. Italia, che ha riconosciuto la legittimità degli organi di giustizia interna delle Camere, sulla base dell'autonomia costituzionale ad esse spettante.

5.- La Camera dei deputati è intervenuta in giudizio il 2 luglio 2013; nell'atto di intervento, la Camera ha preliminarmente dedotto la propria legittimazione a partecipare al giudizio, affermandosi titolare di un interesse qualificato, suscettibile di essere direttamente inciso dalla pronuncia della Corte.

5.1.- La parte interveniente ha in primo luogo eccepito l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata dalle sezioni unite della Corte di cassazione, in considerazione dell'insindacabilità dei regolamenti parlamentari, ai sensi dell'art. 134 Cost.; ad avviso della difesa della Camera, infatti, i regolamenti parlamentari non sarebbero equiparabili alle leggi o agli altri atti aventi forza di legge, non essendo promulgati dal Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 87 Cost., e non essendo suscettibili di abrogazione referendaria ai sensi dell'art. 75 Cost.; ad avviso della parte interveniente, la sottoposizione dei regolamenti parlamentari al sindacato di costituzionalità - in quanto connessa alla necessità di preservare l'indipendenza del Parlamento - finirebbe per determinare una inammissibile limitazione delle prerogative sovrane del Parlamento.

5.2.- Nel merito, la difesa della Camera dei deputati ha dedotto l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale, evidenziando che l'esigenza di garantire l'autonomia delle Camere sussiste anche con riferimento alle attività degli uffici amministrativi interni degli organi parlamentari e in particolare con riferimento ai rapporti con i dipendenti; tali attività infatti - ancorché non ineriscano direttamente allo svolgimento delle funzioni legislative o politiche delle Camere (le cosiddette funzioni primarie) - sono sempre strumentali all'esercizio delle funzioni parlamentari tipiche e non potrebbero pertanto tollerare l'intervento di poteri esterni, in quanto ciò turberebbe il libero espletamento delle funzioni parlamentari.



5.3.- La difesa della parte interveniente ha inoltre richiamato i principi affermati dalla sentenza della Corte EDU 28 aprile 2009, Savino ed altri c. Italia, con particolare riferimento alla legittimità dell'istituzione di un giudice domestico all'interno di organi parlamentari e, più specificamente, all'affermazione della compatibilità dell'autodichia rispetto ai principi fondamentali del giusto processo.

5.4.- Il 3 marzo 2014 la Camera dei deputati ha depositato una memoria integrativa al fine di contestare le argomentazioni svolte dalla difesa della parte privata nell'ambito del giudizio di costituzionalità. In particolare, la difesa della Camera ha contestato la possibilità, prospettata ex adverso, di ricondurre le decisioni degli organi interni delle Camere al sindacato nomofilattico affidato alla Corte di cassazione dall'art. 111 Cost.; ad avviso della Camera, tale interpretazione sarebbe preclusa dal tenore letterale dell'art. 12 del regolamento della Camera, il quale prevede espressamente che gli organi di primo e di secondo grado «giudicano in via esclusiva» sui ricorsi presentati dai dipendenti e dai terzi avverso gli atti amministrativi di tale ramo del Parlamento; tale inciso - inserito con le modifiche regolamentari intervenute nel mese di luglio del 2009, a seguito della richiamata sentenza della Corte EDU 28 aprile 2009 - non solo intende chiarire definitivamente la natura giurisdizionale delle istanze giudicanti interne, ma mira anche a sancire espressamente - a conferma peraltro di una prassi interpretativa pressoché secolare - che l'esercizio della giurisdizione di tali istanze interne esclude completamente quella del giudice comune.

Considerato in diritto

1.- Le sezioni unite della Corte di cassazione hanno sollevato d'ufficio, in riferimento agli artt. 3, 24, 102, secondo comma, 111, primo, secondo e settimo comma, e 113, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 del regolamento del Senato della Repubblica, approvato il 17 febbraio 1971, e successive modifiche, nella parte in cui attribuisce al Senato il potere di giudicare in via esclusiva e definitiva i ricorsi avverso gli atti e i provvedimenti adottati dall'amministrazione di quel ramo del Parlamento nei confronti dei propri dipendenti.

Nel giudizio *a quo* la Corte di cassazione è chiamata a decidere in ordine al ricorso proposto, ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost., da un dipendente del Senato avverso la decisione resa - in grado di appello - dal Consiglio di garanzia del Senato, nell'ambito di un giudizio di ottemperanza relativo ad una causa di lavoro.

2.- In via preliminare deve essere confermata l'ordinanza letta nella pubblica udienza del 25 marzo 2014 ed allegata alla presente sentenza, con la quale è stata dichiarata l'ammissibilità dell'intervento spiegato dalla Camera dei deputati nel giudizio di cui all'ordinanza reg. ord. n. 136 del 2013; ed invero, nel caso in esame deve riconoscersi che la Camera dei deputati, sebbene estranea al giudizio principale, è titolare di un interesse qualificato, suscettibile di essere direttamente inciso dalla pronuncia della Corte, in quanto immediatamente inerente allo specifico rapporto sostanziale dedotto nel giudizio (sentenza n. 38 del 2009; ordinanze n. 346 del 2001 e n. 67 del 1998).

3.- La disposizione censurata è contenuta nell'art. 12 del regolamento del Senato della Repubblica, intitolato «Attribuzioni del Consiglio di Presidenza - Proroga dei poteri»; tale disposizione prevede che «Il Consiglio di Presidenza, presieduto dal Presidente del Senato, delibera il progetto di bilancio del Senato, le variazioni degli stanziamenti dei capitoli ed il conto consuntivo; approva il Regolamento della biblioteca e il Regolamento dell'archivio storico del Senato; delibera le sanzioni, nei casi previsti dai commi 3 e 4 dell'art. 67, nei confronti dei Senatori; nomina, su proposta del Presidente, il Segretario Generale del Senato; approva i Regolamenti interni dell'Amministrazione del Senato e adotta i provvedimenti relativi al personale stesso nei casi ivi previsti; esamina tutte le altre questioni che ad esso siano deferite dal Presidente».

3.1.- La questione di legittimità costituzionale riguarda dunque la disposizione in esame nella parte in cui - secondo un'antica tradizione interpretativa - attribuisce al Senato l'autodichia sui propri dipendenti, ossia il potere di giudicare in via esclusiva e definitiva i ricorsi avverso gli atti e i provvedimenti adottati dall'amministrazione di quel ramo del Parlamento nei confronti degli stessi dipendenti, con conseguente esclusione del sindacato di qualsiasi giudice esterno in ordine alle controversie che attengono allo stato ed alla carriera giuridica ed economica dei dipendenti.

4.- La questione, sollevata dalla Corte di cassazione, deve essere dichiarata inammissibile.

4.1.- Ancora una volta, la sindacabilità dei regolamenti parlamentari, adottati ai sensi dell'art. 64, primo comma, Cost., costituisce la premessa della valutazione dell'ammissibilità della questione.

4.2.- I regolamenti parlamentari non rientrano espressamente tra le fonti-atto indicate nell'art. 134, primo alinea, Cost. - vale a dire tra le «leggi» e «gli atti aventi forza di legge» - che possono costituire oggetto del sindacato di legittimità rimesso a questa Corte.



Nel sistema delle fonti delineato dalla stessa Costituzione, il regolamento parlamentare è espressamente previsto dall'art. 64 come fonte dotata di una sfera di competenza riservata e distinta rispetto a quella della legge ordinaria e nella quale, pertanto, neppure questa è abilitata ad intervenire.

L'art. 134 Cost., indicando come sindacabili la legge e gli atti che, in quanto ad essa equiparati, possono regolare ciò che rientra nella competenza della stessa legge, non consente di includere tra gli stessi i regolamenti parlamentari. Risiede dunque in ciò, e non in motivazioni storiche o in risalenti tradizioni interpretative, la ragion d'essere attuale e di diritto positivo dell'insindacabilità degli stessi regolamenti in sede di giudizio di legittimità costituzionale. Va di conseguenza confermata la consolidata giurisprudenza di questa Corte, la quale - nella sentenza n. 154 del 1985 e nelle successive ordinanze n. 444 e n. 445 del 1993 - ha escluso che essi possano essere annoverati fra gli atti aventi forza di legge.

Se tuttavia, adesso come allora, la *ratio* dell'insindacabilità dei regolamenti parlamentari è costituita - sul piano sistematico - dalla garanzia di indipendenza delle Camere da ogni altro potere, ciò non comporta che essi siano, come nel lontano passato, fonti puramente interne. Essi sono fonti dell'ordinamento generale della Repubblica, produttive di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza.

4.3.- È su queste basi che si colloca il tema dell'estensione dell'autodichia e conseguentemente della sua legittimità. Gli artt. 64 e 72 Cost. assolvono alla funzione di definire e, al tempo stesso, di delimitare «lo statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari» (sentenza n. 379 del 1996). È dunque all'interno di questo statuto di garanzia che viene stabilito l'ambito di competenza riservato ai regolamenti parlamentari, avente ad oggetto l'organizzazione interna e, rispettivamente, la disciplina del procedimento legislativo per la parte non direttamente regolata dalla Costituzione.

In questo ambito, le vicende e i rapporti che ineriscono alle funzioni primarie delle Camere sicuramente ricadono nella competenza dei regolamenti e l'interpretazione delle relative norme regolamentari e sub-regolamentari non può che essere affidata in via esclusiva alle Camere stesse (sentenza n. 78 del 1984). Né la protezione dell'area di indipendenza e libertà parlamentare attiene soltanto all'autonomia normativa, ma si estende al momento applicativo delle stesse norme regolamentari «e comporta, di necessità, la sottrazione a qualsiasi giurisdizione degli strumenti intesi a garantire il rispetto del diritto parlamentare» (sentenze n. 379 del 1996 e n. 129 del 1981).

4.4.- Se altrettanto valga per i rapporti di lavoro dei dipendenti e per i rapporti con i terzi, è questione controversa, che, in linea di principio, può dar luogo ad un conflitto fra i poteri; infatti, anche norme non sindacabili potrebbero essere fonti di atti lesivi di diritti costituzionalmente inviolabili e, d'altra parte, deve ritenersi sempre soggetto a verifica il fondamento costituzionale di un potere decisorio che limiti quello conferito dalla Costituzione ad altre autorità. L'indipendenza delle Camere non può infatti compromettere diritti fondamentali, né pregiudicare l'attuazione di principi inderogabili.

Come affermato da questa Corte, davanti a ciò che «[...] esuli dalla capacità classificatoria del regolamento parlamentare e non sia per intero sussumibile sotto la disciplina di questo (perché coinvolga beni personali di altri membri delle Camere o beni che comunque appartengano a terzi), deve prevalere la "grande regola" dello Stato di diritto ed il conseguente regime giurisdizionale al quale sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti (artt. 24, 112 e 113 della Costituzione)» (sentenza n. 379 del 1996).

Peraltro, negli ordinamenti costituzionali a noi più vicini, come Francia, Germania, Regno Unito e Spagna, l'autodichia sui rapporti di lavoro con i dipendenti e sui rapporti con i terzi non è più prevista.

Nel nostro ordinamento è altresì significativo che molteplici decisioni di questa Corte, oltre che della Corte di Strasburgo, abbiano assoggettato a stretta interpretazione la stessa immunità parlamentare prevista dal primo comma dell'art. 68 Cost., riconosciuta soltanto quando sia dimostrato, secondo criteri rigorosi, il nesso funzionale fra l'opinione espressa e l'attività parlamentare, proprio per limitare l'impedimento all'accesso al giudice da parte di chi si ritenga danneggiato (*ex plurimis*, sentenze n. 313 del 2013, n. 98 del 2011, n. 137 del 2001, n. 11 e n. 10 del 2000).

Il rispetto dei diritti fondamentali, tra i quali il diritto di accesso alla giustizia (art. 24 Cost.), così come l'attuazione di principi inderogabili (art. 108 Cost.), sono assicurati dalla funzione di garanzia assegnata alla Corte costituzionale. La sede naturale in cui trovano soluzione le questioni relative alla delimitazione degli ambiti di competenza riservati è quella del conflitto fra i poteri dello Stato: «Il confine tra i due distinti valori (autonomia delle Camere, da un lato, e legalità-giurisdizione, dall'altro) è posto sotto la tutela di questa Corte, che può essere investita, in sede di conflitto di attribuzione, dal potere che si ritenga lesa o menomata dall'attività dell'altro» (sentenza n. 379 del 1996).

In tale sede la Corte può ristabilire il confine - ove questo sia violato - tra i poteri legittimamente esercitati dalle Camere nella loro sfera di competenza e quelli che competono ad altri, così assicurando il rispetto dei limiti delle prerogative e del principio di legalità, che è alla base dello Stato di diritto.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 del regolamento del Senato della Repubblica, approvato il 17 febbraio 1971, e successive modifiche, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, 102, secondo comma, 111, primo, secondo e settimo comma, e 113, primo comma, della Costituzione, dalla Corte di cassazione, sezioni unite, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 maggio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*Giuliano AMATO, *Redattore*Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 maggio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

ALLEGATO:
ordinanza letta all'udienza del 25 marzo 2014

ORDINANZA

Rilevato che nel presente giudizio di costituzionalità è intervenuta la Camera dei deputati, in persona del suo Presidente, rappresentata e difesa dall'Avvocatura della Camera.

Considerato che la Camera dei deputati non è parte del giudizio principale;

che, per costante giurisprudenza di questa Corte, sono ammessi a intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale), le sole parti del giudizio principale, mentre l'intervento di soggetti estranei a questo è ammissibile soltanto per i terzi portatori di un interesse qualificato, inerente in modo immediato e diretto al rapporto sostanziale dedotto in giudizio (*ex plurimis*, sentenza n. 272 del 2012; 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 e n. 38 del 2009); che nel caso in esame deve riconoscersi che la Camera dei deputati, sebbene estranea al giudizio principale, risulta titolare di un interesse qualificato, suscettibile di essere direttamente inciso dalla pronuncia della Corte, in quanto immediatamente inerente allo specifico rapporto sostanziale dedotto nel giudizio; che, pertanto, ai sensi dell'art. 4, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'intervento deve essere dichiarato ammissibile.



PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile l'intervento della Camera dei deputati, nel giudizio introdotto dalla Corte di cassazione, sezioni unite, con ordinanza del 6 maggio 2013, iscritta al reg. ord. n. 136 del 2013.

F.to Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

T_140120

N. 121

Sentenza 5 - 9 maggio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Introduzione della disciplina sulla "Segnalazione certificata di inizio attività" (SCIA) e diretta sostituzione di essa alla preesistente normativa statale e regionale in materia di "Denuncia di inizio attività" (DIA).

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 49, comma 4-ter.

-

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. 49, comma 4-ter, 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 in cancelleria il 5 ottobre 2010 ed iscritto al n. 99 del registro ricorsi 2010.

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

udito nell'udienza pubblica del 25 marzo 2014 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

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 e depositato nella cancelleria della Corte costituzionale il successivo 5 ottobre (reg. ric. n. 99 del 2010), la Provincia autonoma di Bolzano ha promosso, in via principale, questione di legittimità costituzionale, tra gli altri, dell'art. 49, comma 4-ter, 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, nella parte in cui - se e in quanto riferito anche alla Provincia autonoma di Bolzano - qualifica la disciplina sulla «segnalazione certificata di inizio attività» (SCIA), come attinente alla tutela della concorrenza, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, ne ribadisce la qualificazione come livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., e dispone che la disciplina sulla SCIA sostituisca direttamente, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 78 del 2010, quella della «dichiarazione di inizio attività» (DIA), recata da ogni normativa statale e regionale.

2.- La ricorrente afferma che, se riferita alle Province autonome di Trento e Bolzano, la citata disciplina statale si porrebbe in contrasto con la vigente normativa provinciale, nelle specifiche materie di competenza statutaria di cui agli artt. 8 (in particolare, nelle materie di cui al numero 5 «urbanistica e piani regolatori») e 9 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

Sul punto essa richiama la sentenza n. 145 del 2005 e, in particolare, il paragrafo in cui si afferma che «La tesi del Governo, secondo la quale la diretta applicabilità della citata legge alla Provincia deriverebbe dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, di cui al nuovo art. 117, terzo comma, lettera m), della Costituzione, è poi priva di fondamento. Senza entrare nella valutazione di tale tesi, è sufficiente rilevare che le disposizioni della legge costituzionale n. 3 del 2001, modificativa del Titolo V della Costituzione, si applicano alle Province autonome, ai sensi dell'art. 10 della stessa legge costituzionale, solo “per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”. Sicché, deve necessariamente escludersi che le disposizioni della suddetta legge costituzionale possano comportare limitazioni alla sfera di competenza legislativa già attribuita alla Provincia ricorrente per effetto dello statuto di autonomia. Fermo restando, ricorrendone i presupposti, l'obbligo di adeguamento, imposto dall'art. 2, comma 1, del decreto legislativo n. 266 del 1992 ai principi e alle norme costituenti limiti indicati dagli artt. 4 e 5 dello stesso statuto». La Provincia autonoma aggiunge che, in ogni caso, un eventuale adeguamento dovrebbe avvenire nelle forme e con le modalità di cui al menzionato art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento).

3.- Con atto depositato in data 4 novembre 2010, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo alla Corte di dichiarare l'inammissibilità o la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale.

Nel merito, con specifico riferimento al comma 4-ter dell'art. 49 del d.l. citato, essa osserva come detta norma sia volta a sostituire la disciplina in materia di dichiarazione di inizio attività con quella di segnalazione certificata di inizio attività e individua nella normativa statale la sola fonte competente ad intervenire in materia; inoltre, la difesa dello Stato pone in evidenza come la norma in questione sia diretta a favorire la ripresa e lo sviluppo del sistema produttivo in un'ottica di maggior competitività delle imprese.

Pertanto, data la necessità di un tempestivo intervento diretto a fronteggiare l'attuale situazione di crisi economico-finanziaria internazionale, tali disposizioni non potevano che avere effetto immediato. Peraltro, come rileva la stessa ricorrente, l'istituto non è nuovo, ma costituisce la modifica e la semplificazione di altro analogo, la DIA, già previsto dall'ordinamento e già positivamente scrutinato dalla Corte, nella sentenza n. 303 del 2003, nel senso che esso integra un principio fondamentale del governo del territorio, alternativo alla licenza o concessione edilizia, applicabile anche alle Province autonome.

Ad avviso della difesa statale, dunque, anche la norma censurata, da una parte, continua ad integrare un principio fondamentale e dall'altra - nelle sue modifiche e semplificazioni - si ispira alla tutela della concorrenza, incrementando ed agevolando le attività edilizie, per quanto riguarda gli operatori del settore, e ai livelli essenziali delle prestazioni per i cittadini interessati ad una sollecita risposta e allo svolgimento di tali attività, materie queste di esclusiva competenza statale.

4.- Il 3 maggio 2011, in vista dell'udienza pubblica dell'8 giugno 2011, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria con la quale ha sottolineato come tutte le disposizioni censurate singolarmente appartengano ad una manovra complessiva di riequilibrio e contenimento finanziario, di tutela del bilancio dello Stato e di supporto all'economia del Paese, e ha chiesto che siano esaminate e valutate in relazione a questo preminente aspetto.



Dopo aver precisato che il d.l. n. 78 del 2010 è stato adottato nel pieno di una grave crisi economica internazionale, per assicurare stabilità economica e finanziaria al Paese, con specifico riferimento alle censure concernenti il comma 4-*ter* dell'art. 49 del d.l. citato, osserva come la SCIA consenta di iniziare le attività economiche immediatamente, senza attendere la scadenza di alcun termine, attraverso una semplice segnalazione all'autorità competente.

Essa, pertanto, costituisce uno strumento di liberalizzazione che si traduce in una sostanziale accelerazione e semplificazione rispetto alla precedente disciplina contenuta nell'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

Inoltre, le Regioni ben potrebbero esercitare la loro potestà legislativa alla luce del combinato disposto dei commi 2-*ter* e 2-*quater* dell'art. 29 della legge n. 241 del 1990; dette disposizioni, infatti, riconoscono alle Regioni la possibilità di individuare casi ulteriori di non applicazione della normativa statale e di prevedere livelli ulteriori di tutela rispetto a quelli garantiti dalle disposizioni statali attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni.

Si osserva, ancora, per quanto concerne il comma 4-*ter* dell'art. 49 del d.l. citato, che già la legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), aveva evidenziato l'attinenza dell'istituto della DIA alle materie rientranti nella competenza statale, ed in particolare a quella in materia di determinazione dei livelli essenziali, modificando l'art. 29, comma 2-*ter*, della legge n. 241 del 1990; detta disposizione non è stata oggetto di impugnazione.

Pertanto, l'art. 49, comma 4-*ter*, del d.l. citato, si limita a sostituire il termine DIA con SCIA, e ciò non può rimettere in discussione l'intero istituto. La norma, peraltro, opera nell'ambito delle competenze statali come sarebbe reso evidente dal richiamo alle disposizioni della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa).

5.- Con memoria del 17 maggio 2011, la Provincia autonoma di Bolzano ha chiesto alla Corte di dichiarare non fondata l'eccezione, sollevata dalla Avvocatura generale dello Stato, in ordine alla asserita tardività del ricorso, in quanto proposto avverso disposizioni non modificate dalla legge di conversione, quindi immediatamente lesive e, pertanto, suscettibili di autonoma impugnazione.

La ricorrente, a tal fine, invoca le sentenze n. 286 del 2004 e n. 25 del 1996. In particolare, poi, osserva che la legge di conversione è stata pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* il 30 luglio 2010 e che il ricorso è stato notificato il 28 settembre 2010; pertanto la tempestività della impugnazione sarebbe evidente.

Quanto al merito, e con specifico riferimento alle censure mosse in relazione all'art. 49, comma 4-*ter*, del d.l. n. 78 del 2010, la ricorrente, dopo avere richiamato la sentenza n. 145 del 2005, sostiene che le argomentazioni dell'Avvocatura - secondo cui, rientrando la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato, spetterebbe a quest'ultimo individuare gli interessi meritevoli di tutela anche in modo trasversale rispetto alle competenze legislative regionali - se possono valere per le Regioni a statuto ordinario non sarebbero applicabili alla Provincia autonoma di Bolzano, per la quale vige il peculiare regime di autonomia, confermato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

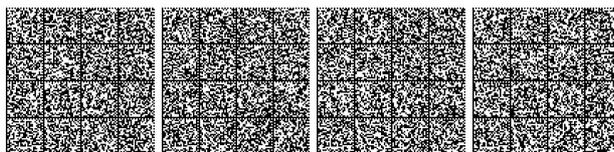
Peraltro, sussisterebbe l'impossibilità di qualificare la norma in esame come destinata ad individuare "livelli di prestazione", in quanto volta unicamente a delineare un diverso percorso per la formazione del titolo legittimante l'attività edilizia.

Inoltre, nemmeno sarebbero condivisibili le argomentazioni dell'Avvocatura in ordine alla riconducibilità della disciplina in esame alla materia «governo del territorio»; alla Provincia autonoma, infatti, spetta, la competenza legislativa esclusiva in materia urbanistica, in cui confluiscono anche i titoli edificatori e, come noto, le disposizioni della legge cost. n. 3 del 2001 si applicano alle Province autonome, ai sensi dell'art. 10 della medesima legge, solo «per le parti in cui prevedono forme di autonomie più ampie rispetto a quelle già attribuite».

6.- In data 19 maggio 2011, le parti hanno proposto istanza congiunta di rinvio dell'udienza di discussione del ricorso in questione, fissata per l'8 giugno 2011, in considerazione della esistenza di trattative finalizzate ad un componimento delle opposte posizioni. La trattazione, tra gli altri, del presente ricorso è stata fissata per l'udienza del 23 novembre 2011.

7.- Il 17 ottobre 2011, in prossimità dell'udienza del 23 novembre 2011, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria nella quale ha ribadito che la disposizione censurata non introduce un nuovo istituto, ma costituisce lo sviluppo di un altro, appunto la DIA, già positivamente esaminato dalla Corte nella sentenza n. 303 del 2003.

Per conseguenza, anche la norma in questione da una parte integrerebbe un principio fondamentale in materia di «governo del territorio», dall'altra sarebbe da ascrivere alla «tutela della concorrenza» (per quanto riguarda gli operatori del settore), dall'altra ancora garantirebbe i diritti civili dei cittadini ed assicurerebbe i «livelli essenziali delle



prestazioni» a coloro che sono interessati allo svolgimento delle attività programmate. Pertanto, nei confronti della disciplina integrativa regionale, essa avrebbe una funzione cedevole, necessaria per colmare il vuoto derivante dalla abolizione del precedente istituto della DIA.

8.- Con memoria depositata in data 28 ottobre 2011, la Provincia autonoma di Bolzano, dopo aver ribadito quanto già affermato in sede di ricorso, con specifico riferimento all'art. 49, comma 4-ter, del d.l. n. 78 del 2010, afferma che le argomentazioni dell'Avvocatura non colgono nel segno.

In primo luogo, osserva come la sentenza n. 303 del 2003 abbia affermato la legittimità costituzionale della DIA, disattendendo le censure mosse da Regioni a statuto ordinario (Umbria, Toscana ed Emilia-Romagna), sulla base dell'argomento per cui la materia dei titoli edilizi appartiene storicamente all'urbanistica, fatta confluire, in esito alla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, nella materia, di competenza legislativa concorrente, del «governo del territorio». Escluso che la normativa in questione possa essere qualificata come di dettaglio, la Corte ha ritenuto che la questione di legittimità avanzata dalle Regioni fosse non fondata. Ciò posto, la ricorrente ritiene evidente che le dette argomentazioni non possono trovare applicazioni con riferimento alla peculiare posizione della Provincia autonoma di Bolzano che, per esplicita previsione statutaria (art. 8, primo comma, numero 5), ha nella materia «urbanistica» competenza legislativa esclusiva.

La ricorrente, poi, osserva come il richiamo al decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), sia del tutto inconferente; tale decreto legislativo, infatti, reca una clausola di cedevolezza (art. 84), mentre la disposizione censurata trova diretta applicazione, andando a sostituire automaticamente la disciplina in materia di DIA recata da leggi statali e regionali, con inevitabile compressione delle prerogative provinciali nelle materie di propria competenza, esclusiva o concorrente. Parimenti non conferente sarebbe, poi, il richiamo all'art. 29, commi 2-ter e 2-quater, della legge n. 241 del 1990, in quanto la possibilità di individuare materie sottratte alla disciplina statale in commento interviene a posteriori, non rimuovendo la lesione conseguente all'automatismo descritto.

9.- In data 7 novembre 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri e la Provincia ricorrente hanno depositato nuova istanza di rinvio dell'udienza di discussione, fissata per il 23 novembre 2011. La nuova udienza è stata fissata per l'8 maggio 2012.

10.- Con memoria del 17 aprile 2012, la Provincia autonoma di Bolzano, con specifico riferimento all'art. 49, comma 4-ter, del d.l. n. 78 del 2010, ha ribadito le argomentazioni precedentemente svolte in ordine alla lesione delle competenze statutarie proprie della Provincia in materia urbanistica.

La palese violazione del riparto di competenze non potrebbe essere superata mediante il richiamo alla «tutela della concorrenza» e neppure ai «livelli essenziali delle prestazioni». Nemmeno la circostanza che, a giudizio dell'Avvocatura, la disposizione censurata si qualifichi come principio fondamentale in relazione al «governo del territorio» potrebbe assumere rilevanza in quanto, come chiarito dalla Corte, la materia afferente ai titoli edilizi è l'urbanistica, nell'ambito della quale la Provincia di Bolzano gode di potestà legislativa esclusiva.

11.- Con memoria del 17 aprile 2012, l'Avvocatura generale dello Stato ha ribadito le argomentazioni in precedenza svolte.

12.- In data 3 maggio 2012, le difese delle parti del presente giudizio hanno presentato istanza congiunta di rinvio della trattazione del ricorso fissata per l'udienza dell'8 maggio 2012, in quanto la Provincia autonoma di Bolzano ha deliberato di autorizzare il Presidente della Giunta provinciale alla sottoscrizione di un accordo idoneo a definire l'assetto dei rapporti tra le parti. La trattazione del ricorso è stata, poi, fissata per l'udienza del 3 luglio 2012.

Anche in relazione a tale data le parti hanno presentato istanza congiunta di rinvio.

13.- In data 1° ottobre 2013, la difesa della Provincia autonoma di Bolzano, in considerazione del mancato raggiungimento dell'accordo, ha formulato istanza di trattazione del ricorso in questione.

La nuova udienza è stata fissata per il 25 marzo 2014.

14.- Con memoria depositata il 4 febbraio 2014, la difesa dello Stato, dopo aver ribadito le argomentazioni contenute nell'atto di costituzione, sottolinea l'esigenza di contestualizzare l'esame della normativa in questione con il grave momento storico che attraversa il Paese, il quale giustifica l'adozione di norme restrittive volte a tutelare l'equilibrio finanziario e di bilancio dello Stato. A tal proposito è richiamata la recente sentenza n. 310 del 2013.

Ciò posto, con specifico riferimento all'art. 49, comma 4-ter, del d.l. n. 78 del 2010, l'Avvocatura osserva che la Corte costituzionale si è già pronunciata sulla legittimità costituzionale della citata disposizione con le sentenze n. 203 e n. 164 del 2012, di cui riporta ampi brani.

15.- Con memoria depositata il 3 marzo 2014, la Provincia autonoma di Bolzano ha ribadito le precedenti argomentazioni specificando quanto segue.



In primo luogo, deduce la non fondatezza dell'eccezione relativa al presunto carattere tardivo del ricorso, in quanto la disposizione censurata è stata introdotta dalla legge di conversione. Quanto alle sentenze n. 203 e n. 164 del 2012 ed alla conseguente riconducibilità della disposizione censurata all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., la difesa provinciale osserva che detta conclusione non può condurre ad escludere la fondatezza dei profili di illegittimità costituzionale già rilevati, in quanto pure in presenza di una norma riferibile alla suddetta materia, in capo alla Provincia può sorgere soltanto l'obbligo di adeguamento, imposto dall'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 266 del 1992, ai principi ed alle norme costituenti limiti indicati dagli artt. 4 e 5 dello statuto speciale, con esclusione di ogni ipotesi di sostituzione automatica delle disposizioni provinciali "incompatibili" con quelle statali.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso notificato il 28 settembre 2010 e depositato nella cancelleria della Corte il successivo 5 ottobre (reg. ric. n. 99 del 2010), la Provincia autonoma di Bolzano ha promosso, in via principale, questione di legittimità costituzionale, tra le altre disposizioni pure impugnate, dell'art. 49, comma 4-*ter*, 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, nella parte in cui - se ed in quanto riferito alla Provincia autonoma di Bolzano - qualifica la disciplina sulla «segnalazione certificata di inizio attività» (SCIA) come attinente alla tutela della concorrenza ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, ne ribadisce la qualificazione come livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., e dispone che la disciplina sulla SCIA sostituisca direttamente, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 78 del 2010, quella della «dichiarazione di inizio attività» (DIA), recata da ogni normativa statale e regionale, in riferimento agli artt. 8, primo comma, numero 5, e 9 del decreto del Presidente della Repubblica del 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino Alto-Adige), nonché all'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino Alto-Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento).

Ad avviso della ricorrente, la normativa censurata - se riferita alla Provincia autonoma di Bolzano - si porrebbe in contrasto con la vigente disciplina provinciale, nelle specifiche materie di competenza statutaria di cui agli artt. 8 (in particolare, con riguardo alle materie previste al numero 5 «urbanistica e piani regolatori») e 9 del d.P.R. n. 670 del 1972. Sul punto è richiamata la sentenza di questa Corte n. 145 del 2005.

Inoltre, qualora fossero ravvisati i presupposti per rendere operativo l'obbligo di adeguamento stabilito dall'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 266 del 1992, ciò dovrebbe, comunque, avvenire nelle forme e con le modalità di cui allo stesso art. 2, ora citato, con esclusione di ogni ipotesi di sostituzione automatica delle disposizioni provinciali "incompatibili" con quelle statali.

2.- Riservata a separate pronunce la decisione sulle impugnazioni delle altre norme contenute nel suddetto d.l. n. 78 del 2010, proposte dalla ricorrente, viene qui in esame la questione di legittimità costituzionale relativa al citato art. 49, comma 4-*ter*, del d.l. n. 78 del 2010, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione n. 122 del 2010. Invero, come si evince dall'epigrafe e dal dispositivo del ricorso, e come si desume dal contesto dell'apparato argomentativo che lo sorregge, a tale disposizione, *in parte qua*, fanno riferimento le censure mosse dalla Provincia autonoma di Bolzano.

3.- In via preliminare, la difesa dello Stato, nell'atto di costituzione, ha eccepito il carattere tardivo del ricorso e, perciò, l'inammissibilità dello stesso, in quanto «proposto avverso norme del decreto-legge non modificate in sede di conversione e quindi, in ipotesi, immediatamente lesive».

L'eccezione non è fondata.

A prescindere dal rilievo che il comma 4-*ter* del citato art. 49 risulta aggiunto dalla legge di conversione, è vero che l'efficacia immediata, propria del decreto-legge, e il conseguente carattere lesivo che esso può assumere, lo rendono impugnabile in via immediata da parte delle Regioni. È pur vero, però, che soltanto con la legge di conversione il detto provvedimento legislativo assume stabilità (art. 77, terzo comma, Cost.). In tale contesto, come questa Corte ha più volte affermato, la Regione può, a sua scelta, impugnare tanto il solo decreto-legge, quanto la sola legge di conversione,



quanto entrambi (*ex plurimis*, sentenze n. 203 del 2012, n. 298 del 2009, n. 443 del 2007, n. 407 del 2005 e n. 25 del 1996).

Da ciò deriva la non fondatezza dell'eccezione, perché il ricorso della Provincia autonoma di Bolzano risulta tempestivamente proposto avverso la legge di conversione con atto notificato il 28 settembre 2010.

4.- Sempre in via preliminare, la Corte osserva che i giudizi avverso il d.l. 78 del 2010, sono stati promossi dalla detta Provincia autonoma sulla base di una delibera adottata in via d'urgenza dalla Giunta, ai sensi dell'art. 44, numero 5, dello statuto speciale. In tali casi, l'atto di ratifica del Consiglio deve intervenire ed essere prodotto 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 sentenza ora citata, 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, così da ingenerare l'affidamento nelle parti in ordine ad una interpretazione loro favorevole (sentenze n. 203, n. 202, n. 178 e n. 142 del 2012).

Pertanto, il ricorso è, sotto tale aspetto, ammissibile.

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

L'art. 49, comma 4-*ter*, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 122 del 2010, così dispone: «Il comma 4-*bis* attiene alla tutela della concorrenza ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, e costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi della lettera *m*) del medesimo comma. Le espressioni “segnalazione certificata di inizio attività” e “Scia” sostituiscono, rispettivamente, quelle di “dichiarazione di inizio attività” e “Dia”, ovunque ricorrano, anche come parte di una espressione più ampia, e la disciplina di cui al comma 4-*bis* sostituisce direttamente, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, quella della dichiarazione di inizio attività recata da ogni normativa statale e regionale».

Ad avviso della ricorrente, tale disciplina si porrebbe in contrasto con la vigente normativa provinciale, anche nelle specifiche materie di competenza statutaria di cui agli artt. 8 (in particolare, nelle materie di cui al numero 5: «urbanistica e piani regolatori») e 9 dello statuto speciale (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 145 del 2005). E, ove pur si dovesse ravvisare un eventuale obbligo di adeguamento, imposto dall'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino Alto-Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), tale adeguamento dovrebbe comunque avvenire nelle forme e con le modalità di cui al citato art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992.

Orbene, si deve osservare che la disposizione censurata è già stata oggetto di scrutinio da parte di questa Corte nella sentenza n. 164 del 2012, in relazione a censure promosse da alcune Regioni a statuto ordinario e dalla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, nonché nella sentenza n. 203 del 2012, con riferimento a censure mosse dalla Provincia autonoma di Trento.

In particolare, con quest'ultima sentenza, la Corte ha così argomentato:

«La segnalazione certificata d'inizio attività” (d'ora in avanti, SCIA) si pone in rapporto di continuità con l'istituto della DIA, che dalla prima è stato sostituito. La DIA “denuncia di inizio attività” fu introdotta nell'ordinamento italiano con l'art. 19 della legge n. 241 del 1990, inserito nel Capo IV di detta legge, dedicato alla “Semplificazione dell'azione amministrativa”. Successivamente, con l'entrata in vigore del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Deleghe al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato, nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, essa assunse la denominazione di “dichiarazione di inizio attività”.

Scopo dell'istituto era quello di rendere più semplici le procedure amministrative indicate nella norma, alleggerendo il carico di adempimenti gravanti sul cittadino. In questo quadro si iscrive anche la SCIA, del pari finalizzata alla semplificazione dei procedimenti di abilitazione all'esercizio di attività per le quali sia necessario un controllo della pubblica amministrazione.

Il principio di semplificazione, ormai da gran tempo radicato nell'ordinamento italiano, è altresì di diretta derivazione comunitaria (Direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno, attuata nell'ordinamento italiano con decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59). Esso, dunque, va senza dubbio catalogato nel novero dei principi fondamentali dell'azione amministrativa (sentenze n. 282 del 2009 e n. 336 del 2005)».



La citata sentenza n. 203 del 2012 così prosegue:

«Nella giurisprudenza di questa Corte si è più volte affermato che, ai fini del giudizio di legittimità costituzionale, la qualificazione legislativa non vale ad attribuire alle norme una natura diversa da quella ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza. Per individuare la materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni oggetto di censura, non assume rilievo la qualificazione che di esse dà il legislatore, ma occorre fare riferimento all'oggetto e alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro *ratio* e tralasciando gli effetti marginali e riflessi, in guisa da identificare correttamente anche l'interesse tutelato (*ex plurimis*: sentenze n. 207 del 2010; n. 1 del 2008; n. 169 del 2007; n. 447 del 2006; n. 406 e n. 29 del 1995).

In questo quadro, il richiamo alla tutela della concorrenza, effettuato dal citato art. 49, comma 4-ter, oltre ad essere privo di efficacia vincolante, è anche inappropriato. Infatti, la disciplina della SCIA, con il principio di semplificazione ad essa sotteso, si riferisce ad “ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale, il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale”, e per il quale “non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale”.

Detta disciplina, dunque, ha un ambito applicativo diretto alla generalità dei cittadini e perciò va oltre la materia della concorrenza, anche se è ben possibile che vi siano casi nei quali quella materia venga in rilievo. Ma si tratta, per l'appunto, di fattispecie da verificare in concreto (per esempio, in relazione all'esigenza di eliminare barriere all'entrata nel mercato).

Invece, a diverse conclusioni deve pervenirsi con riferimento all'altro parametro evocato dall'art. 49, comma 4-ter, del d.l. n. 78 del 2010, poi convertito in legge.

Detta norma stabilisce che la disciplina della SCIA, di cui al precedente comma 4-bis, costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. Analogo principio, con riferimento alla DIA, era stato affermato dall'art. 29, comma 2-ter, della legge n. 241 del 1990, come modificato dall'art. 10, comma 1, lettera *b*), della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), poi ancora modificato dall'art. 49, comma 4, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito in legge.

Tale autoqualificazione, benché priva di efficacia vincolante per quanto prima rilevato, si rivela corretta.

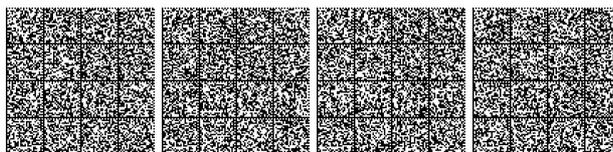
Al riguardo, va rimarcato che l'affidamento in via esclusiva alla competenza legislativa statale della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni è previsto in relazione ai “diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”. Esso, dunque, si collega al fondamentale principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. La suddetta determinazione è strumento indispensabile per realizzare quella garanzia.

In questo quadro, si deve ricordare che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, “l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva e trasversale di cui alla citata disposizione costituzionale si riferisce alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto” (sentenze n. 322 del 2009; n. 168 e 50 del 2008; n. 387 del 2007).

Questo titolo di legittimazione dell'intervento statale è invocabile “in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione” (sentenza n. 322 del 2009, citata; e sentenze n. 328 del 2006; n. 285 e n. 120 del 2005), e con esso è stato attribuito “al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto” (sentenze n. 10 del 2010 e n. 134 del 2006).

Si tratta, quindi, come questa Corte ha precisato, non tanto di una “materia” in senso stretto, quanto di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, in relazione alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare in modo generalizzato sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle (sentenze n. 322 del 2009 e n. 282 del 2002).

Alla stregua di tali principi, la disciplina della SCIA ben si presta ad essere ricondotta al parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. Tale parametro permette una restrizione dell'autonomia legislativa delle Regioni, giustificata dallo scopo di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla stessa Costituzione. In particolare, “la *ratio* di tale titolo di competenza e l'esigenza di tutela dei diritti primari che è



destinato a soddisfare consentono di ritenere che esso può rappresentare la base giuridica anche della previsione e della diretta erogazione di una determinata provvidenza, oltre che della fissazione del livello strutturale e qualitativo di una data prestazione, al fine di assicurare più compiutamente il soddisfacimento dell'interesse ritenuto meritevole di tutela (sentenze n. 248 del 2006, n. 383 e n. 285 del 2005), quando ciò sia reso imprescindibile, come nella specie, da peculiari circostanze e situazioni, quale una fase di congiuntura economica eccezionalmente negativa" (sentenza n. 10 del 2010, punto 6.3 del Considerato in diritto).

Orbene - premesso che l'attività amministrativa può assurgere alla qualifica di "prestazione", della quale lo Stato è competente a fissare un livello essenziale a fronte di uno specifico diritto di individui, imprese, operatori economici e, in genere, soggetti privati - la normativa qui censurata prevede che gli interessati, in condizioni di parità su tutto il territorio nazionale, possano iniziare una determinata attività (rientrante nell'ambito del citato comma 4-*bis*), previa segnalazione all'amministrazione competente. Con la presentazione di tale segnalazione, il soggetto può dare inizio all'attività, mentre l'amministrazione, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti legittimanti, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione (trenta giorni nel caso di SCIA in materia edilizia), adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa, salva la possibilità che l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione.

Al soggetto interessato, dunque, si riconosce la possibilità di dare immediato inizio all'attività (è questo il principale novum della disciplina in questione), fermo restando l'esercizio dei poteri inibitori da parte della pubblica amministrazione, ricorrendone gli estremi. Inoltre, è fatto salvo il potere della stessa pubblica amministrazione di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli artt. 21-*quinquies* e 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990.

Si tratta di una prestazione specifica, circoscritta all'inizio della fase procedimentale strutturata secondo un modello ad efficacia legittimante immediata, che attiene al principio di semplificazione dell'azione amministrativa ed è finalizzata ad agevolare l'iniziativa economica (art. 41, primo comma, Cost.), tutelando il diritto dell'interessato ad un sollecito esame, da parte della pubblica amministrazione competente, dei presupposti di diritto e di fatto che autorizzano l'iniziativa medesima».

6.- Il richiamo all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), non è pertinente.

Anche a tal riguardo la citata sentenza n. 203 del 2012 ha così argomentato:

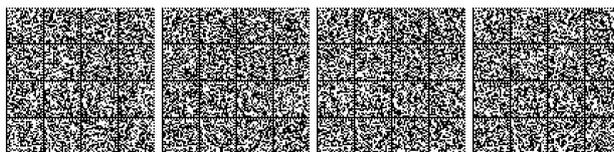
«Infatti, è vero che, in base al dettato di tale norma, "Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite". Tuttavia, nel caso in esame viene in rilievo un parametro costituzionale, cioè l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., che, come ora si è visto, postula tutele necessariamente uniformi su tutto il territorio nazionale e tale risultato non può essere assicurato dalla Regione, ancorché ad autonomia differenziata, la cui potestà legislativa è pur sempre circoscritta all'ambito territoriale dell'ente (nelle cui competenze legislative, peraltro, non risulta presente una materia riconducibile a quella prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.)».

Conclusivamente, la riconduzione della disciplina in esame al parametro costituzionale ora indicato comporta la non fondatezza delle questioni sollevate sotto tutti i profili, in quanto la normativa censurata rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Provincia autonoma di Bolzano, con il ricorso indicato in epigrafe, nei confronti 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;



dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 49, comma 4-ter, del citato d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, promosse dalla ricorrente in riferimento all'art. 8, primo comma, numero 5, e all'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino Alto Adige), in relazione all'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 maggio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Alessandro CRISCUOLO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 maggio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140121

N. 122

Ordinanza 5 - 9 maggio 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, numero 19).

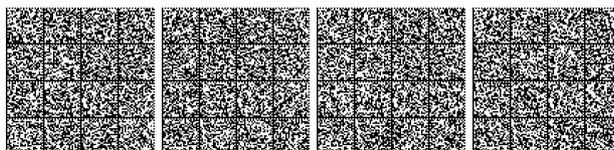
LA CORTE COSTITUZIONALE

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, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 133, comma 1, lettera *l*), 134, comma 1, lettera *c*), e 135, comma 1, lettera *c*), nonché dell'articolo 4, comma 1, numero 19), dell'Allegato 4 al 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), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, con ordinanza del 16 luglio 2012, iscritta al n. 217 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2012.

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

udito nella camera di consiglio del 12 marzo 2014 il Giudice relatore Marta Cartabia.

Ritenuto che il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, ha sollevato, con ordinanza depositata in data 16 luglio 2012 (r.o. n. 217 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*), nonché dell'art. 4, comma 1, numero 19), dell'Allegato 4 al 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 hanno trasferito alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie relative a provvedimenti sanzionatori di natura pecuniaria adottati dalla Banca d'Italia;

che il Tribunale rimettente ha, in punto di rilevanza, osservato che la sua giurisdizione in ordine alle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dalla Banca d'Italia ex artt. 144 e 145 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), si fonda esclusivamente su quanto disposto dalle norme sopra richiamate, ritenute applicabili alla fattispecie oggetto del giudizio;

che, secondo il giudice rimettente, la questione sarebbe non manifestamente infondata, alla luce 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, «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)»;

che, sempre ad avviso del giudice rimettente, le disposizioni che prevedono la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sui provvedimenti sanzionatori della Banca d'Italia sarebbero affette dal medesimo vizio di eccesso di delega, in quanto 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, commi 1 e 2 della legge n. 69 del 2009;

che, con atto depositato in data 6 novembre 2012, è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo il rigetto delle questioni in quanto manifestamente infondate;

Considerato che, successivamente all'ordinanza di rimessione, questa Corte, con la sentenza n. 94 del 2014, ha dichiarato 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, nonché dell'art. 4, comma 1, numeri 17) e 19), dell'Allegato 4 al medesimo d.lgs. n. 104 del 2010, nella parte in cui abrogano - rispettivamente - 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) e 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);

che la questione di legittimità costituzionale sopra indicata va dichiarata manifestamente inammissibile per sopravvenuta carenza di oggetto, giacché, a seguito della sentenza citata, le norme censurate dal giudice *a quo* sono già state rimosse dall'ordinamento con efficacia *ex tunc* (*ex plurimis*, ordinanze n. 63 del 2014, n. 321 e n. 177 del 2013, n. 315 e n. 182 del 2012).

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



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 133, comma 1, lettera l), 134, comma 1, lettera c), e 135, comma 1, lettera c), nonché dell'art. 4, comma 1, numero 19), dell'Allegato 4 al 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), sollevata, 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), dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 maggio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*Marta CARTABIA, *Redattore*Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 maggio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140122

N. 123

Ordinanza 5 - 9 maggio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Prescrizione e decadenza - Sospensione della prescrizione tra le persone giuridiche e i loro amministratori, finché sono in carica, per le azioni di responsabilità contro di essi.

– Codice civile, art. 2941, primo comma, numero 7).

–

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. 2941, primo comma, numero 7) del codice civile, promosso dal Collegio arbitrale di Padova nel procedimento vertente tra la S.I.PER. - Società Immobiliare Perginese snc di F.P. & C. e F.P., con ordinanza del 26 agosto 2013 iscritta al n. 250 del registro ordinanze 2013, e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Udito nella camera di consiglio del 26 marzo 2014 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro.

Ritenuto che il Collegio arbitrale di Padova, con ordinanza del 26 agosto 2013, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2941, primo comma, numero 7) del codice civile, nella parte in cui «non prevede la sospensione della prescrizione tra la società in nome collettivo e i suoi amministratori per le azioni sociali di responsabilità nei loro confronti finché sono in carica»;

che, secondo l'ordinanza di rimessione, una società in nome collettivo (*infra*: Società), in persona del legale rappresentante, con atto di citazione notificato il 1° marzo 2010, ha convenuto in giudizio davanti al Tribunale ordinario di Trento F.P., amministratore della medesima, deducendo che questi avrebbe commesso molteplici atti di mala gestio, anche durante il periodo in cui gli altri due soci gli avevano affidato «l'intera amministrazione della società», e ne ha chiesto la condanna al risarcimento dei danni, ma detto Tribunale, con sentenza depositata il 10 novembre 2011, ha dichiarato «l'improponibilità della domanda», ritenendo la controversia riservata alla decisione degli arbitri, in virtù della clausola compromissoria contenuta nell'art. 14 dello statuto sociale;

che, ad avviso del rimettente, la Società ha dato «inizio al presente arbitrato» con atto notificato il 23 ottobre 2012, recante «atto di nomina di arbitro» e di formulazione dei quesiti e F.P. ha aderito alla procedura arbitrale «con atto di nomina di arbitro di parte»;

che, sintetizzati gli argomenti svolti dalle parti, il Collegio arbitrale deduce che alla società in nome collettivo non sarebbe applicabile la sospensione della prescrizione stabilita dall'art. 2941, primo comma, numero 7) cod. civ., in quanto essa è priva della personalità giuridica e, benché sia stata progressivamente attenuata la diversità tra gli enti dotati o non della stessa, il carattere eccezionale di siffatta norma ne impedirebbe l'applicazione per analogia;

che, in tal senso, a suo avviso, è, infatti, significativo che la sentenza di questa Corte n. 322 del 1998, nello scrutinare detta norma, nella parte in cui non prevede la sospensione della prescrizione tra le società di persone ed i loro amministratori, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della stessa esclusivamente in riferimento alla società in accomandita semplice;

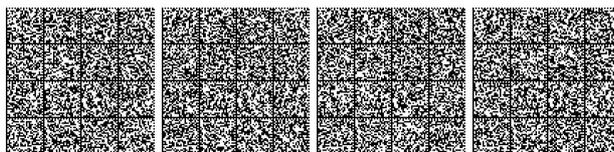
che, quindi, secondo il rimettente, la questione di legittimità costituzionale sarebbe rilevante, anche perché, nonostante l'interruzione della prescrizione determinata dalla notificazione dell'atto di citazione, il diritto della Società, in difetto della sospensione prevista dalla norma censurata, è prescritto in relazione alle condotte tenute dall'amministratore anteriormente al 1° marzo 2005, produttive, in larga misura, del danno denunciato;

che, ad avviso del Collegio arbitrale, l'art. 2941, primo comma, numero 7) cod. civ. violerebbe l'art. 3 Cost., in quanto non sussisterebbero «elementi decisivi di distinzione» tra le società di capitali, la società in accomandita semplice e la società in nome collettivo, in grado di giustificare la disparità di trattamento realizzata da detta norma;

che, in primo luogo, per tutti i tipi sociali sono, previsti rimedi di carattere sostanziale o processuale allo scopo di porre rimedio all'inconveniente costituito dalla sostanziale coincidenza tra attore e convenuto che, comunque, sussisterebbe anche in riferimento alla società di persone, in quanto soggetto di diritto distinto dai soci della stessa;

che, in secondo luogo, la diversità di disciplina neppure sarebbe giustificata dalla possibilità per i soli amministratori delle società munite di personalità giuridica, finché sono in carica, di occultare gli eventuali illeciti, rendendone difficile la percezione, poiché la riformata disciplina della società a responsabilità limitata (analiticamente approfondita dall'ordinanza di rimessione) dimostrerebbe che in questo tipo sociale è addirittura più elevato il livello di trasparenza della gestione e sono più efficaci gli strumenti di reazione alla mala gestio rispetto alla società in nome collettivo;

che, in terzo luogo, l'enfaticizzazione della struttura corporativa dell'organizzazione, caratterizzata da una rigida separazione di competenze tra gli organi dell'ente, tipica delle società munite di personalità giuridica, neanche giustificerebbe la diversità di regolamentazione stabilita dalla norma censurata, in quanto l'attuale disciplina della società a responsabilità limitata permette di derogare il principio della separazione di competenze degli organi sociali e consente ai soci di conformarla sul modello della società in nome collettivo, soprattutto in riferimento «all'organizzazione ed ai rapporti tra ente - e collettività dei soci - e suoi gestori», con conseguente insussistenza di una ragionevole giustificazione della diversità di trattamento stabilita dall'art. 2941, primo comma, numero 7) cod. civ.;



che, infine, secondo il rimettente, siffatta disparità di trattamento comporterebbe anche «una minorazione del diritto di difesa» dei soci della società in nome collettivo, in relazione agli illeciti compiuti dagli amministratori della società, con conseguente violazione dell'art. 24 Cost.

Considerato che il Collegio arbitrale di Padova ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2941, primo comma, numero 7) del codice civile, nella parte in cui «non prevede la sospensione della prescrizione tra la società in nome collettivo e i suoi amministratori per le azioni sociali di responsabilità nei loro confronti finché sono in carica»;

che, secondo il rimettente, detta norma si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto non sussisterebbero «elementi decisivi di distinzione» tra le società di capitale e, in particolare, tra la società a responsabilità limitata, la società in accomandita semplice e la società in nome collettivo, i quali possano ragionevolmente giustificare la disparità di trattamento realizzata dalla stessa, che comporterebbe, altresì, una violazione del diritto di difesa dei soci di società in nome collettivo, con conseguente vulnus anche dell'art. 24 Cost.;

che, in linea preliminare, deve essere ribadita la legittimazione degli arbitri rituali a sollevare incidentalmente questione di legittimità costituzionale delle norme di legge che essi sono chiamati ad applicare (sentenze n. 223 del 2013 e n. 376 del 2001) e, quindi, sotto questo profilo, la questione è ammissibile, considerato che il rimettente ha diffusamente motivato in ordine al carattere rituale del procedimento in corso davanti allo stesso;

che, tuttavia, sempre in linea preliminare, va ricordato che, per costante giurisprudenza costituzionale, rientra tra i poteri di questa Corte il sindacato, in sede di ammissibilità, sulla validità dei presupposti di esistenza del giudizio principale, qualora risultino manifestamente carenti (sentenze n. 61 del 2012 e n. 270 del 2010), ovvero manchi una plausibile motivazione in ordine agli stessi (tra le più recenti, ordinanze n. 325 e n. 269 del 2013);

che in virtù dell'art. 34, comma 2, del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5 (Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'articolo 12 della legge 3 ottobre 2001, n. 366), la clausola compromissoria «deve prevedere il numero e le modalità di nomina degli arbitri, conferendo in ogni caso, a pena di nullità, il potere di nomina di tutti gli arbitri a soggetto estraneo alla società»;

che siffatta norma, secondo l'orientamento costante della Corte di cassazione, comporta la nullità della clausola che non sia stata adeguata alla stessa, mediante la previsione della nomina degli arbitri da parte di un soggetto estraneo alla società (Corte di cassazione, VI-3 sezione civile, sentenze 13 maggio 2011, n. 21202; 11 marzo 2011, n. 5913), essendo possibile attribuire alla società il potere di provocarne la nomina da parte dell'autorità giudiziaria, non anche quello di designarlo (Corte di cassazione, I sezione civile, sentenza 30 gennaio 2013, n. 2189), restando escluso che la clausola «non adeguata» possa continuare ad essere applicata accanto a (o invece di) quella conforme alla disposizione indicata (Corte di cassazione, VI-1 sezione civile, ordinanza 10 ottobre 2012, n. 17287);

che, alla luce del citato orientamento, tenuto conto della modalità della designazione degli arbitri quale esposta nell'ordinanza di rimessione e sopra sintetizzata, il mancato esame, sotto questo profilo, della validità della clausola compromissoria si risolve in una carenza argomentativa in ordine alla potestas iudicandi degli stessi, che comporta la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, per difetto di motivazione sulla rilevanza;

che, peraltro, indipendentemente da ogni considerazione in ordine alla circostanza che l'istituto della riassunzione del giudizio è divenuto applicabile nei rapporti tra giudici ed arbitri soltanto in virtù della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 819-ter del codice di procedura civile, *in parte qua* (sentenza n. 223 del 2013), l'ordinanza di rimessione non ha specificato che il Tribunale ordinario di Trento ha fissato il termine per la riassunzione, ed ha invece indicato che la sentenza che ha definito il relativo giudizio è stata depositata il 10 novembre 2011 e che il procedimento arbitrale è stato promosso con atto notificato il 23 ottobre 2012, quindi oltre il termine stabilito dall'art. 50, primo comma, cod. proc. civ.;

che, pertanto, la pronuncia resa da detto Tribunale, benché abbia ritenuto valida la clausola compromissoria, siccome costituisce una sentenza resa sulla competenza, avrebbe effetti preclusivi soltanto per il giudice dello stesso processo (Corte di cassazione, III sezione civile, sentenza 14 novembre 2003, n. 17248) e il rimettente non ha motivato in ordine a siffatto profilo ed alle ragioni che potrebbero, invece, indurre a ritenere inesistente il proprio potere di accertare la validità della clausola compromissoria;

che, quindi, la questione deve essere 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 avanti alla Corte costituzionale.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2941, primo comma, numero 7) del codice civile, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione dal Collegio arbitrale di Padova, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 maggio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giuseppe TESAURO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 maggio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140123

N. 124

Ordinanza 5 - 9 maggio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Misura dell'indennizzo.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 2-bis, comma 3.

–

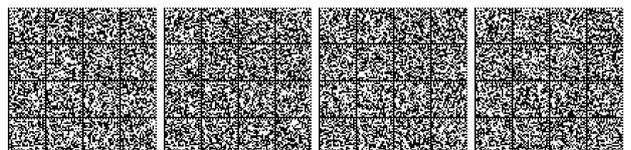
LA CORTE COSTITUZIONALE

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



ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2-*bis*, comma 3, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), promossi dalla Corte d'appello di Reggio Calabria con ordinanze dell'8 e del 15 aprile, del 4 giugno, del 26 aprile, del 16 maggio, del 24 giugno e del 20 giugno (due ordinanze) 2013, rispettivamente iscritte ai numeri 185, 197, 247, 252, 253, 254, 255 e 256 del registro ordinanze 2013 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numero 36, 39, 47 e 48, prima serie speciale, dell'anno 2013.

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

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

Ritenuto che, con ordinanza dell'8 aprile 2013 (reg. ord. n. 185 del 2013), la Corte d'appello di Reggio Calabria, sezione civile, nella persona del giudice designato al fine di provvedere sulla domanda di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo, nel corso di un procedimento avente ad oggetto una domanda di equa riparazione proposta, nei confronti del Ministero della giustizia, dalla parte risultata interamente soccombente nel processo presupposto, ha sollevato, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848 (d'ora in avanti: «CEDU» o «Convenzione»), questione di legittimità del comma 3 dell'art. 2-*bis* della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), articolo aggiunto dall'art. 55, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134;

che, ad avviso del giudice *a quo*, tale impugnata disposizione - secondo cui: «La misura dell'indennizzo, anche in deroga al comma 1 [che prevede, a sua volta, che: «Il giudice liquida a titolo di equa riparazione una somma di denaro, non inferiore a 500 euro e non superiore a 1.500 euro, per ciascun anno, o frazione di anno superiore a sei mesi, che eccede il termine ragionevole di durata del processo»], non può in ogni caso essere superiore al valore della causa o, se inferiore, a quello del diritto accertato dal giudice» - viola il parametro invocato «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»;

che il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto: *a*) di essere investito del ricorso, proposto il 20 marzo 2013 nei confronti del Ministero della giustizia, con il quale E.G. ha chiesto l'indennizzo del danno subito per effetto dell'irragionevole durata della controversia in materia di lavoro da lui promossa davanti alla sezione lavoro del Tribunale di Messina con ricorso, depositato l'8 giugno 2002, con il quale aveva impugnato il licenziamento comunicatogli dal Banco di Sicilia s.p.a.; *b*) che il ricorrente nel giudizio *a quo* era risultato interamente soccombente in quanto il predetto processo era stato definito con la sentenza della Corte suprema di cassazione, sezione lavoro, 20 giugno-20 settembre 2012, n. 15875, che aveva rigettato il ricorso avverso la sentenza della Corte d'appello di Messina, sezione lavoro, dell'8 luglio 2009, la quale, a sua volta, aveva rigettato l'appello avverso la sentenza di primo grado con cui il Giudice del lavoro del Tribunale di Messina aveva interamente rigettato la domanda, condannando il ricorrente alle spese;

che il medesimo giudice rimettente sviluppa poi alcune considerazioni in punto di diritto, evidenziando, prima ancora di prendere in esame la disposizione censurata, la portata innovativa, rispetto alla normativa anteriore al d.l. n. 83 del 2012, dell'alinea e della lettera *a*) del comma 2 dell'art. 2-*bis* della legge n. 89 del 2001, secondo cui «L'indennizzo è determinato a norma dell'articolo 2056 del codice civile, tenendo conto: *a*) dell'esito del processo nel quale si è verificata la violazione di cui al comma 1 dell'articolo 2»;

che, a tale proposito, il giudice *a quo* osserva che, nel vigore della previgente normativa, la Corte di cassazione aveva affermato la spettanza 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», nonché l'irrelevanza, al medesimo fine, della «asserita consapevolezza da parte dell'istante della scarsa probabilità di successo dell'iniziativa giudiziaria» (sono citate, in tale senso, le sentenze 12 aprile 2010, n. 8632 e 9 aprile 2010, n. 8541), ammettendo che si potesse tenere conto dell'esito del processo presupposto solo qualora esso «abbia un indiretto riflesso sull'identificazione, o sulla misura, del pregiudizio morale sofferto dalla parte in conseguenza dell'eccessiva durata della causa», come si verifica «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», con



la precisazione, peraltro, che di tali circostanze «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» (è citata, nel senso indicato, Corte di cassazione, sentenza 9 gennaio 2012, n. 35);

che a fronte di tale indirizzo della giurisprudenza di legittimità, formatosi anteriormente all'entrata in vigore del d.l. n. 83 del 2012, la citata lettera *a*) del comma 2 dell'art. 2-*bis* avrebbe innovato sotto il duplice profilo che, in virtù della stessa, l'esito del giudizio presupposto: *a*) assumerebbe, ancorché al solo fine 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»; *b*) non dovrebbe più, per comportare una riduzione dell'indennizzo, essere, insieme con «l'abuso del processo alla base di esso richiesto», allegato e provato dall'amministrazione resistente, «potendo e dovendo il giudice ex se [...] sindacare e ponderare l'esito del giudizio quale risultante dagli atti prodotti»;

che, passando all'esame dell'impugnato comma 3 dell'art. 2-*bis*, il rimettente sottolinea che esso stabilisce che la misura dell'indennizzo, anche in deroga agli importi indicati dal comma 1 dello stesso art. 2-*bis*, non può superare non solo il valore della controversia - ciò che, secondo il medesimo giudice *a quo*, «dà espressione ad una convinzione di comune buon senso particolarmente avvertita per le cause bagatellari» -, ma neppure il valore del diritto accertato dal giudice, quando questo sia inferiore al valore della causa;

che, ad avviso del rimettente, tale ultima disposizione comporterebbe che la domanda di equa riparazione per l'irragionevole durata del processo potrebbe essere accolta solo nel caso in cui chi la propone sia risultato, almeno in parte, vittorioso nel giudizio presupposto, mentre nessun indennizzo potrebbe essere riconosciuto a chi, nello stesso giudizio, fosse risultato interamente soccombente: infatti, in tale ultimo caso, l'accertamento negativo della sussistenza del diritto fatto valere in giudizio equivarrebbe all'accertamento che tale diritto, in quanto inesistente, «per così dire, «vale zero»»;

che il rimettente conclude, sul punto, affermando che: «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»;

che, sempre ad avviso del rimettente, sarebbe «tutt'altro che certo [...] 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»;

che tali sarebbero, anzitutto, le disposizioni delle lettere *b*) e *c*) del comma 2-*quinqies* dell'art. 2 della legge n. 89 del 2001 - comma aggiunto dall'art. 55, comma 1, lettera *a*), numero 2), del d.l. n. 83 del 2012 - le quali escludono qualunque indennizzo in favore, rispettivamente, della parte che abbia visto accogliere la propria domanda in misura non superiore a una proposta conciliativa che abbia rifiutato senza giustificato motivo (art. 91, primo comma, secondo periodo, del codice di procedura civile), e della parte vincitrice che abbia rifiutato la proposta di mediazione quando il provvedimento che definisce il giudizio corrisponde interamente al contenuto della stessa (art. 13, primo comma, primo periodo, 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»), trattandosi di «ipotesi [...] 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)»;

che «rilievo convergente» dovrebbe essere attribuito, sempre secondo il giudice *a quo*, anche alle seguenti disposizioni della legge n. 89 del 2001 (anch'esse aggiunte o sostituite dall'art. 55 del d.l. n. 83 del 2012): *a*) la già menzionata lettera *a*) del comma 2 dell'art. 2-*bis*, che indica l'«esito del processo» tra i parametri di cui è necessario tenere conto ai fini della determinazione dell'indennizzo; *b*) l'art. 4, che ha escluso che la domanda di riparazione possa essere proposta prima della conclusione del procedimento con provvedimento definitivo; *c*) la lettera *c*) del comma 3 dell'art. 3, che impone al ricorrente di depositare, unitamente al ricorso, copia autentica della sentenza o dell'ordinanza irrevocabili che abbiano definitivo il giudizio;

che tali disposizioni evidenzerebbero, secondo il rimettente, l'importanza attribuita dal legislatore della novella al fatto che il giudice investito della domanda di equa riparazione conosca l'esito definitivo del giudizio, il che «non altrimenti può spiegarsi se non con il preponderante rilievo attribuito dal legislatore [...] a tale aspetto della vicenda, quale parametro determinativo della liquidazione dell'indennizzo»;



che una «indiretta conferma della ragionevolezza» dell'indicata interpretazione della disposizione censurata si trarrebbe, infine, dall'affermazione, contenuta nella relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del d.l. n. 83 del 2012, secondo cui tra le finalità delle modificazioni della legge n. 89 del 2001 vi era anche 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")»;

che ad avviso del giudice rimettente, il passaggio citato tradirebbe la consapevolezza del legislatore che il principio della spettanza dell'equa riparazione anche alla parte interamente soccombente «è causa di distorsioni nel funzionamento e nell'impostazione teorica stessa dei fondamenti e della natura del diritto all'equa riparazione»;

che, sempre secondo il rimettente, ancorché l'indicata relazione illustrativa indichi come obiettivo della novella quello di «non allargare le maglie» della detta distorsione, le disposizioni effettivamente introdotte e appena indicate «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 [idonee] anche a contestare in radice il principio suddetto» della spettanza dell'equa riparazione anche alla parte interamente soccombente;

che il giudice rimettente afferma di non ignorare l'esistenza dell'«indice di segno contrario» costituito dalla disposizione della lettera a) del comma 2-*quinquies* dell'art. 2 della legge n. 89 del 2001 - secondo cui non è riconosciuto alcun indennizzo «in favore della parte soccombente condannata a norma dell'articolo 96 del codice di procedura civile» - la quale, in base all'argomento a contrario, dovrebbe essere interpretata nel senso della spettanza dell'indennizzo in favore della parte soccombente che non abbia subito la citata condanna, con la conseguenza che la mera soccombenza non sarebbe, di per sé sola, ragione di esclusione dal diritto all'equa riparazione;

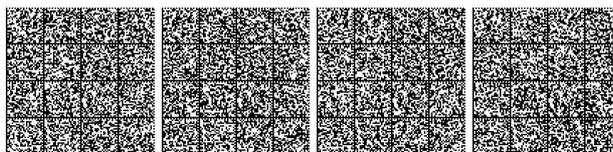
che a tale conclusione si opporrebbe, tuttavia, sempre secondo l'opinione del rimettente, l'«indice normativo» costituito dall'impugnato comma 3 dell'art. 2-*bis*, il quale, pur non riguardando i presupposti in astratto della spettanza del diritto all'indennizzo ma la commisurazione di quest'ultimo (a priori, perciò, non escluso), finisce - rivelandosi così «più potente rispetto ai limitati obiettivi per i quali era stato probabilmente pensato» - con l'annullarlo completamente in tutti i casi di soccombenza;

che alla stregua di ciò, secondo il rimettente, «A tutto voler concedere non può non registrarsi un insanabile contrasto, quanto meno agli effetti pratici, tra le due norme, il che però, lungi dal poter autorizzare [...] a una mera disapplicazione della seconda nella parte in cui risulti in contrasto con la prima, ne rafforza piuttosto il sospetto di incostituzionalità»;

che il giudice *a quo* afferma infine di non conoscere pronunce giurisprudenziali che, in base alla disciplina dell'equa riparazione per la violazione del termine ragionevole del processo risultante dalle modificazioni apportate dall'art. 55 del d.l. n. 83 del 2012, abbiano riconosciuto il diritto all'indennizzo alla parte soccombente nel processo presupposto, ma solo pronunce di rigetto dei ricorsi presentati da tale parte (sono citati, in proposito, i decreti della Corte d'appello di Bari 25 settembre 2012 reso nel procedimento n. 547/12 V.G., 6 novembre 2012 reso nel procedimento n. 610/12 V.G., 6 novembre 2012 reso nel procedimento n. 613/12, 15 gennaio 2013 reso nel procedimento n. 641/12 V.G., nonché il decreto della Corte d'appello di Caltanissetta del 7 febbraio 2013);

che sulla base di tali premesse, il giudice *a quo*, dopo avere compiuto un'ampia rassegna dei principi che, in base alla giurisprudenza della Corte costituzionale, della Corte di cassazione e della Corte di giustizia dell'Unione europea, governano i rapporti tra la legislazione interna e la CEDU (sono citate, in particolare, le sentenze della Corte costituzionale n. 303, n. 236, n. 175, n. 196, n. 113, n. 80 e n. 1 del 2011, n. 187, n. 138 e n. 93 del 2010, n. 311 del 2009, n. 348 e n. 349 del 2007, nonché le ordinanze della stessa Corte n. 180 e n. 138 del 2011 e n. 150 del 2002; le sentenze della Corte di cassazione 11 marzo 2009, n. 5894, 26 gennaio 2004, n. 1338, n. 1339, n. 1340 e n. 1341 e la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea 24 aprile 2012, in causa C-571/10, Kamberaj), afferma, in punto di non manifesta infondatezza, che l'impugnato comma 3 dell'art. 2-*bis* del d.l. n. 83 del 2012 si pone in contrasto con l'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo;

che a proposito di tale parametro interposto, il rimettente sottolinea come detta Corte abbia sempre ritenuto «l'irilevanza della soccombenza del ricorrente, in sé e per sé considerata» ai fini della spettanza dell'equa soddisfazione prevista dall'art. 41 della CEDU, in base al 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» (è citata, in proposito, la sentenza 19 febbraio 1992 [*recte*: 1998], Paulsen-Medalen e Svensson contro Svezia);



che tale principio, prosegue il rimettente, è sempre stato affermato anche dalla Corte di cassazione nel vigore della disciplina dettata dalla legge n. 89 del 2001 anteriormente alle modificazioni ad essa apportate dal d.l. n. 83 del 2012, avendo la giurisprudenza di legittimità costantemente affermato, come già visto, che il danno non patrimoniale non è escluso dall'esito negativo del processo o dall'elevata possibilità del rigetto della domanda e che, per ritenere infondata la domanda di indennizzo, è necessario che la parte soccombente si sia resa responsabile di lite temeraria o, comunque, di un abuso del processo (sono citate le sentenze n. 8632 e n. 8541 del 2010), del quale deve fornire la prova la parte che lo eccepisce (è citata la sentenza 19 gennaio 2010, n. 819);

che la stessa Corte di cassazione aveva ancora affermato che, al fine di negare la sussistenza del danno, può si assumere rilievo la «chiara, originaria e perdurante certezza sulla inconsistenza» del diritto fatto valere in giudizio, con la precisazione, tuttavia, che non «equivale a siffatta certezza originaria la mera consapevolezza della scarsa probabilità di successo dell'azione» (sentenze 2 aprile 2010, n. 8165 e 29 settembre 2008, n. 24269);

che il giudice *a quo* precisa infine che il quadro normativo e giurisprudenziale descritto non può ritenersi «rilevan-temente mutato» a séguito dell'entrata in vigore del nuovo testo dell'art. 35, comma 3, lettera *b*), della CEDU, come modificato dal Protocollo n. 14 alla CEDU, firmato a Strasburgo il 13 maggio 2004, ratificato e reso esecutivo con la legge 15 dicembre 2005, n. 280 (Ratifica ed esecuzione del Protocollo n. 14 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali emendante il sistema di controllo della Convenzione, fatto a Strasburgo il 13 maggio 2004), secondo cui «La Corte dichiara irricevibile ogni ricorso individuale presentato ai sensi dell'articolo 34 se ritiene che: [...] (b) il ricorrente non ha subito alcun pregiudizio importante, salvo che il rispetto dei diritti dell'uomo garantiti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli esiga un esame del ricorso nel merito e a condizione di non rigettare per questo motivo alcun caso che non sia stato debitamente esaminato da un tribunale interno»;

che, secondo il rimettente - il quale, a proposito del significato attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo al menzionato art. 35, comma 3, lettera *b*), della CEDU, cita le sentenze 6 marzo 2012, Gagliano contro Italia, 19 ottobre 2010, Rinck contro Francia e 18 ottobre 2010, Giusti contro Italia - infatti, «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»;

che, quanto alla rilevanza, la rimettente Corte d'appello afferma anzitutto che un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, tale da renderla compatibile con l'invocato parametro interposto dell'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, è resa impossibile dal suo tenore letterale, il quale impedisce di liquidare l'indennizzo in misura superiore «al valore [...] del diritto accertato dal giudice»;

che non sarebbe, in particolare, praticabile l'interpretazione «restrittiva e correttiva» dell'impugnato comma 3 nel senso di ritenere, come sostenuto in uno dei primi commenti alla novella di cui all'art. 55 del decreto-legge n. 83 del 2012, 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»;

che a tale interpretazione si opporrebbero, infatti, l'analisi logica della disposizione censurata e l'uso della locuzione disgiuntiva «o», rafforzata dall'inciso «se inferiore», elementi che evidenzerebbero che il valore del diritto accertato dal giudice è indicato dalla norma censurata, in alternativa al valore della causa, come limite alla misura dell'indennizzo e non come criterio di determinazione del valore della causa;

che da ciò conseguirebbe, conclusivamente, che una lettura della disposizione censurata diversa da quella accolta si tradurrebbe in un'interpretazione *contra legem*, non consentita neppure al fine di rendere detta disposizione conforme alla CEDU;

che, sempre in punto di rilevanza, il giudice *a quo* sottolinea come la norma impugnata abbia una «diretta incidenza» sulla decisione in ordine alla domanda di equa riparazione proposta: infatti, «se ne fosse [...] confermata la legittimità costituzionale in applicazione della stessa la domanda [...] andrebbe rigettata; in caso contrario essa andrebbe accolta, salvo solo una commisurazione tendenzialmente al minimo dell'indennizzo spettante, all'interno del range fissato dal primo comma dell'art. 2-bis e salvo sempre il limite rappresentato dal valore della causa»;

che il rimettente precisa infine che, ancorché la fattispecie al suo esame riguardi un'ipotesi di rigetto integrale della domanda, con soccombenza del ricorrente nel processo presupposto, il dubbio di costituzionalità prospettato «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»;

che ad avviso del giudice *a quo*, infatti, «sembra evidente che il riferimento al valore del diritto va rapportato alla posizione che nel processo presupposto assumeva la parte che avanzi richiesta di indennizzo ai sensi della legge n. 89/2001»;



che, pertanto, nel caso di soccombenza del convenuto, «non deve fuorviare la considerazione che [...] 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»;

che per converso, anche nel caso di soccombenza dell'attore (come è avvenuto nel giudizio *a quo*), ove a richiedere l'indennizzo fosse però non lo stesso attore ma la parte convenuta, vittoriosa nel 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»;

che il rimettente precisa ancora che «La norma censurata evoca [...], 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 ambivalente 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 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»;

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

che secondo la difesa dello Stato, il giudice rimettente prospetterebbe due problemi di interpretazione della disposizione censurata «che imporrebbero l'intervento della Corte costituzionale», segnatamente, quello del significato da attribuire alla locuzione «valore del diritto accertato dal giudice» - valore inteso dal rimettente come limite alla misura dell'indennizzo e non come criterio di determinazione del valore della causa - e quello di stabilire se l'integrale soccombenza nel processo presupposto integri una causa di esclusione dall'indennizzo ulteriore rispetto a quelle previste dal comma 2-*quinquies* dell'art. 2 della legge n. 89 del 2001;

che, ciò premesso, la difesa statale afferma che la questione sollevata sarebbe inammissibile sia in quanto sarebbe volta a ottenere un'indicazione interpretativa da parte della Corte costituzionale sul significato da attribuire alla locuzione «valore del diritto accertato dal giudice» (valore inteso come limite alla misura dell'indennizzo), perciò configurandosi come un improprio tentativo di conseguire dalla Corte un avallo interpretativo (è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 21 del 2013), sia in quanto il rimettente avrebbe omesso di verificare la possibilità di una, in effetti praticabile, interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, idonea a superare i dubbi di legittimità della stessa;

che, sotto tale secondo aspetto, la difesa statale sostiene che la Corte d'appello rimettente, pur avendo prospettato delle interpretazioni dell'impugnato comma 3 dell'art. 2-*bis* diverse da quella - ritenuta incompatibile con l'art. 6, paragrafo 1, della CEDU - che escluda la liquidazione dell'indennizzo alla parte rimasta interamente soccombente nel processo presupposto, non avrebbe esplicitato «l'incompatibilità costituzionale [di tali] restanti interpretazioni»;

che l'Avvocatura generale dello Stato rileva infine che «rispetto all'ipotesi ritenuta coerente con i principi CEDU (quella, cioè, secondo cui il soccombente totale verrebbe comunque liquidato, tenendo conto dei parametri di quantificazione individuati dalla disciplina in via generale) viene incongruamente (e contraddittoriamente) ipotizzato un contrasto con l'articolo 117, primo comma della Costituzione, senza alcun riferimento alla violazione del parametro dell'eguaglianza di cui all'articolo 3 Cost. rispetto alla posizione del soccombente parziale; l'indennizzo riconosciuto a quest'ultimo è, infatti, parametrato al valore del diritto accertato, che è inferiore, secondo quanto prospetta il giudice *a quo*, rispetto a quello minimo riconosciuto al soccombente totale in relazione alla forbice di cui all'art. 2-*bis*, comma 1, della legge 89 del 2001»;

che, ai fini della ricerca di un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, il giudice rimettente avrebbe omesso di considerare sia la *ratio* delle modificazioni apportate dall'art. 55 del d.l. n. 83 del 2012 alla legge n. 89 del 2001, sia il contesto sistematico in cui tale disposizione si inserisce;

che, al riguardo, la difesa statale rammenta anzitutto che la citata novella si configura come un «tentativo di contenere i costi a carico del bilancio dello Stato derivanti dagli indennizzi liquidati e di razionalizzare il carico di lavoro che grava sulla Corti d'appello, evitando che la durata dei procedimenti per la liquidazione delle indennità possa dar luogo, a sua volta, a responsabilità dello Stato per violazione dell'articolo 6 CEDU»;



che, a tale fine, il menzionato art. 55 avrebbe «diversamente strutturato lo stesso diritto all'equa riparazione» attraverso: *a)* la fissazione, in via presuntiva, dei termini di durata ragionevole dei processi (art. 2, commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater* della legge n. 89 del 2001); *b)* l'individuazione di «ipotesi tipicamente abusive dei poteri processuali [...] che costituiscono cause di esclusione dell'indennizzo» (art. 2, comma 2-*quinqüies*, della legge n. 89 del 2001); *c)* la previsione di parametri e limiti nella determinazione concreta dell'indennizzo (art. 2-*bis* della legge n. 89 del 2001);

che, sempre secondo la difesa dello Stato, spetta, comunque, al giudice investito della domanda, la doverosa valutazione della sussistenza o non del diritto a un'equa riparazione - da effettuare in base a un criterio che tenga conto dei parametri (fissati dal comma 2 dell'art. 1 della legge n. 89 del 2001, anch'esso sostituito dal numero 1 della lettera a del comma 1 dell'art. 55 del d.l. n. 83 del 2012) della complessità del caso, dell'oggetto del procedimento, del comportamento delle parti e del giudice durante il procedimento presupposto (nonché di ogni altro soggetto chiamato a concorrervi o a contribuire alla sua definizione - sicché «perché l'obbligazione indennitaria consegua alla violazione della ragionevole durata del processo e sia in concreto configurabile, è necessario il previo accertamento costitutivo del giudice»);

che, analogamente, la mancata previsione di automatismi nella commisurazione dell'indennizzo deriva dalla necessità di considerare la specificità di ciascun caso;

che tale è, quindi, secondo la ricostruzione operata dalla difesa statale, il contesto in cui si inserisce l'art. 2-*bis* della legge n. 89 del 2001 e, in particolare, il suo impugnato comma 3;

che l'Avvocatura generale dello Stato sottolinea ancora come sia pacifico nella giurisprudenza della Corte di cassazione - che ha recepito, sul punto, gli orientamenti della Corte europea dei diritti dell'uomo - che il diritto all'equa riparazione spetta indipendentemente dall'esito del processo presupposto «ad eccezione del caso in cui il soccombente fosse consapevole della inconsistenza delle proprie istanze», sicché sarebbe impossibile interpretare l'impugnato comma 3 nel senso che esso nega l'indennizzo all'interamente soccombente;

che vi sarebbe invece la possibilità di liquidare a tale parte soccombente nel processo presupposto un indennizzo compreso tra 500 e 1.500 euro per ogni anno di ritardo secondo quanto previsto dal comma 1 dell'art. 2-*bis*, «dando spazio, nella decisione, agli ulteriori parametri oggettivi di valutazione introdotti con la sopra illustrata finalità calmieratrice della riforma»;

che, del resto, prosegue la difesa statale, il richiamo alla soglia del valore del «diritto accertato» conferma la coerenza di un'interpretazione in linea con la *ratio* della riforma, nell'ipotesi in cui il soccombente parziale (la cui pretesa si sia considerevolmente ridotta in sede di accertamento giudiziale) abbia, nel successivo giudizio di equa riparazione sostanzialmente prospettato, in termini di tendenziale abuso del processo, una domanda irragionevolmente eccedente il diritto effettivamente vantato (e riconosciuto nel giudizio presupposto);

che, così limitato lo spettro dell'intervento normativo, se ne comprenderebbe la ragionevolezza in chiave costituzionalmente orientata: «la parte che nel giudizio presupposto abbia chiesto 1.000 e ottenuto 100 avrà, in sede di equa riparazione, una liquidazione non superiore a quest'ultimo importo, perché, pur avendo ragione nel merito, ha ecceduto nella quantificazione della richiesta; ciò non è incongruo rispetto alla posizione di chi, pur avendo chiesto allo stesso modo 1.000, non ha avuto riconosciuto nulla per effetto di una decisione sull'an di una pretesa comunque legittimamente e non abusivamente avanzata»;

che, poiché una tale interpretazione «non è stata neppure ipotizzata dal giudice rimettente», anche sotto tale profilo la questione sarebbe manifestamente inammissibile;

che con «decreto» pronunciato l'11 aprile 2013 e depositato il 15 aprile 2013 (reg. ord. n. 197 del 2013), la Corte d'appello di Reggio Calabria, sezione civile, nella persona del giudice designato al fine di provvedere sulla domanda di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo, nel corso di un procedimento avente ad oggetto una domanda di equa riparazione proposta dalla parte risultata interamente soccombente nel processo presupposto, ha sollevato, in riferimento all'art. 117 Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, questione di legittimità del comma 3 dell'art. 2-*bis* della legge n. 89 del 2001, «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»;

che il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto: *a)* di essere investito del ricorso, depositato il 25 marzo 2013, con il quale Romano Calogero aveva chiesto l'indennizzo del danno subito per effetto dell'irragionevole durata di un processo di cui era stato parte e nel quale era risultato interamente soccombente; *b)* che la decisione con la quale tale processo era stato concluso, emessa il 20 settembre 2012-9 ottobre 2012, era divenuta irrevocabile «con effetto a far tempo dal 9 ottobre 2012»; *c)* che la domanda di equa riparazione era ammissibile in quanto proposta entro il termine



di sei mesi dal momento di detta irrevocabilità (art. 4 della legge n. 89 del 2001); *d*) che lo stesso processo aveva avuto una durata di due anni, tre mesi e ventotto giorni in primo grado, un anno, quattro mesi e quattro giorni in secondo grado - in entrambi i casi al netto dei rinvii delle udienze imputabili al comportamento delle parti - e cinque anni, due mesi e dieci giorni in Cassazione, con la conseguenza che esso eccede di due anni, dieci mesi e tredici giorni i termini indicati dai commi 2-*bis* e 2-*ter* dell'art 2 della legge n. 89 del 2001; *e*) che le spese dei primi due gradi di tale giudizio, furono integralmente compensate tra le parti;

che il medesimo giudice rimettente espone poi le seguenti considerazioni in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione sollevata;

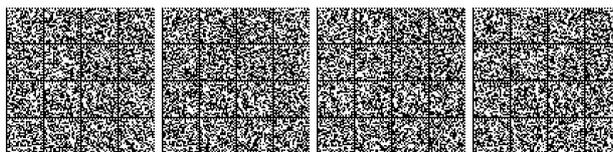
che egli premette anzitutto che la soccombenza nel giudizio presupposto è espressamente prevista come causa di rigetto della domanda di equa riparazione solo nel caso in cui ricorrano le ulteriori condizioni previste dalle lettere *a*) e *b*) del comma 2-*quinquies* della legge n. 89 del 2001 o quando la parte soccombente nel giudizio presupposto abbia «posto in essere un abuso di poteri processuali che abbia determinato un'ingiustificata dilatazione dei termini del procedimento», sicché persiste la «legittimazione in capo [a detta] parte [...] a far valutare l'eventuale sussistenza d'una lesione del suo diritto a conseguire in un tempo ragionevole una pronuncia risolutiva della questione controversa»;

che, secondo il rimettente, il comma 3 dell'art. 2-*bis* della legge n. 89 del 2001, che ha introdotto un tetto massimo o valore soglia della misura dell'indennizzo, «in quanto non coordinata con [detto] superiore principio», farebbe insorgere i seguenti due problemi interpretativi che, in quanto reciprocamente interdipendenti, necessitano di soluzioni tra loro coerenti: *a*) il significato da attribuire alla locuzione «valore del diritto accertato dal giudice»; *b*) «se l'introduzione d'un tetto massimo all'indennizzo liquidabile [...] valga per tutti i possibili epiloghi del giudizio presupposto e per tutte le parti di esso (qualora, ovviamente, promuovano un ricorso *ex lege* Pinto)»;

che, quanto al primo dei problemi segnalati, il giudice *a quo* osserva che: *a*) il parametro del «valore del diritto accertato», ancorché suppletivo, prevale rispetto a quello del valore della causa, qualora in concreto sia inferiore a quest'ultimo; *b*) al fine di individuare il parametro primario del valore della causa, il solo riferimento è quello alla disciplina della determinazione del valore della controversia dettata dagli articoli da 7 a 17 cod. proc. civ.; *c*) mentre per la cause di valore determinato o determinabile il limite dell'indennizzo costituito dal valore della causa sarebbe agevolmente individuabile, per le cause 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»; *d*) l'epilogo del procedimento presupposto, in particolare la soccombenza di chi successivamente proponga domanda di equa riparazione, rileva come elemento per stabilire il limite massimo della misura in concreto dell'indennizzo; *e*) «in subjecta materia notoriamente è ammesso che sussiste un pregiudizio in re ipsa, suscettibile di quantificazione equitativa», con la conseguenza che non potrebbe affermarsi né che è onere del ricorrente dedurre e provare se sussista e quale sia, nella specie, il valore soglia di cui al comma 3 dell'art. 2-*bis*, né che, in difetto di allegazione o deduzione di elementi idonei a consentire l'individuazione dello stesso, ciò comporterebbe l'inammissibilità o il rigetto del ricorso (trovando applicazione, in virtù del rinvio ad essi operato dal secondo periodo del comma 4 dell'art. 3 della legge n. 89 del 2001, i primi due commi dell'art. 640 cod. proc. civ.); *f*) mentre, ai fini della competenza, la legge fa riferimento, per la determinazione del valore della causa, al *petitum* (o ai *petita*), la legge n. 89 del 2001 fa riferimento al valore ritenuto nella decisione, ragione per cui «va chiarito quale sia l'effettivo contenuto prescrivito della disposizione»;

che, quanto al secondo dei problemi segnalati, secondo la Corte rimettente andrebbe verificato se la disposizione censurata integri un'ulteriore causa di eventuale esclusione dell'indennizzo, ancorché non indicata 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»;

che a fronte di tale problema, sussisterebbero, secondo il rimettente, «almeno» le tre seguenti opzioni praticabili: *a*) quella ora indicata per prima che, pur se apparentemente in contrasto con l'orientamento della Corte EDU secondo il quale anche la parte interamente soccombente ha diritto all'equa soddisfazione nel caso di durata irragionevole del processo, sarebbe praticabile in quanto: a.1) quella «probabilmente [...] più coerente con l'esigenza calmieratrice» alla quale avrebbe inteso rispondere l'art. 55 del d.l. n. 83 del 2012; a.2) «in sintonia [...] con alcuni spunti offerti dalla relazione introduttiva del testo del disegno di legge poi [...] approvato dal Parlamento» (in particolare, con il rilievo da essa attribuito alla «necessità d'arginare la presunzione di dannosità della prolungata durata di un processo in modo che non divenga assoluta, ma rimanga *iuris tantum*»; a.3) coerente con la *ratio* sottostante alle disposizioni del comma 2



dell'art. 2-*quinquies*, della lettera *a*) del comma 2 dell'art. 2-*bis* e dell'art. 4 della legge n. 89 del 2001; *b*) quella secondo cui l'indennizzo è riconosciuto anche al ricorrente che sia risultato totalmente soccombente nel giudizio presupposto - salve le cause di esclusione espressamente previste - «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 dire che non solo il vittorioso nel giudizio presupposto ma anche il soccombente incontrerà un limite quantitativo alla pretesa riconoscibile); *c*) quella in base alla quale «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»;

che secondo il rimettente, la seconda delle opzioni indicate sarebbe quella più coerente con il costante indirizzo della Corte EDU e con la lettera della legge e, per tale ragione, andrebbe «tendenzialmente preferita, perché 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»;

che tuttavia, prosegue il rimettente, occorre ugualmente chiarire cosa debba intendersi per «valore del diritto accertato dal giudice»;

che al riguardo il giudice *a quo* afferma che: *a*) «assumere che il valore di soglia massima sia applicabile per il solo caso in cui il ricorrente *ex lege* n. 89 del 2001 sia stato sostanzialmente vittorioso (in tutto o in parte) nel giudizio presupposto non risulta, in difetto d'esprese clausole limitative, ammissibile», tenuto conto anche che la disposizione in esame deve essere coordinata con il comma 2 del medesimo art. 2-*bis*, «che a tanto non fa alcun riferimento», nonché del fatto che l'accertamento della violazione del diritto alla ragionevole durata del processo dipende non solo da quanto accade nel corso dello stesso (come sembrerebbe dalla lettura del comma 2 dell'art. 2 della legge n. 89 del 2001), ma anche dal suo esito (occorrendo verificare che non ricorrano le ipotesi di espressa esclusione dal riconoscimento dell'indennizzo); *b*) «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», considerato che «non appare [...] 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 delle parti della lite), per la diversa incidenza concreta sulla situazione di vita dell'uno e dell'altro della pendenza in sé 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 dalla disposizione in esame («... valore del diritto accertato...»); *c*) «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 perché 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 comunque 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»;



che il rimettente indica perciò i seguenti «casi astrattamente prospettabili» in cui il proponente la domanda di equa riparazione sia stato: *a*) parzialmente soccombente - quale attore (o ricorrente) o quale convenuto (o resistente) - nel giudizio presupposto; *b*) totalmente soccombente - quale convenuto (o resistente) - nel giudizio presupposto; *c*) totalmente soccombente - quale attore (o ricorrente) - nel giudizio presupposto;

che, sulla base di quanto in precedenza esposto, il giudice *a quo* afferma quindi che: *a*) nel primo caso, «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»; *b*) nel secondo caso, «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»; *c*) nel terzo caso, «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 zero»;

che il rimettente precisa ancora 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)»;

che, a quest’ultimo proposito, il rimettente chiarisce ancora che: *a*) «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*)»; *b*) «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»; *c*) «a pro 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»;

che il rimettente, dopo avere ribadito che il proponente la domanda di equa riparazione era risultato interamente soccombente nel giudizio presupposto e che la durata di questo aveva ecceduto i termini previsti dai commi 2-*bis* e 2-*ter* dell’art. 2 della legge n. 89 del 2001, e premesso di avere altresì valutato gli elementi indicati dal comma 2 dell’art. 2 della legge n. 89 del 2001, nonché il fatto che le spese di lite dei primi due gradi di giudizio furono integralmente compensate tra le parti, afferma che le pronunce adottate sino ad allora dalla Corte d’appello di Reggio Calabria erano state discordanti circa la soluzione da dare alla «questione esaminata» in quanto, in una occasione, essa era stata risolta (dallo stesso rimettente) «nel senso di riconoscere comunque l’operatività della norma di riferimento, pur senza che sia ritraibile nel sistema certezza assicurante in proposito», in un’altra, sollevando la questione di legittimità costituzionale successivamente iscritta al n. 185 del registro ordinanze 2013;

che il rimettente, dopo avere riprodotto testualmente la motivazione di tale ordinanza di rimessione in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza, conclude affermando 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»;

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

che la difesa dello Stato prospetta deduzioni di contenuto sostanzialmente analogo a quelle di cui all’atto di intervento nel giudizio iscritto al n. 185 del registro ordinanze 2013;



che con ordinanza pronunciata il 3 giugno 2013 e depositata il giorno successivo (reg. ord. n. 247 del 2013), la Corte d'appello di Reggio Calabria, sezione civile, nella persona del giudice designato al fine di provvedere sulla domanda di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo, nel corso di un procedimento avente ad oggetto una domanda di equa riparazione proposta dalla parte risultata interamente soccombente nel processo presupposto, ha sollevato, in riferimento all'art. 117 Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, questione di legittimità del comma 3 dell'art. 2-bis della legge n. 89 del 2001, «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»;

che il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto: *a)* di essere investito del ricorso, proposto il 22 maggio 2013 nei confronti del Ministero della giustizia, con il quale G.Q. aveva chiesto l'indennizzo del danno subito per effetto dell'irragionevole durata della controversia civile da lei promossa, con atto di citazione notificato il 20 settembre 2001, davanti al Giudice di pace di Messina nei confronti di A.P. e della Milano Assicurazioni s.p.a.; *b)* che la ricorrente nel giudizio *a quo* era risultata interamente soccombente in detto processo presupposto, atteso che lo stesso era stato definito con la sentenza del Giudice di pace di Messina 11 gennaio-1° febbraio 2012, n. 154/12, passata in giudicato il 28 marzo 2013, che aveva rigettato la domanda dell'attrice;

che in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione, la Corte d'appello rimettente svolge considerazioni identiche a quelle esposte nell'ordinanza iscritta al n. 185 del registro ordinanze 2013;

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

che la difesa dello Stato prospetta deduzioni di contenuto sostanzialmente analogo a quelle di cui agli atti di intervento nei giudizi iscritti ai numeri 185 e 197 del registro ordinanze 2013;

che con «decreto» pronunciato il 22 aprile 2013 e depositato il 26 aprile 2013 (reg. ord. n. 252 del 2013), la Corte d'appello di Reggio Calabria, sezione civile, nella persona del giudice designato al fine di provvedere sulla domanda di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo, nel corso di un procedimento avente ad oggetto una domanda di equa riparazione proposta dalla parte risultata interamente soccombente nel processo presupposto, ha sollevato, in riferimento all'art. 117 Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, questione di legittimità del comma 3 dell'art. 2-bis della legge n. 89 del 2001, «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»;

che il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto: *a)* di essere investito del ricorso, depositato il 29 marzo 2013, con il quale Martella Giuseppe aveva chiesto l'indennizzo del danno subito per effetto dell'irragionevole durata di un processo di cui era stato parte e nel quale era risultato interamente soccombente; *b)* che la decisione con la quale tale processo era stato concluso, emessa il 9 luglio 2012-5 ottobre 2012, era divenuta irrevocabile; *c)* che la domanda di equa riparazione era ammissibile in quanto proposta entro il termine di sei mesi dal momento di detta irrevocabilità (art. 4 della legge n. 89 del 2001); *d)* che il processo presupposto aveva avuto una durata di quattro anni, dieci mesi e quattordici giorni in primo grado, tre anni, sei mesi e otto giorni in secondo grado, e tre anni, due mesi e ventisette giorni in Cassazione, con la conseguenza che esso eccedeva di cinque anni, sette mesi e diciotto giorni i termini indicati dai commi 2-bis e 2-ter dell'art. 2 della legge n. 89 del 2001; *e)* le spese dei primi due gradi di tale giudizio presupposto, erano state integralmente compensate tra le parti;

che in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione, la Corte d'appello rimettente svolge considerazioni identiche a quelle esposte nell'ordinanza iscritta al n. 197 del registro ordinanze 2013;

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

che la difesa dello Stato prospetta deduzioni di contenuto sostanzialmente analogo a quelle di cui agli atti di intervento nei giudizi iscritti ai numeri 185, 197 e 247 del registro ordinanze 2013;



che con ordinanza pronunciata il 12 maggio 2013 e depositata il 16 maggio 2013 (reg. ord. n. 253 del 2013), la Corte d'appello di Reggio Calabria, sezione civile, nella persona del giudice designato al fine di provvedere sulla domanda di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo, nel corso di un procedimento avente ad oggetto una domanda di equa riparazione proposta dalle parti risultate interamente soccombenti nel processo presupposto, ha sollevato, in riferimento all'art. 117 Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, questione di legittimità del comma 3 dell'art. 2-bis della legge n. 89 del 2001, «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»;

che il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto: *a)* di essere investito del ricorso, proposto il 19 aprile 2013 nei confronti del Ministero della giustizia, con il quale A.L.M., G.L.M., M.L.M. e A.G. hanno chiesto l'indennizzo del danno subito per effetto dell'irragionevole durata della controversia civile che era stata promossa dal loro dante causa S.L.M. davanti al Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto, con atto di citazione notificato l'8 ottobre 1993 al fine di ottenere il risarcimento del danno conseguente all'illegittima occupazione di un fondo situato in Milazzo, condotto in affitto da S.L.M.; *b)* che i ricorrenti nel giudizio *a quo* erano risultati interamente soccombenti in detto processo presupposto - nel quale si erano costituiti, nel corso della fase di appello, con comparsa del 9-10 maggio 2011, a séguito del decesso di S.L.M. - atteso che detto giudizio, articolatosi in due gradi, era stato definito con la sentenza della Corte d'appello di Messina n. 334 del 2012 con la quale, in accoglimento dell'impugnazione spiegata dal Comune di Milazzo avverso la sentenza n. 182 del 2007 del Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto che aveva accolto la domanda dell'attore, la stessa domanda era stata rigettata, con compensazione delle spese di lite;

che in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione, la Corte d'appello rimettente svolge considerazioni identiche a quelle esposte nelle ordinanze iscritte ai numeri 185 e 247 del registro ordinanze 2013;

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

che la difesa dello Stato prospetta deduzioni di contenuto sostanzialmente analogo a quelle di cui agli atti di intervento nei giudizi iscritti ai numeri 185, 197, 247 e 252 del registro ordinanze 2013;

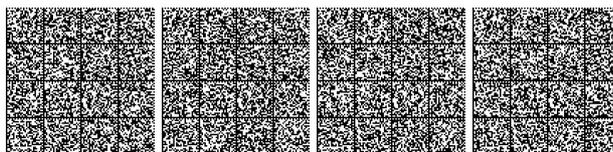
che con ordinanza pronunciata il 24 giugno 2013 (reg. ord. n. 254 del 2013), la Corte d'appello di Reggio Calabria, sezione civile, nella persona del giudice designato al fine di provvedere sulla domanda di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo, nel corso di un procedimento avente ad oggetto una domanda di equa riparazione proposta dalla parte risultata interamente soccombente nel processo presupposto, ha sollevato, in riferimento all'art. 117 Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, questione di legittimità del comma 3 dell'art. 2-bis della legge n. 89 del 2001, «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»;

che il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto: *a)* di essere investito del ricorso, proposto il 10 maggio 2013 nei confronti del Ministro della giustizia, con il quale B.N. ha chiesto l'indennizzo del danno subito per effetto dell'irragionevole durata della controversia civile da lui promossa davanti al Giudice di pace di Messina con atto di citazione notificato il 6 aprile 2005 nei confronti di Colosi Antonino e della HDI Assicurazioni s.p.a. al fine di ottenere il risarcimento del danno patito in conseguenza di un sinistro stradale; *b)* che il ricorrente nel giudizio *a quo* era risultato interamente soccombente in detto processo presupposto, atteso che lo stesso, articolatosi in un unico grado, era stato definito con la sentenza del giudice di pace di Messina 8 novembre 2011, n. 11320, che aveva rigettato la domanda dell'attore (ricorrente nel giudizio principale), con compensazione delle spese di lite, e che non era stata impugnata;

che in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione, la Corte d'appello rimettente svolge considerazioni identiche a quelle esposte nelle ordinanze iscritte ai numeri 185, 247 e 253 del registro ordinanze 2013;

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

che la difesa dello Stato prospetta deduzioni di contenuto sostanzialmente analogo a quelle di cui agli atti di intervento nei giudizi iscritti ai numeri 185, 197, 247, 252 e 253 del registro ordinanze 2013;



che, con ordinanza pronunciata il 10 giugno 2013 e depositata il 20 giugno 2013 (reg. ord. n. 255 del 2013), la Corte d'appello di Reggio Calabria, sezione civile, nella persona del giudice designato al fine di provvedere sulla domanda di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo, nel corso di un procedimento avente ad oggetto una domanda di equa riparazione proposta dalla parte risultata interamente soccombente nel processo presupposto, ha sollevato, in riferimento all'art. 117 Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, questione di legittimità del comma 3 dell'art. 2-bis della legge n. 89 del 2001, «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»;

che il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto: *a)* di essere investito del ricorso, proposto il 31 maggio 2013 nei confronti del Ministero della giustizia, con il quale Giordano Gaetano ha chiesto l'indennizzo del danno subito per effetto dell'irragionevole durata della controversia civile da lui promossa con atto di citazione notificato il 12 dicembre 2001 nei confronti del «Condominio di Via Olimpia» al fine di ottenere il risarcimento del danno patito in conseguenza delle lesioni riportate in conseguenza di una caduta dalla scala condominiale; *b)* che il ricorrente nel giudizio *a quo* era risultato interamente soccombente in detto processo presupposto che era stato definito con la sentenza del Tribunale di Messina n. 2467/2011 la quale aveva rigettato la domanda proposta dal Giordano, con condanna dello stesso al pagamento delle spese di lite;

che in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione, la Corte d'appello rimettente svolge considerazioni identiche a quelle esposte nelle ordinanze iscritte ai numeri 185, 247 e 253 del registro ordinanze 2013;

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

che la difesa dello Stato prospetta deduzioni di contenuto sostanzialmente analogo a quelle di cui agli atti di intervento nei giudizi iscritti ai numeri 185, 197, 247, 252, 253 e 254 del registro ordinanze 2013;

che con ordinanza pronunciata il 10 giugno 2013 e depositata il 20 giugno 2013 (reg. ord. n. 256 del 2013), la Corte d'appello di Reggio Calabria, sezione civile, nella persona del giudice designato al fine di provvedere sulla domanda di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo, nel corso di un procedimento avente ad oggetto una domanda di equa riparazione proposta dalla parte risultata interamente soccombente nel processo presupposto, ha sollevato, in riferimento all'art. 117 Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, questione di legittimità del comma 3 dell'art. 2-bis della legge n. 89 del 2001, «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»;

che il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto: *a)* di essere investito del ricorso, proposto il 29 maggio 2013 nei confronti del Ministero della giustizia, con il quale A.A. ha chiesto l'indennizzo del danno subito per effetto dell'irragionevole durata di una controversia civile da lui promossa davanti al Tribunale di Mistretta; *b)* che il ricorrente nel giudizio *a quo* era risultato interamente soccombente in detto processo presupposto che era stato deciso, in primo grado, con la sentenza del Tribunale di Mistretta 18 febbraio 2009, n. 28/09 che aveva rigettato la domanda dell'A.A. e condannato lo stesso al risarcimento dei danni alla controparte e, in appello, con la sentenza della Corte d'appello di Messina 6 aprile 2012, n. 200/12, passata in giudicato il 29 dicembre 2012, che, in parziale accoglimento dell'impugnazione presentata dall'A.A., aveva confermato il rigetto della domanda dallo stesso proposta, riducendo l'importo dei danni che il medesimo doveva risarcire; *c)* che l'indicato parziale accoglimento dell'appello proposto da A.A. non esclude che egli sia risultato interamente soccombente nel processo presupposto nel quale la domanda da lui proposta è stata rigettata;

che in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione, la Corte d'appello rimettente svolge considerazioni identiche a quelle esposte nelle ordinanze iscritte ai numeri 185, 247, 253 e 255 del registro ordinanze 2013;

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

che la difesa dello Stato prospetta deduzioni di contenuto sostanzialmente analogo a quelle di cui agli atti di intervento nei giudizi iscritti ai numeri 185, 197, 247, 252, 253, 254 e 255 del registro ordinanze 2013.



Considerato che la Corte d'appello di Reggio Calabria, sezione civile, nelle persone dei giudici designati al fine di provvedere su domande di equa riparazione per violazione del termine ragionevole del processo proposte da soggetti che erano risultati soccombenti nei rispettivi processi presupposti, con otto ordinanze di analogo contenuto, dubita, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, della legittimità dell'art. 2-bis, comma 3, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile) - a norma del quale: «La misura dell'indennizzo, anche in deroga al comma 1 [che, a sua volta, stabilisce che: «Il giudice liquida a titolo di equa riparazione una somma di denaro, non inferiore a 500 euro e non superiore a 1.500 euro, per ciascun anno, o frazione di anno superiore a sei mesi, che eccede il termine ragionevole di durata del processo»], non può in ogni caso essere superiore al valore della causa o, se inferiore, a quello del diritto accertato dal giudice» - nella parte in cui, col disporre che la misura dell'indennizzo liquidabile a titolo di equa riparazione «non può in ogni caso essere superiore [...] al valore del diritto accertato dal giudice» (se inferiore al valore della causa), comporterebbe «l'impossibilità di liquidare in alcuna misura un'equa riparazione in favore della parte che, nel processo presupposto, sia risultata interamente soccombente»;

che, secondo i rimettenti, la disposizione denunciata, così intesa, viola l'art. 117, primo comma, Cost., perché si pone in contrasto, in particolare, con l'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (di séguito: «CEDU» o «Convenzione»), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, il quale, nell'interpretazione che ne ha dato la Corte europea dei diritti dell'uomo, prevede che l'equa soddisfazione (art. 41 CEDU) per la lesione del diritto - da esso garantito - alla durata ragionevole del processo spetta a tutte le parti di questo, indipendentemente dal suo esito, e, in specie, anche alla parte che sia risultata soccombente;

che, in considerazione dell'identità delle questioni proposte con le otto ordinanze di rimessione, i giudizi di legittimità costituzionale possono essere riuniti e decisi con un'unica pronuncia;

che va preliminarmente rilevato che gli atti introduttivi dei giudizi di legittimità iscritti ai numeri 197 e 252 del registro ordinanze 2013 hanno la forma del decreto e non quella, stabilita dall'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), dell'ordinanza;

che tuttavia, secondo la giurisprudenza di questa Corte, tale circostanza non comporta l'inammissibilità della questione oggetto di tali giudizi, posto che, come risulta dalla lettura degli indicati atti introduttivi degli stessi, nel sollevare la questione di legittimità costituzionale, i giudici a quibus, dopo la positiva valutazione sulla rilevanza e non manifesta infondatezza della stessa, hanno disposto la sospensione del procedimento principale e la trasmissione del fascicolo alla cancelleria di questa Corte, sicché agli stessi atti, anche se assunti con la forma del decreto, deve essere riconosciuta la sostanziale natura di ordinanza (*ex plurimis*, sentenza n. 256 del 2010);

che, sempre in via preliminare, devono essere disattese le eccezioni di inammissibilità della sollevata questione prospettate dall'Avvocatura generale dello Stato;

che va anzitutto rigettata l'eccezione, formulata dalla difesa dello Stato, di inammissibilità della sollevata questione in quanto diretta ad ottenere un'indicazione interpretativa sul significato da attribuire al limite dell'indennizzo costituito dal «valore [...] del diritto accertato dal giudice, ciò che configurerebbe l'incidente di costituzionalità come un improprio tentativo di conseguire da questa Corte un avallo interpretativo»;

che, infatti, la questione sollevata non mira a ottenere l'avallo di questa Corte all'interpretazione del comma 3 dell'art. 2-bis della legge n. 89 del 2001 che, tra le varie possibili, i rimettenti ritengono preferibile, ma consiste, piuttosto, nella denuncia del contrasto tra l'unico significato normativo che i giudici a quibus reputano attribuibile a detta disposizione - quello secondo cui essa comporterebbe l'impossibilità di liquidare un indennizzo a titolo di equa riparazione della violazione del diritto alla ragionevole durata del processo in favore di chi sia risultato, nello stesso, soccombente - e il parametro costituzionale invocato;

che deve pure essere respinta l'eccezione, formulata dalla difesa statale, di inammissibilità della questione sollevata perché i rimettenti avrebbero omesso di verificare la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, non avendo, in particolare, «neppure ipotizzato» la possibilità «di liquidare [alla parte totalmente soccombente nel processo presupposto] un importo compreso nella forbice predeterminata dalla legge (500/1.500 euro per ciascun anno di ritardo)» al comma 1 dell'art. 2-bis;

che, infatti, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa erariale, i giudici rimettenti hanno verificato la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione denunciata, ritenendola, però, impraticabile alla luce del tenore letterale della stessa che, a loro avviso, impedirebbe di attribuirle un significato diverso da quello sospettato di illegittimità («ogni pur dovuto tentativo in tale direzione [dell'interpretazione costituzionalmente adeguata] 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”»);



che deve infine essere respinta anche l'ulteriore eccezione, sempre formulata dall'Avvocatura generale dello Stato, di inammissibilità della questione sollevata in quanto i rimettenti, nel lamentare che il limite del valore del diritto accertato dal giudice, comportando che nessun indennizzo possa essere liquidato al soccombente nel processo presupposto, si pone in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., avrebbero trascurato di considerare che, in caso di rimozione di detto limite, allo stesso soccombente nel processo presupposto verrebbe riservato un trattamento più favorevole di quello spettante a chi, nello stesso processo, sia risultato, sia pure parzialmente, vittorioso (nel senso che il diritto da lui fatto valere in giudizio è stato affermato, almeno in parte, esistente), atteso che, solo nei confronti di quest'ultimo, continuerebbe a trovare applicazione il limite del valore del diritto accertato dal giudice, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost.;

che, infatti, la diversità di trattamento che, nel caso di accoglimento della questione sollevata, si verrebbe a determinare tra il soccombente nel processo presupposto, al quale diverrebbe applicabile il solo, più favorevole, limite del valore della causa e il parzialmente vittorioso nello stesso processo, al quale continuerebbe ad applicarsi il meno favorevole limite del valore del diritto accertato dal giudice, può fare sorgere un dubbio in ordine alla ragionevolezza di tale diversità e all'eventuale conseguente contrasto con l'art. 3 Cost. che, tuttavia, di per sé solo, non è suscettibile di precludere l'esame del merito della questione sollevata e l'eventuale rimozione, in accoglimento della stessa, del vulnus all'art. 117, primo comma, Cost., denunciato dai rimettenti;

che, con riguardo al merito della questione sollevata, i giudici rimettenti muovono dal presupposto interpretativo, che è alla base della dedotta violazione del parametro costituzionale invocato, secondo cui il limite del valore del diritto accertato dal giudice, previsto dall'impugnato comma 3 dell'art. 2-bis della legge n. 89 del 2001, comporta l'impossibilità di liquidare un indennizzo a titolo di equa riparazione della violazione del diritto alla ragionevole durata del processo, in favore di chi - attore o convenuto - sia risultato, nello stesso, soccombente;

che gli stessi rimettenti pervengono a tale interpretazione della disposizione impugnata attraverso due passaggi, ritenendo, in particolare, che: a) il limite del valore del diritto accertato dal giudice si applica anche nell'ipotesi di accertamento dell'inesistenza del diritto fatto valere in giudizio, nel qual caso, poiché il diritto inesistente, «per così dire, «vale zero»», l'indennizzo, non potendo superare tale valore, non potrebbe essere liquidato; b) la locuzione «valore [...] del diritto accertato dal giudice» deve essere letta nel senso di «valore dell'accertamento contenuto nella sentenza», valore il quale, considerato che nel processo l'attore e il convenuto chiedono l'accertamento, rispettivamente, positivo e negativo, in ordine alla sussistenza del diritto fatto valere con la domanda, «è [...] bivalente rispetto alle posizioni delle parti in lite», con la conseguenza che, tra l'altro, nel caso di vittoria dell'attore e, correlativamente, di soccombenza del convenuto, il valore del diritto accertato dal giudice è, per l'attore, quello del diritto del quale egli ha chiesto, e ottenuto, l'accertamento positivo e, per il convenuto, la cui richiesta di accertamento negativo è stata rigettata, è, invece, pari a «zero»;

che l'indicata interpretazione dei rimettenti è erronea perché la disposizione censurata, nella parte in cui dispone che la misura dell'indennizzo liquidabile a titolo di equa riparazione «non può in ogni caso essere superiore [...] al valore del diritto accertato dal giudice», deve essere intesa nel senso che essa si riferisce ai soli casi in cui questi accerti l'esistenza del diritto fatto valere in giudizio e non anche, come invece ritenuto dai giudici a quibus, al caso dell'accertamento dell'inesistenza di tale diritto ? e, quindi, della soccombenza (dell'attore) ? e non comporta l'impossibilità di liquidare un indennizzo in favore della parte risultata soccombente nel processo presupposto;

che tale conclusione si impone anzitutto per la necessità di interpretare l'impugnata disposizione del comma 3 dell'art. 2-bis della legge n. 89 del 2001 in coerenza sistematica con il comma 2-quinquies dell'art. 2 della stessa legge, con il quale il legislatore, nel disciplinare i casi di esclusione del diritto all'indennizzo, ha escluso dallo stesso il solo soccombente che sia stato condannato per responsabilità aggravata ai sensi dell'art. 96 del codice di procedura civile (lettera a), sicché, ritenere che il medesimo legislatore abbia poi negato tale diritto in tutti i casi di soccombenza in una disposizione che disciplina non l'an del diritto all'indennizzo ma la misura di questo significherebbe disconoscere ogni coerenza alla disciplina legale;

che alla stessa soluzione si giunge anche alla stregua del canone che impone di attribuire alla legge, nei limiti in cui ciò sia permesso dal suo testo, un significato conforme alla CEDU, tenuto conto che la Corte europea dei diritti dell'uomo interpreta l'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione, nel senso della spettanza dell'equa soddisfazione per la lesione del diritto alla durata ragionevole del processo a tutte le parti di esso e, in particolare, anche alla parte che sia risultata soccombente (ex aliis, sentenza 19 febbraio 1998, Paulsen-Medalen e Svensson contro Svezia, 149/1996/770/967);



che è erroneo, inoltre, anche il menzionato passaggio interpretativo dei rimettenti secondo cui la disposizione censurata farebbe riferimento al «valore dell'accertamento contenuto nella sentenza», che «è [...] bivalente rispetto alle posizioni delle parti in lite», atteso che il valore indicato in detta disposizione è quello del «diritto accertato dal giudice», cioè, in tutta evidenza, quello del diritto fatto valere dalla parte attrice, valore che costituisce un dato oggettivo, che non muta in ragione della posizione che la parte che chiede l'indennizzo aveva nel processo presupposto;

che gli ulteriori argomenti addotti dai rimettenti sono incompatibili con la ricostruzione qui indicata e inidonei a contrastarla;

che dai rilievi che precedono consegue la manifesta infondatezza della questione sollevata per l'erroneità del presupposto interpretativo assunto a fondamento della stessa;

che resta estranea all'oggetto del presente giudizio ogni valutazione in ordine alla legittimità del limite del valore del diritto accertato dal giudice con riguardo all'applicazione dello stesso nel caso in cui tale diritto sia stato accertato in parte esistente.

Visti gli artt. 26, secondo comma, 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

riuniti i giudizi,

dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2-bis, comma 3, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, dalla Corte d'appello di Reggio Calabria, sezione civile, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 maggio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Sergio MATTARELLA, *Redattore*

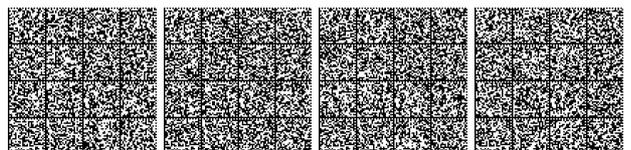
Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 maggio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140124



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 26

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 marzo 2014

(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Personale dell'Agazia regionale per la bonifica e l'esercizio delle attività residuali delle aree minerarie dismesse o in via di dismissione (ARBAM) - Trasferimento ad essa del personale dipendente a tempo indeterminato dalla società *in house* IGEA Spa - Ricorso del Governo - Denunciata previsione di una procedura di mobilità non riconducibile alla competenza primaria regionale in materia di "ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale" - Contrasto con il principio di accesso al pubblico impiego mediante concorso - Contrasto con i principi fondamentali del testo unico sul pubblico impiego e con le norme sulla mobilità recate dalla "legge di stabilità 2014" - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento civile", comprensiva della disciplina del rapporto di lavoro pubblico (privatizzato).

- Legge della Regione Sardegna 15 gennaio 2014, n. 4, art. 13, comma 3.
- Costituzione, artt. 97, comma terzo, e 117, comma secondo, lett. *l*); legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 563; decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, art. 1, commi 2 e 3.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui Uffici in Roma, via dei Portoghesi 12, è domiciliato, nei confronti della Regione Sardegna in persona del suo Presidente per la dichiarazione della illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, della legge regionale 15 gennaio 2014, n. 4. recante: «Istituzione dell'Agazia regionale per la bonifica e l'esercizio delle attività residuali delle aree minerarie dismesse o in via di dismissione (ARBAM)» (B.U. Sardegna 17 gennaio 2014. n. 4).

Si premette che la Regione Sardegna, in base all'articolo 3, primo comma, lettera *a*) dello Statuto speciale di autonomia, legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, gode di competenza legislativa primaria in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale».

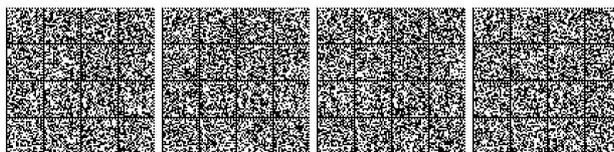
Tale competenza, ai sensi della medesima norma statutaria, trova il proprio limite nella Costituzione e nei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e deve esplicitarsi nel rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

Tanto premesso, l'art. 13, comma 3. della l.r. n. 4/2014, che disciplina il personale dell'ARBAM, presenta profili di illegittimità costituzionale in quanto eccede le competenze regionali in violazione degli artt. 97, comma 3, e 117, secondo comma. lettera *l*) della Costituzione per i seguenti motivi.

Il comma 3 dell'art. 13 della l.r. n. 4/14 prevede che «in sede di prima applicazione il personale a tempo indeterminato dipendente di IGEA S.p.a. è trasferito all'ARBAM. Ad esso si applica il contratto collettivo del comparto Regione, enti e agenzie: in caso di trattamenti economici superiori è riconosciuto in favore degli interessati un assegno ad personam riassorbibile».

È di tutta evidenza che la norma citata disciplina, in realtà, una procedura di mobilità del personale dipendente a tempo indeterminato dalla predetta società *in house* IGEA S.p.a. della Regione Sardegna verso l'ARBAM (Ente pubblico regionale), determinando un inquadramento riservato dei lavoratori della IGEA S.p.a.

Tutto ciò è in contrasto con il principio di accesso al pubblico impiego mediante concorso di cui all'art. 97, comma 3, della Costituzione e con i principi stabiliti dal d.lgs. n. 165/2001, che trovano applicazione per il personale delle Pubbliche Amministrazioni indicate nell'art. 1, comma 2, di detto decreto, ivi comprese tutte le Regioni.



Come è noto, le disposizioni del citato d.lgs. n. 165/2001 costituiscono principi fondamentali ai quali il legislatore regionale deve fare riferimento (*cf.* art. 1, comma 3, d.lgs. n. 165/2001); pertanto la norma regionale in esame confligge con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, il quale riserva «l'ordinamento civile», e quindi i rapporti di lavoro di diritto privato regolati dal codice civile (e dai contratti collettivi), alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

La norma regionale impugnata, infatti, incide su un istituto, quale è la mobilità, che certamente afferisce alla disciplina del rapporto di lavoro pubblico (privatizzato). Essa invade, quindi, una sfera di competenza legislativa che l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. riserva esclusivamente allo Stato.

Codesta Ecc.ma Corte ha più volte ricondotto alla materia dell'«ordinamento civile» le diverse forme e procedure di mobilità nel lavoro pubblico (sentenze n. 68 del 2011 e n. 324 del 2010; nonché, da ultimo, sent. n. 17 del 2014).

Come pure ha escluso che la normativa statale sulla mobilità collettiva si ingerisca nelle scelte delle Regioni e degli enti locali circa le loro esigenze di munirsi di nuovo personale, rilevando trattarsi, piuttosto, di «disciplina necessariamente di competenza dello Stato, in quanto solo lo Stato può emanarne una con efficacia vincolante per tutte le amministrazioni pubbliche, centrali e locali, e far sì in tal modo che gli elenchi del personale in mobilità (delle amministrazioni centrali e locali) non restino tra loro incomunicabili» (sentenza n. 388 del 2004).

La norma citata contrasta, altresì, con la legge di stabilità per il 2014 (legge n. 147/2013) che ha espressamente previsto, all'art. 1, comma 563, ultimo periodo, che la mobilità del personale non può comunque avvenire tra le società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni e le stesse pubbliche amministrazioni.

Si segnala, infine, la sentenza della Corte Costituzionale n. 227/2013, con la quale si ribadisce «l'indefettibilità del concorso pubblico come canale di accesso pressoché esclusivo nei ruoli delle pubbliche amministrazioni, «in linea con il principio di uguaglianza e i canoni di imparzialità e di buon andamento [...] ex artt. 3 e 97 Cost.» (*ex plurimis*, sentenza n. 28 del 2013). Già in passato questa Corte ha ritenuto ingiustificato il mancato ricorso a detta forma, generale e ordinaria, di reclutamento del personale della pubblica amministrazione in relazione a norme regionali di generale ed automatico reinquadramento del personale di enti di diritto privato nei ruoli di Regioni o enti pubblici regionali (che, come quella in oggetto, non assicuravano il previo espletamento di alcuna procedura selettiva di tipo concorsuale). E ciò si spiega perché il trasferimento da una società partecipata dalla Regione alla Regione o ad altro soggetto pubblico regionale si risolve in un privilegio indebito per i soggetti beneficiari di un siffatto meccanismo, in violazione dell'art. 97 Cost. (sentenza n. 62 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 310 e n. 299 del 2011, nonché sentenza n. 267 del 2010).

P.Q.M.

Si conclude perché l'art. 13, comma 3, della legge regionale 15 gennaio 2014, n. 4, pubblicata sul B.U.R. n. 4 del 17 gennaio 2014 sia dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Si producono:

estratto della delibera del Consiglio dei ministri del 14 marzo 2014;

relazione, allegata alla medesima delibera, della Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per gli Affari Regionali, il Turismo e lo Sport.

Roma, 17 marzo 2014

L'Avvocato dello Stato: PALATIELLO



n. 27

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 marzo 2014
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Sardegna - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale (legge finanziaria 2014) - Previsione che nelle entrate spettanti alla Regione sono comprese anche le imposte di fabbricazione, su tutti i prodotti che ne siano gravati, generati nel territorio regionale anche se riscosse nel restante territorio dello Stato - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di politica estera, sistema tributario e contabile dello Stato e dogane - Lesione dei principi di coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Sardegna 21 gennaio 2014, n. 7, art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 117, commi primo e secondo, lett. a), lett. e), e lett. g), e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 8, primo comma, lett. d), 54 e 56; decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, art. 2, commi 1 e 2; direttiva 2008/118/CE del 16 dicembre 2008.

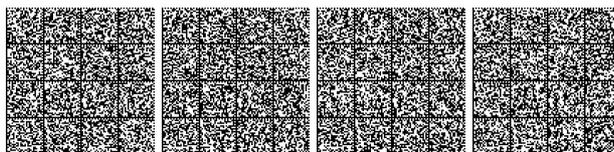
Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura Generale dello Stato presso cui è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Contro regione Sardegna, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della Legge della Regione Sardegna n. 7 del 21 gennaio 2014, pubblicata sul BUR n. 5 del 23 gennaio 2014 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (legge finanziaria 2014)».

La legge della Regione autonoma Sardegna n. 7 del 21 gennaio 2014 recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (legge finanziaria 2014) all'art. 1 detta disposizioni di carattere istituzionale e finanziario. Più precisamente all'art. 1, comma 1, dispone «ai sensi dell'art. 8, primo comma, lettera d) e secondo comma della legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) nelle entrate spettanti alla Regione sono comprese anche le imposte di fabbricazione su tutti i prodotti che ne siano gravati generate nel territorio regionale anche se riscosse nel restante territorio dello Stato».

Il richiamato art. 8 primo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 3 (Statuto speciale della Sardegna) dispone che «Le entrate della regione sono costituite:

- a) dai sette decimi del gettito delle imposte sul reddito delle persone fisiche e sul reddito delle persone giuridiche riscosse nel territorio della regione;
- b) dai nove decimi del gettito delle imposte sul bollo, di registro, ipotecarie, sul consumo dell'energia elettrica e delle tasse sulle concessioni governative percepite nel territorio della regione;
- c) dai cinque decimi delle imposte sulle successioni e donazioni riscosse nel territorio della regione;
- d) dai nove decimi dell'imposta di fabbricazione su tutti i prodotti che ne siano gravati, percepita nel territorio della regione;
- e) dai nove decimi della quota fiscale dell'imposta erariale di consumo relativa ai prodotti dei monopoli dei tabacchi consumati nella regione;
- f) dai nove decimi del gettito dell'imposta sul valore aggiunto generata sul territorio regionale da determinare sulla base dei consumi regionali delle famiglie rilevati annualmente dall'ISTAT;
- g) dai canoni per le concessioni idroelettriche;
- h) da imposte e tasse sul turismo e da altri tributi propri che la regione ha facoltà di istituire con legge in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato;
- i) dai redditi derivanti dal proprio patrimonio e dal proprio demanio;
- l) da contributi straordinari dello Stato per particolari piani di opere pubbliche e di trasformazione fondiaria;
- m) dai sette decimi di tutte le entrate erariali, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione di quelle di spettanza di altri enti pubblici.



Nelle entrate spettanti alla regione sono comprese anche quelle che, sebbene relative a fattispecie tributarie maturate nell'ambito regionale, affluiscono, in attuazione di disposizioni legislative o per esigenze amministrative, ad uffici finanziari situati fuori del territorio della regione».

La disposizione sopra richiamata, appare costituzionalmente illegittima, sotto i profili che verranno ora evidenziati, e pertanto il Governo - giusta delibera del Consiglio dei ministri del 21 marzo 2014 (che per estratto autentico si produce sub 1) ai sensi dell' art. 127 Cost. la impugna con il presente ricorso per i seguenti

MOTIVI

1. — Violazione degli artt. 8 ,54 e 56 dello Statuto Speciale della Regione Sardegna (approvato con legge costituzionale n. 3/1948).

1. L'art. 1, comma 1, della Legge regionale della Sardegna n.7/2014 dispone «ai sensi dell'art. 8, primo comma, lettera *d*) e secondo comma della legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) nelle entrate spettanti alla Regione sono comprese anche le imposte di fabbricazione su tutti i prodotti che ne siano gravati generate nel territorio regionale anche se riscosse nel restante territorio dello Stato».

La norma in esame si configura come una norma interpretativa della diposizione statutaria dell'art. 8 primo comma lettera *d*) e secondo comma, che richiama espressamente.

La norma statutaria richiamata, ovvero l'art.8, primo comma, lettera *d*) e secondo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 2014 n. 3 (Statuto speciale della Regione Sardegna),prevede che tra le entrate spettanti alla Regione siano compresi" i nove decimi dell'imposta di fabbricazione su tutti i prodotti che ne siano gravati, percetta nel territorio regionale" (primo comma lettera *d*).

Il secondo comma della medesima disposizione statutaria, anch'esso richiamato, reca una previsione di carattere residuale che comprende tra le entrate spettanti alla regione «anche quelle che, sebbene relative a fattispecie tributarie maturate nell'ambito regionale,affluiscono in attuazione di disposizioni legislative o per esigenze amministrative ad uffici finanziari situati fuori del territorio della regione».

La materia disciplinata dalle norme regionali in esame attiene al sistema impositivo in materia di accise.

In base all'art. 1 comma 2 d.l. 30 agosto 1993 n. 331 convertito con modificazioni in legge 29 ottobre 1993 n. 427 l'accisa è «'imposizione diretta sulla produzione o sui consumi prevista dalle vigenti disposizioni ,con la denominazione di imposta di fabbricazione o di consumo e corrispondente sovrimposta di confine o di consumo».

L'art. 2 del d.lgs n. 504/95 dispone che l'accisa è esigibile solo dall'atto della immissione in consumo in perfetta aderenza a quanto disposto dalla normativa comunitaria di riferimento e in particolare dalla direttiva 2008/118/CE (relativa al regime generale delle accise).

Il dato rilevante è quindi l'effettiva immissione in consumo nel territorio nazionale,che rappresenta la circostanza che condiziona il perfezionamento della pretesa tributaria,in mancanza della quale quest'ultima rimane estinta.

Il fatto generatore dell'accisa (produzione o importazione dei prodotti sottoposti) non risulta sufficiente da solo a quantificare concretamente l'entità della pretesa tributaria che dipende intimamente dall'impiego reale degli stessi prodotti nel luogo di effettivo consumo.

Ciò significa che possono spettare alla Regione Sardegna le somme relative alle accise per le quali si è verificato nella Regione non soltanto il fatto generatore ma anche la condizione di esigibilità che avviene al momento dell'immissione in consumo nello stesso territorio dei prodotti soggetti ad accisa.

Consegue allora da quanto esposto che l'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 7/2014 viola in primo luogo la stessa disposizione statutaria dell'art. 8, lettera *d*).

Nella norma regionale in esame l'introduzione del termine «generate» ha infatti l'intento di interpretare il criterio di quantificazione del gettito delle accise (gettito compartecipato dalla regione Sardegna nella misura dei nove decimi per effetto di quanto previsto dallo stesso articolo 8, primo comma lettera *d*) e secondo comma, dello Statuto di autonomia sulla base appunto del «generato» («le imposte di fabbricazione generate nel territorio regionale anche se riscosse nel restante territorio o dello Stato».)



Tale criterio di quantificazione introdotto in via interpretativa non risulta però coerente con il criterio del «percolato», cui fa invece testualmente riferimento lo stesso articolo 8 dello Statuto, che applica correttamente il sistema impositivo in materia di accise. Mentre, infatti, il criterio del «generato», è riferito alla produzione complessiva che si realizza nel territorio della regione, anche se relativa a prodotti che poi scontano il tributo nella restante parte del territorio nazionale, il criterio del «percolato», invece, si riferisce esclusivamente ai prodotti immessi in consumo nel territorio regionale. Solo l'immissione in consumo rende infatti esigibile l'accisa, e quindi, con il pagamento del prezzo fa sì che questa sia «percolata», così integrando la fattispecie costitutiva dell'obbligazione tributaria.

Se il prodotto esce dal territorio regionale prima di essere immesso in consumo (come in tutti i casi di regime sospensivo nei quali l'uscita del prodotto dal deposito fiscale non costituisce, altresì, immissione in consumo) non possono quindi aversi né «percezione» del tributo nel territorio regionale, ai sensi dell'art. 8 comma 1 lett. d) Statuto, né «maturazione della fattispecie impositiva nel territorio regionale» ai sensi dell'art. 8, comma 2, Statuto.

Evidente è, in conclusione, il frontale contrasto della disposizione impugnata con la corretta interpretazione statutaria. La disposizione impugnata sostanzialmente abroga la rilevanza costitutiva del momento dell'esigibilità/immissione in consumo, e con esso dell'elemento della percezione, esauendo la fattispecie nel solo elemento, necessario, ma non sufficiente (giusta gli illustrati principi del sistema delle accise), della fabbricazione o importazione (in Sardegna) del prodotto.

Il diritto vivente è conforme. Leggesi p. es. da ultimo in Cass. 6 novembre 2013 n. 24912: «In materia di accise, l'esigibilità dell'imposta è sottoposta al regime sospensivo di cui all'art. 1, comma 2, lett. g), del d.lgs. 26 ottobre 1995, n. 504 (T. U. delle imposte sulla produzione e sui consumi) fino all'immissione in consumo dei prodotti sui quali la stessa grava, assumendo rilievo, ai fini dell'imposizione, l'attitudine economica, dei fabbricanti e produttori, a presentarsi sul mercato per vendere i prodotti a terzi». Diritto vivente che anche nel caso reciproco dei criteri applicativi delle eventuali esenzioni, e proprio con riferimento a regioni a statuto speciale, ribadisce la centralità del momento dell'immissione in consumo: si veda Cass. 21/03/2012 n. 4511, secondo cui:

«In tema di accise, il regime di esenzione, stabilito dall'art. 1 della legge 3 agosto 1949, n. 623 per l'immissione in consumo di alcool nel territorio della Regione della Valle d'Aosta, non si applica al prodotto ottenuto da un'industria locale attraverso la mera diluizione dell'alcool etilico con una modesta percentuale di acqua e poi commercializzato, perché l'art. 15, paragrafo 6, del regolamento regionale del 29 gennaio 1973, laddove prevede l'esenzione in riferimento al contingente assegnato alle industrie locali per la trasformazione in liquori, da un lato, per il suo tenore letterale, non attiene alla mera immissione al consumo da parte di queste, e, dall'altro, non può riferirsi alla descritta attività di diluizione, dovendo essere coordinato con la disciplina comunitaria di diretta ed immediata applicazione, che, in forza del regolamento CEE n. 89/1576/CEE adottato dal Consiglio in data 29 maggio 1989 (vigente «ratione temporis»), esclude l'idoneità del prodotto in questione al commercio per il consumo umano senza ulteriori aggiunte e manipolazioni».

2. La norma in esame, ponendosi come norma interpretativa e di attuazione dell'art. 8 dello statuto della Regione Sardegna, viola inoltre l'art. 56 del medesimo statuto sotto altro profilo, con riferimento alle disposizioni che regolano la gerarchia delle fonti.

In base all'art. 56 dello Statuto «Una Commissione paritetica di quattro membri, nominati dal Governo della Repubblica e dall'Alto Commissario per la Sardegna sentita la Consulta regionale, proporrà le norme relative al passaggio degli uffici e del personale dallo Stato alla Regione, nonché le norme di attuazione del presente Statuto.

Tali norme saranno sottoposte al parere della Consulta o del Consiglio regionale e saranno emanate con decreto legislativo».

Qualsiasi modifica, integrazione, o anche solo interpretazione di norme statutarie (quale, nel caso di specie, l'articolo 8 della Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3) non può quindi che essere affidata a disposizioni di pari rango nella gerarchia delle fonti, ovvero alle norme di attuazione statutaria; norme, quest'ultime, che pur non avendo natura di norme costituzionali, sono peraltro dotate di forza «superlegislativa» in virtù del peculiare procedimento di approvazione previsto dagli stessi Statuti speciali. Procedimento che tra l'altro rimette ad una apposita Commissione paritetica (e quindi alla concertazione tra lo Stato e la regione) l'approvazione di tali norme (art. 56 Statuto).

3. La norma in esame, sempre in riferimento alle disposizioni che regolano la gerarchia delle fonti, viola altresì l'art. 54 dello Statuto il quale dispone che «Per le modificazioni del presente Statuto si applica il procedimento stabilito



dalla Costituzione per le leggi costituzionali. L'iniziativa di modificazione può essere esercitata anche dal Consiglio regionale o da almeno ventimila elettori.

I progetti di modificazione del presente Statuto di iniziativa governativa o parlamentare sono comunicati dal Governo della Repubblica al Consiglio regionale, che esprime il suo parere entro due mesi

Qualora un progetto di modifica sia stato approvato in prima deliberazione da una delle Camere ed il parere del Consiglio regionale sia contrario, il Presidente della Regione può indire un *referendum* consultivo prima del compimento del termine previsto dalla Costituzione per la seconda deliberazione.

Le modificazioni allo Statuto approvate non sono comunque sottoposte a *referendum* nazionale.

Le disposizioni del Titolo III del presente Statuto possono essere modificate con leggi ordinarie della Repubblica su proposta del Governo o della Regione, in ogni caso sentita la Regione.”

L'art. 8 dello Statuto rientra nel titolo III (disposizioni di carattere finanziario). Ai sensi del comma 5 dell'art. 54, esso può essere modificato solo con legge ordinaria della Repubblica su proposta del Governo o della Regione.

Non è quindi consentito alla semplice legge regionale modificare unilateralmente e sostanzialmente una nonna finanziaria dello Statuto, come invece, secondo quanto esposto finora, palesemente avviene nel caso in esame.

2. — Violazione degli artt. 117 primo comma, e secondo comma lettere a), lettera e) e lettera q) Cost.; e dell'art. 119 Cost.

Il criterio di quantificazione del gettito delle accise introdotto dal legislatore regionale con l'art. 1 comma 1 legge n. 7/2014 in esame viola altresì le norme in rubrica.

Le disposizioni comunitarie in materia stabiliscono, come si è detto, che le accise costituiscono tributi armonizzati a livello comunitario e distinguono chiaramente il momento generatore dell'obbligazione tributaria dal momento di esigibilità dell'imposta.

La direttiva comunitaria n. 2008/118/CE relativa al regime generale delle accise, stabilisce che “ai fini del corretto funzionamento del mercato interno rimane necessario che la nozione di accisa e le condizioni di esigibilità dell'accisa siano uguali in tutti gli Stati membri, occorre precisare a livello comunitario il momento in cui i prodotti sottoposti ad accisa sono immessi in consumo e chi è il debitore dell'accisa.”

La predetta direttiva è stata successivamente recepita dal decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 e s.m.i (T.U. delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulle produzioni e sui consumi).

Per quanto concerne la nascita dell'obbligazione tributaria e l'esigibilità delle accise, l'art. 2 del medesimo d.lgs. dispone al comma 1 che “per i prodotti sottoposti ad accisa l'obbligazione tributaria sorge al momento della loro fabbricazione...ovvero dalla loro importazione «e, al comma 2, che “l'accisa a esigibile all'atto della immissione in consumo del prodotto nel territorio della Stato...»

L'esigibilità dell'accisa si realizza, quindi, a seguito dell'estrazione dei prodotti dal deposito fiscale e il trasferimento a depositi o impianti. È infatti solamente in tale momento che è possibile individuare la destinazione dei prodotti e la conseguente aliquota da applicare. Appare evidente che nessun introito si concretizza per l'erario al mero sorgere dell'obbligazione tributaria, vale a dire al momento della fabbricazione dei prodotti sottoposti ad accisa.

In considerazione dei menzionati principi il termine “percolato”, ai fini dell'individuazione delle somme spettanti alla Regione Sardegna, non può che essere inteso con riferimento all'accisa relativa ai prodotti immessi in consumo. L'interpretazione derivante dalla norma regionale in esame mira invero ad attribuire alla Regione una quota di tutte le accise potenzialmente riconducibili ai prodotti fabbricati nel territorio regionale. Tale disposizione, pertanto, contrasta con il quadro normativo comunitario citato.

La giurisprudenza di codesta Corte costituzionale ha più volte evidenziato (sentenze n. 185 del 2011 e 115 del 2010) il nesso che lega l'accisa al territorio in cui si realizza il consumo del prodotto.

Alla stregua di quanto sopra esposto, l'articolo 1 della legge regionale Sardegna in esame, nel derogare all'applicazione di norme comunitarie e nel prevedere una diversa ripartizione del gettito delle accise spettanti alla Regione, viola le competenze esclusive dello Stato in materia di ordinamento comunitario e obblighi internazionali di cui all'articolo 117, primo comma della Costituzione, nonché nelle materie di politica estera, sistema tributario e contabile dello Stato e dogane di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere a), lettere e) e q).



2. Sotto altro aspetto appare chiara anche la violazione dell'art. dell'art. 119 Cost che al primo comma riconosce "alle Regioni autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea") e con il secondo comma dispone che "le Regioni stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio."

La disposizione impugnata scinde solo per il territorio della Sardegna il momento della generazione del prodotto e quello della immissione in consumo, che invece nel sistema generale delle accise sono inscindibilmente connessi al fine di integrare la fattispecie impositiva. Essa viola quindi il fondamentale principio del coordinamento tra la finanza regionale e quella statale, creando solo per la Sardegna una anomala figura di accisa imponibile a prescindere dall'immissione in consumo.

P.Q.M.

Si chiede che venga dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della Legge regionale della Regione Sardegna n.7 del 21 gennaio 2014

Si produce per estratto copia conforme della delibera del Consiglio dei ministri del 21 marzo 2014 completa di relazione.

Roma, 24 marzo 2014

L'Avvocato dello Stato: AIELLO

14C00101

N. 69

Ordinanza del 15 gennaio 2014 emessa dal Tribunale di Roma nel procedimento civile promosso da P.M.C. ed altri 5 contro ASL RM A e Centro per la tutela della salute della donna e del bambino S. Anna

Procreazione medicalmente assistita - Accesso alle tecniche - Divieto per le coppie non affette da sterilità o infertilità, (pur se) portatrici di patologie geneticamente trasmissibili - Conseguente impossibilità per tali coppie di valersi della diagnosi e della selezione preimpianto, evitando la gravidanza naturale e l'eventuale aborto terapeutico - Lesione di diritti soggettivi inviolabili, quali il diritto della coppia a un figlio "sano" e il diritto all'autodeterminazione nelle scelte procreative - Ingerenza indebita nella vita della coppia - Violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza - Incoerenza tra il divieto di ricorso alla PMA e la possibilità di aborto terapeutico quando il feto risulti affetto da gravi patologie - Discriminazione delle coppie fertili, portatrici di malattia geneticamente trasmissibile, rispetto alle coppie sterili o infertili o in cui l'uomo sia affetto da malattie virali sessualmente trasmissibili - Violazione del diritto alla salute della donna, per difetto di adeguato bilanciamento con la tutela della salute dell'embrione - Contrasto con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), in relazione al diritto al rispetto della vita privata e familiare e al divieto di discriminazione - Richiamo alla sentenza della Corte di Strasburgo 28 agosto 2012, *Costa e Pavan c. Italia*.

- Legge 19 febbraio 2004, n. 40, artt. 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1.
- Costituzione, artt. 2, 3, 32 e 117, primo comma, in relazione agli artt. 8 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.



IL TRIBUNALE

Visto il ricorso ex art. 700 del codice di procedura civile, iscritto al RG 43568/2013, proposto dai coniugi nei confronti della Azienda USL Roma A e del Centro per la tutela della salute della donna e del bambino S. Anna, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*;

Rilevato che si è costituita l'azienda resistente chiedendo il rigetto della domanda;

Visto l'atto di intervento *ad adiuvandum* della associazione «Luca Coscioni, per la libertà di ricerca scientifica»; dell'associazione «Amica Cicogna Onlus», dell'associazione «Cerco un Bimbo», dell'associazione «L'altra Cicogna»;

Sentite le parti e lette le note autorizzate depositate;

A scioglimento della riserva assunta alla udienza del 6 novembre 2013, osserva quanto segue;

PREMESSO IN FATTO

I ricorrenti hanno esposto che:

la moglie è portatrice sana di distrofia muscolare Becker, malattia genetica ereditata dal padre; il rischio di trasmettere la mutazione genetica al figlio è del 50%, come certificato dal dipartimento di genetica dell'Università di Roma Tor Vergata all'esito di una consulenza richiesta dai coniugi; nell'agosto del 2012 la coppia scopriva di aspettare un figlio, ma, all'esito dell'esame dei villi coriali, il feto, di sesso maschile, risultava affetto da distrofia muscolare Becker; a causa della angoscia seguita alla notizia, la signora procedeva alla interruzione medica di gravidanza («I.M.G.»).

Visti gli esiti negativi della prima spontanea gravidanza, i coniugi, nel desiderio di avere un figlio e al fine di escludere la trasmissione della patologia al feto e un aborto terapeutico, si rivolgevano al Centro tutela della salute della donna e del bambino S. Anna per poter accedere a un trattamento di procreazione medicalmente assistita («P.M.A.») e, nell'ambito di questa, alla diagnosi genetica preimpianto («P.G.D.») in modo da ottenere informazioni sullo stato di salute dell'embrione prima del suo impianto in utero.

Con comunicazione del 28 gennaio 2013, il dirigente responsabile del Centro opponeva un rifiuto fondato sul fatto che la coppia, non risultando affetta da sterilità o infertilità, non poteva accedere al trattamento ai sensi della legge 19 febbraio 2004, n. 40 «norme in materia di procreazione medicalmente assistita».

I ricorrenti hanno evidenziato in diritto che:

l'interpretazione costituzionalmente orientata della legge 19 febbraio 2004, n. 40, consente anche alla coppia fertile; portatrice di patologia genetica, di accedere alla «P.M.A.» per poter eseguire indagini cliniche diagnostiche sull'embrione;

la Corte EDU, il 28 agosto 2012, nel caso Costa e Pavan c. Italia, con decisione diventata definitiva in data 11 febbraio 2013, ha accertato che lo Stato italiano nella parte in cui consente l'accesso alla «P.M.A.», unicamente alle coppie sterili o infertili (o in cui l'uomo è portatore di malattie virali trasmissibili, come da linee guida del Ministero della salute dell'11 aprile 2008, n. 31639) ha violato gli articoli 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) e 14 (divieto di discriminazione) della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848; ha altresì denunciato l'incoerenza del sistema normativo italiano che, da una parte, vieta l'impianto dei soli embrioni non affetti dalla malattia e, dall'altro, consente alla donna di interrompere la gravidanza quando venga accertato che il feto è affetto dalla medesima patologia, con sproporzione dell'ingerenza del diritto nazionale rispetto alla vita privata dei ricorrenti.

Tanto premesso i ricorrenti chiedevano di ordinare, in via d'urgenza, al Centro e all'amministrazione resistente di consentire l'accesso della coppia alle procedure di procreazione medicalmente assistita, con diagnosi genetica preimpianto, adottando ogni provvedimento ritenuto opportuno in relazione al caso in esame, sul presupposto della disapplicazione dell'art. 4, comma 1, della legge 19 febbraio 2004, n. 40, per contrasto con gli articoli 8 e 14 della CEDU, in forza dell'art. 6/2 del Trattato di Lisbona e della integrazione del sistema CEDU nell'ordinamento comunitario; in via subordinata, chiedevano di sollevare la questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge 19 febbraio 2004, n. 40, per contrasto con gli articoli 11 e 117 Cost. e per violazione degli articoli 2, 3, 13, 32 Cost., limitatamente alle parole «sterilità o infertilità».



Si costituiva in giudizio la Azienda USL RM A la quale eccepeva che, in assenza di una modifica della legge 19 febbraio 2004, n. 40, che vietava l'accesso alla procreazione medicalmente assistita alle coppie fertili portatrici di malattie genetiche trasmissibili, la domanda non poteva essere accolta; che comunque la medesima legge, consentendo esclusivamente interventi sull'embrione aventi finalità diagnostiche e terapeutiche, non consentiva la diagnosi preimpianto con finalità selettiva; che infine il servizio di diagnosi genetica preimpianto non era garantito dal Servizio sanitario nazionale, né vi era la possibilità di assistenza in forma indiretta, abrogata con il decreto legislativo n. 502/1992, per le prestazioni specialistiche, utilizzando le strutture private non accreditate.

Quanto ai rapporti tra CEDU e diritto interno, la resistente evidenziava che la Corte costituzionale, con le due sentenze del 22-24 ottobre 2007, n. 348 e n. 349, aveva individuato nell'art. 117 della Costituzione la norma che regolava il rapporto, mentre per il diritto comunitario operava l'art. 11 della Cost.; che la CEDU conservava la natura di norma interposta sub-costituzionale anche alla luce della modifica dell'art. 6 del TFUE; che pertanto, in assenza di una modifica della legge, l'azienda non poteva che uniformarsi ai suoi principi, che non consentivano l'accesso alla procreazione medicalmente assistita alle coppie fertili portatrici di malattie genetiche trasmissibili, dovendo essere investita la Consulta della legittimità costituzionale della legge.

Le associazioni intervenienti si costituivano in giudizio per sostenere le ragioni dei ricorrenti.

RILEVA IN DIRITTO

I ricorrenti chiedono di accedere alle tecniche di procreazione medicalmente assistita, in quanto coppia fertile, portatrice di patologia geneticamente trasmissibile, e di potersi avvalere del servizio di diagnosi preimpianto in modo da conoscere l'eventuale trasmissione della patologia all'embrione. Pertanto le questioni sollevate dai ricorrenti riguardano due distinti profili: da un lato il limite di accesso posto dalla legge 19 febbraio 2004, n. 40, ai soli casi di sterilità o di infertilità, e dall'altra la possibilità di accedere alla diagnosi preimpianto.

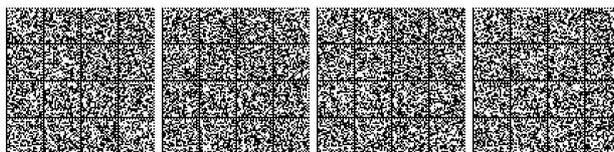
In merito al primo profilo, la legge 19 febbraio 2004, n. 40, all'art. 4, circoscrive il ricorso alle tecniche di procreazione assistita «P.M.A.» ai soli casi di sterilità o di infertilità della coppia, nonché, secondo le nuove linee guida dettate dal Ministero della salute del 2008 (decreto dell'11 aprile 2008, n. 31639, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 30 aprile 2008), anche ai casi in cui l'uomo sia portatore di malattie virali sessualmente trasmissibili.

In merito al secondo profilo l'art. 13 della stessa legge contempla la cd. diagnosi preimpianto «P.D.G.», consistente nella identificazione di una anomalia genetica dell'embrione, grazie alle tecniche di biologia molecolare, volta alla tutela della salute e allo sviluppo dell'embrione stesso.

1. La lettura costituzionalmente orientata della possibilità di accedere alla diagnosi preimpianto.

Partendo da questo secondo profilo, l'art. 13 prevede, in linea di principio, «il divieto di sperimentazione su ciascun embrione umano» (1° comma) per poi regolare, quale eccezione alla stessa regola, la possibilità di effettuare «la ricerca clinica e sperimentale sull'embrione a condizione che si perseguano finalità esclusivamente terapeutiche e diagnostiche volte alla tutela della salute ed allo sviluppo dell'embrione stesso» (2° comma) con esplicito divieto della «produzione di embrioni umani a fini di ricerca o sperimentazione» e di «ogni forma di selezione a scopo eugenetico degli embrioni e dei gameti» (3° comma, lettere a) e b)).

La giurisprudenza di merito ha già ritenuto, sulla base di un'interpretazione costituzionalmente orientata, che l'art. 13 della legge 19 febbraio 2004, n. 40, consenta la c.d. selezione preimpianto nell'ipotesi di rischio di trasmissione al feto di una grave patologia, di cui siano portatori i genitori. L'interpretazione si fonda su una serie di considerazioni, quali l'assenza, nella legge, di un espresso divieto di diagnosi preimpianto; la previsione del consenso informato nei confronti delle coppie; la distinzione contenuta nella stessa norma tra la ricerca scientifica, comprendente la manipolazione e la sperimentazione, e l'accertamento a fini terapeutici e diagnostici, finalizzato alla tutela della salute e dello sviluppo dell'embrione, che impone di ritenere il divieto circoscritto alla sola finalità di ricerca; l'abrogazione, in sede di revisione delle linee guida elaborate dal Ministero della salute nel 2008, della previsione originaria, contenuta nelle linee guida del 2004, secondo cui l'indagine sull'embrione doveva essere soltanto «di tipo osservazionale»; ed infine la necessità di un giusto bilanciamento tra l'integrità dell'embrione ed il diritto costituzionalmente garantito della donna alla salute, previsto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 151 del 2009 (*cf.* Tribunale di Cagliari ord. 22-24 settembre 2007, Tribunale Firenze ord. 17 dicembre 2007, Tribunale Firenze ord. 11 luglio 2008, Tribunale Firenze ord. 23 agosto 2008, Tribunale Milano ord. 8 marzo 2009, Tribunale Salerno ord. 9 gennaio 2009).



L'interpretazione evolutiva delle pronunce citate in materia di diagnosi preimpianto è ampiamente condivisibile e permette, ad avviso di questo giudice, di escludere che sussista un divieto sia della diagnosi sia della selezione preimpianto, finalizzata ad impedire il trasferimento, nell'utero donna, dei soli embrioni non affetti da gravi patologie.

La diagnosi preimpianto è indirettamente contemplata dall'art. 13, comma 2 della legge 19 febbraio 2004, n. 40, che consente espressamente, quale eccezione al divieto imposto dal 1° comma, «la ricerca clinica e sperimentale su ciascun embrione umano a condizione che si perseguano finalità esclusivamente terapeutiche e diagnostiche ad essa collegate volte alla tutela della salute ed allo sviluppo dell'embrione, stesso» e dal successivo art. 14, 5° comma, che impone all'operatore sanitario l'obbligo di informare le parti «sullo stato di salute degli embrioni prodotti e da trasferire nell'utero». La lettura congiunta delle due disposizioni evidenzia come il diritto delle parti ad essere informate sia finalizzato a prestare il loro eventuale consenso all'impianto nell'utero della donna degli embrioni fecondati in vitro, in forza del più generale principio che prevede il consenso informato del paziente ad ogni trattamento sanitario cui venga sottoposto.

La facoltà di prestare il consenso, che contempla in sé la possibilità del rifiuto, attribuisce alla coppia non solo il diritto alla diagnosi degli embrioni ma altresì il diritto di rifiutare l'impianto degli embrioni malati. È attraverso la suddetta diagnosi che viene pertanto tutelato sia il diritto all'autodeterminazione dei soggetti coinvolti sia il diritto alla salute della futura gestante, essendo evidente che gli embrioni affetti da gravi patologie genetiche possono seriamente determinare una prosecuzione patologica della gravidanza, o causare un aborto spontaneo, o compromettere l'integrità fisica e psichica della donna, sottoponendola ad una pressione psicologica insostenibile o costringendola a ricorrere ad un aborto terapeutico.

Inoltre nella legge non è prevista alcuna preclusione alla selezione preimpianto: il divieto previsto dal 3° comma del medesimo art. 13 di ogni forma di selezione degli embrioni e dei gameti è imposto al solo fine di impedire il perseguimento di finalità eugenetiche, ma lascia salva la finalità diagnostica e terapeutica contemplata nel 2° comma, in linea con la disciplina prevista dalla legge sull'aborto (legge 22 maggio 1978, n. 194), che consente alla donna di procedere all'interruzione della gravidanza in tutti i casi in cui il parto o la maternità comportino un serio pericolo per la sua salute fisica o psichica o anche in relazione a previsioni di anomalie o malformazioni del concepito.

La selezione preimpianto è meramente eventuale in quanto la diagnosi può essere preordinata a ottenere informazioni sullo stato di salute del feto non necessariamente in prospettiva di una eventuale interruzione di gravidanza, ma anche per consentire alla coppia, e in particolare alla donna, una adeguata preparazione psicologica e pratica in relazione ai problemi del nascituro.

Si evidenzia, inoltre, che l'asserito divieto di diagnosi preimpianto appare irragionevole e incongruente col sistema normativo se posto in parallelo con la diffusa pratica della diagnosi prenatale, tecnica altrettanto invasiva del feto (e non dell'embrione), rischiosa per la gravidanza, ma perfettamente legittima nel bilanciamento degli interessi tutelati.

In ogni caso, deve ritenersi che la legittimità della diagnosi preimpianto, trovi fondamento nella decisione della Corte costituzionale del 2009, n. 151, che ha posto in primo piano la tutela della salute fisica e psicologica della donna, affermando il principio che la tutela dell'embrione non è assoluta, ma limitata dalla necessità di individuare un giusto bilanciamento con la tutela delle esigenze della procreazione.

Alla luce delle considerazioni che precedono, deve ritenersi che, relativamente all'accesso alla diagnosi preimpianto, sia possibile una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 13 della legge n. 40/2004.

2. Ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita per le coppie fertili portatrici di patologie geneticamente trasmissibili.

Ai sensi dell'art. 4, comma 1, della legge 19 febbraio 2004, n. 40, l'accesso alle tecniche è circoscritto ai casi di sterilità o infertilità. Pertanto le coppie fertili, portatrici di patologie geneticamente trasmissibili, quali i ricorrenti nel procedimento in esame, non possono ricorrere alla P.M.A.

La stessa conclusione si ricava dalla lettura dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge sopra indicata. L'accesso alla P.M.A. è il presupposto perché la coppia fertile possa accedere alla diagnosi, alla quale di regola il ricorso alla tecnica è finalizzato, e conoscere se l'embrione sarà affetto o meno dalla patologia prima dell'impianto in utero, così da evitare la scelta dolorosa di una eventuale interruzione di gravidanza.

Ne deriva che il limite al ricorso alla P.M.A., posto alle coppie fertili dagli articoli 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge 19 febbraio 2004, n. 40, appare in contrasto con gli articoli 2, 3 e 32 della Cost. in quanto viola il diritto di autodeterminazione nelle scelte procreative, il principio di uguaglianza, di ragionevolezza e il diritto alla salute, costringendo le coppie fertili, portatrici di malattia geneticamente trasmissibile, come la coppia in esame, a una gravidanza naturale e all'eventuale aborto terapeutico.

Il limite appare altresì in contrasto con l'art. 117, comma 1, della Cost. in relazione agli articoli 8 e 14 della CEDU.



Questo giudice deve, preliminarmente, valutare se sia possibile superare il limite attraverso la disapplicazione degli articoli 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge 19 febbraio 2004, n. 40, ovvero attraverso una lettura costituzionalmente orientata che renda le norme conformi ai principi costituzionali sopra indicati.

In materia di accesso alla «P.M.A.» da parte di coppie che non presentano problemi di sterilità o di infertilità si è pronunciato il Tribunale di Salerno, ordinanza del 9-13 gennaio 2010, che ha ritenuto di superare il dato letterale della legge 19 febbraio 2004, n. 40, autorizzando una coppia di genitori, non sterili e non infertili, ad accedere alle tecniche di «P.M.A.» e alla diagnosi preimpianto. Si è di recente pronunciato, con ordinanza depositata il 26 settembre 2013, questo stesso Tribunale, che ha accolto l'istanza cautelare dei coniugi Costa e Pavan a sottoporsi alla «P.M.A.» disapplicando l'art. 4 della legge 19 febbraio 2004, n. 40, in attuazione del «giudicato formale» della Corte EDU reso nella specifica fattispecie dedotta dalle parti in causa.

Nel caso Costa e Pavan c. Italia, il diritto invocato dai ricorrenti, coppia fertile, riguardava la possibilità di accedere alla diagnosi preimpianto per poter generare un figlio non affetto da mucoviscidosi (par. 53). A giudizio della Corte, il desiderio dei ricorrenti di generare un figlio non affetto dalla malattia genetica di cui sono portatori rientra nel campo della tutela offerta dall'art. 8 della CEDU, costituendo una forma di espressione della vita privata e familiare (par. 57). La Corte ha denunciato l'incoerenza del sistema legislativo italiano, che, da un lato, ammette la possibilità di ricorrere all'aborto terapeutico quando il feto risulti malato (legge n. 194/1978), dall'altro non consente alle coppie portatrici di patologie geneticamente trasmissibili di accedere alla «P.M.A.» e alla diagnosi preimpianto, escludendo l'embrione «malato» dal trasferimento nell'utero (legge n. 40/2004) ed esponendo la coppia a una scelta doppiamente dolorosa e rischiosa per la salute della donna e del concepito.

3. La disapplicazione degli articoli 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge 19 febbraio 2004, n. 40, per contrasto con la CEDU.

Preliminarmente questo giudice deve valutare se, nel presente procedimento, possano disapplicarsi di articoli 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge 19 febbraio 2004, n. 40, in applicazione diretta delle statuizioni contenute nella sentenza EDU sopra indicata.

Il tema del rapporto tra ordinamento interno, normative internazionali e Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), nel sistema delle fonti del diritto, è stato affrontato dalla Corte costituzionale, con le sentenze del 22-24 ottobre 2007, n. 348 e 349.

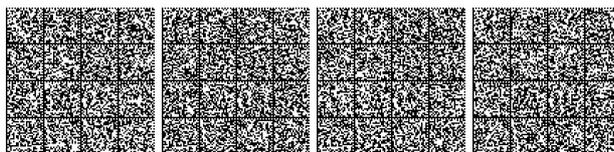
Per la Corte costituzionale la CEDU non può essere assimilata al diritto comunitario perché non crea un ordinamento giuridico sopranazionale, è diritto internazionale pattizio, capace di vincolare lo Stato, ma non produttivo di effetti diretti nell'ordinamento interno, tali da legittimare i giudici nazionali a disapplicare le norme interne in contrasto.

Nell'esaminare i rapporti tra le tre fonti (norma costituzionale, norma di legge che recepisce la norma internazionale, legge ordinaria) va evidenziato che l'ordinamento costituzionale italiano prevede, nel primo comma dell'art. 10 Cost., l'automatico recepimento nell'ordinamento solo delle «norme del diritto internazionale generalmente riconosciute» e nell'art. 11 Cost. prevede che l'ordinamento statale possa consentire «in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie a un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni»; nulla prevedendo esplicitamente, prima della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, per riconoscere una speciale efficacia giuridica ai trattati internazionali, ratificati con legge.

La modificazione del titolo V della seconda parte della Costituzione, con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha introdotto il nuovo primo comma dell'art. 117 Cost. ai sensi del quale «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali». La nuova disposizione costituzionale individua la maggiore forza di resistenza delle norme CEDU rispetto a leggi ordinarie successive e attrae le norme CEDU nella sfera di competenza della Corte, «poiché gli eventuali contrasti non generano problemi di successione delle leggi nel tempo o valutazioni sulla rispettiva collocazione gerarchica delle norme in contrasto, ma questioni di legittimità costituzionale». Pertanto il giudice comune non dispone del «potere di disapplicare la norma legislativa ordinaria ritenuta in contrasto con una norma CEDU» (Corte Cost. sentenza 22-24 ottobre 1997, n. 348).

In sostanza l'art. 117, comma 1, Cost. configura l'eventuale incompatibilità di una legge per contrasto con la norma CEDU — norma interposta scaturente dall'accordo internazionale —, come una questione di legittimità costituzionale, per eventuale violazione del 117, comma 1, della Cost., che solo la Corte costituzionale può accertare. Per norma interposta si intende che la CEDU è una norma di rango «sub-costituzionale», di rango cioè subordinato alla Costituzione, ma sovraordinato alla legge.

L'art. 117, comma 1, Cost. va interpretato come disposizione capace di riconoscere alle norme CEDU forza passiva superiore a quella delle leggi ordinarie, ma non di elevare le stesse al rango di fonte costituzionale.



Pertanto il giudice ordinario deve in primo luogo verificare se il conflitto tra disposizione legislativa e norma internazionale può essere eliminato adeguando, in via interpretativa, la norma legislativa a questa particolare norma interposta; se ciò si rivela impossibile, deve sollevare dinanzi alla Corte costituzionale una questione di legittimità costituzionale della disposizione legislativa rispetto al parametro dell'art. 117, comma 1, Cost.» (Corte Cost. sentenza 22-14 ottobre 1997, n. 349).

I principi contenuti nelle sentenze della Corte cost. del 2007, n. 348 e n. 349 sono stati confermati dalla Corte cost. con successive decisioni, secondo le quali le norme della CEDU nel significato attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, integrano, quali norme interposte il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli «obblighi internazionali» (Corte cost. sentenze n. 39/2008 n. 311/2009).

4. La disapplicazione delle norme interne in contrasto con la CEDU dopo la ratifica del Trattato di Lisbona.

I ricorrenti affermano che, per effetto della adesione dell'Unione europea alla CEDU, i diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione diventano diritto dell'Unione in quanto principi generali, con le dovute conseguenze in merito alle modalità di adeguamento del diritto interno al diritto sovranazionale e dei rapporti tra sistemi normativi, non più regolati dall'art. 117, comma 1, Cost. bensì dall'art. 11 Cost. Secondo questa tesi, nell'ipotesi di disposizione interna in contrasto con la norma CEDU, il giudice ordinario, dopo aver effettuato il controllo di compatibilità, può procedere alla disapplicazione della norma interna contrastante.

L'affermazione non è condivisibile.

Il Trattato sull'Unione europea, come modificato dal Trattato di Lisbona, all'art. 6, par. 2, dispone che «L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali», così limitandosi a consentire e dare base giuridica all'adesione della UE alla CEDU, ma l'adesione non è ancora avvenuta, rendendo allo stato improduttiva di effetti la statuizione, tanto che si sta negoziando l'accordo di adesione, previsto dal protocollo n. 8, annesso allo stesso Trattato.

In questo senso si è pronunciata la Corte cost., con le sentenze n. 303 e n. 80 del 2011 e, più di recente, con la sentenza n. 210 del 2013 che ha affermato che «l'adesione dell'Unione europea alla CEDU non è ancora avvenuta rendendo allo stato improduttiva di effetti la statuizione del paragrafo 2 del nuovo art. 6 del Trattato dell'Unione europea, come modificato dal Trattato di Lisbona (sentenze n. 303 e n. 80 del 2011), e ribadendo quanto in precedenza affermato nelle sentenze n. 303 del 2011 e n. 349 del 2007 «in linea di principio, dalla qualificazione dei diritti fondamentali oggetto di disposizioni della CEDU come principi generali del diritto comunitario non può farsi discendere la riferibilità alla CEDU del parametro di cui all'art. 11 Cost., né, correlativamente, la spettanza al giudice comune del potere-dovere di non applicare le norme interne contrastanti con la predetta Convenzione» .

Di conseguenza le osservazioni dei ricorrenti basate sulla «comunitarizzazione» della CEDU e la possibilità di disapplicazione diretta delle norme interne, in applicazione dei principi della CEDU, non sono condivisibili.

Sulla questione si è anche pronunciata la Corte di giustizia con la sentenza del 24 aprile 2012, nella causa C-571/10 *Servet Kamberaj c. IPES*, giunta della provincia autonoma di Bolzano, provincia autonoma di Bolzano, resa sulla domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunale di Bolzano, le cui considerazioni appaiono rilevanti in merito al rapporto tra sistema normativo interno e sovranazionale, successivo al Trattato di Lisbona.

Delle sette questioni pregiudiziali formulate dal giudice del rinvio, la Corte ha ritenuto ricevibili solo alcune e, in particolare, per quanto interessa nella specie, la seconda questione pregiudiziale, con la quale il giudice nazionale chiedeva, in sostanza, se «il richiamo alla CEDU effettuato dall'art. 6 paragrafo 3 TUE imponga al giudice nazionale di dare diretta attuazione alle disposizioni di tale convenzione ... disapplicando la norma di diritto nazionale in conflitto, senza dovere previamente sollevare una questione di costituzionalità dinanzi alla Corte costituzionale» (paragrafo 59). Ai sensi dell'art. 6, paragrafo 3, TUE, i diritti fondamentali, così come garantiti dalla CEDU e quali risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali (paragrafo 60).

La Corte di giustizia ha osservato che, se questa disposizione consacra la giurisprudenza costante della Corte, secondo la quale i diritti fondamentali sono parte integrante dei principi generali del diritto dei quali la Corte garantisce l'osservanza, tuttavia l'art. 6, par. 3 TUE «non disciplina il rapporto tra la CEDU e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri e nemmeno determina le conseguenze che un giudice nazionale deve trarre nell'ipotesi di conflitto tra i diritti garantiti da tale convenzione ed una norma di diritto nazionale» (paragrafi 61 e 62). Ne consegue che «il rinvio operato dall'art. 6, par. 3, TUE alla CEDU 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» (paragrafo 63).



Conformemente alle considerazioni che precedono, ritiene questo giudice che i diritti fondamentali enunciati dalla CEDU siano parte del diritto dell'Unione, quali principi generali, ma il contenuto di tali diritti non incida sulla veste formale della fonte giuridica nella quale sono enunciati.

La situazione, quale era cristallizzata nella giurisprudenza della Corte costituzionale, sopra indicata, non è mutata per effetto dell'adesione dell'Unione europea alla CEDU, atteso che i diritti enunciati dalla CEDU fanno parte dei principi generali di cui l'Unione europea garantisce l'osservanza, ma il rapporto tra la CEDU e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri è un rapporto disciplinato da ciascun ordinamento nazionale.

5. La interpretazione costituzionalmente orientata degli articoli 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 - esclusione.

Alla luce delle considerazioni che precedono, posto che la disapplicazione non appare una strada percorribile, va esaminata la possibilità, in via preliminare, di una lettura costituzionalmente orientata degli articoli 1, comma 1 e 2, e 4, comma 1, della legge 19 febbraio 2004, n. 40, per superare, in via interpretativa, il contrasto con gli articoli 2, 3, 32 Cost. nonché con gli articoli 8 e 14 della CEDU, fino a dove ciò sia consentito dal testo delle disposizioni.

Ritiene questo giudice che non si possa accedere alla lettura costituzionalmente orientata proposta in via principale dai ricorrenti. Si è infatti in presenza di una limitazione espressa del ricorso alla P.M.A. contenuta in due articoli (1 e 4) della legge n. 40/2004, che rende difficile estendere, per via interpretativa, il ricorso alle tecniche anche alle coppie fertili ma portatrici di patologie geneticamente trasmissibili, quali i ricorrenti del caso in esame, ai quali difetta l'elemento soggettivo, atteso che il ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita è consentito solo quando sia accertata l'impossibilità di rimuovere altrimenti le cause impeditive della procreazione ed è comunque circoscritto ai casi di sterilità o di infertilità inspiegate documentate da atto medico nonché ai casi di sterilità da causa accertata e certificata da atto medico.

La interpretazione estensiva non è consentita dalla chiara lettera della legge e dall'utilizzo di espressioni che rendono palese la volontà di limitare, come il verbo «circoscrivere».

Far discendere una interpretazione estensiva in ordine ai soggetti che possono accedere alla PMA, inserendovi anche le coppie fertili, dalla lettura costituzionalmente orientata della diagnosi preimpianto appare un'operazione logica ardita, atteso che se è vero che l'accesso alle tecniche è presupposto logico e funzionalmente connesso alla diagnosi, è tuttavia vero che la questione della ammissibilità della diagnosi preimpianto si pone a prescindere dal limite di accesso, potendo coinvolgere anche coppie sterili o infertili.

Né argomenti a favore possono trarsi dall'ampliamento della nozione di infertilità derivante dalle nuove linee guida del Ministero della salute (decreto dell'11 aprile 2008, n. 31639, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 30 aprile 2008), che hanno esteso l'accesso alla «P.M.A.» anche alle coppie in cui l'uomo è affetto da malattie virali sessualmente trasmissibili (virus H.I.V., HBV o HCV).

L'equiparazione della situazione dell'uomo portatore di HIV o epatite a quella di sterilità o infertilità si giustifica con la considerazione che, in questi casi, sussiste un elevato rischio di infezione per la madre e il feto, conseguente a rapporti sessuali non protetti con il partner. Un rischio che, di fatto, preclude la possibilità di avere un figlio a queste coppie, imponendo loro l'adozione di precauzioni che si traducono necessariamente in un condizione di infertilità, ascrivibile tra i casi di infertilità maschile severa da causa accertata e certificata da atto medico.

Tali casi sono riconducibili nell'ambito dell'art. 4 della legge n. 40/2004, il quale delimita espressamente e significativamente l'accesso alle PMA alle ipotesi in cui vengano in rilievo «cause impeditive della procreazione» (e non vi sia possibilità di «rimuover[le] altrimenti»). Appare evidente che le linee guida sono il frutto della equiparazione tra cause impeditive della procreazione dovute a infertilità o sterilità e cause che, di fatto, risultano impeditive della procreazione, in quanto precludono il rapporto sessuale a causa dell'elevatissimo rischio di contagio della donna.

In altri termini, qualora il partner maschile sia portatore di virus e si trovi nella impossibilità di avere un rapporto sessuale senza correre il rischio di infettare la partner e il feto, il decreto del 2008 gli riconosce una condizione peculiare che, pur non potendo essere definita di infertilità, atteso che la capacità procreativa non è condizionata dalla patologia, è tuttavia a questa assimilata. In virtù di questa assimilazione, l'uomo portatore di HIV può accedere alle tecniche. Ben diversa è la condizione delle coppie fertili portatrici di patologia trasmissibile non sussistendo per loro alcun rischio di contagio connesso alla procreazione.

6. Necessità di sollevare la questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge 19 febbraio 2004, n. 40.



Alla luce delle considerazioni che precedono, posto che la interpretazione costituzionalmente orientata delle norme non appare una strada percorribile, si ritiene che il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale, che pertanto si solleva, dell'art. 1, commi 1 e 2, e dell'art. 4, comma 1, della legge 19 febbraio 2004, n. 40, per contrasto con gli articoli 2, 3, e 32 della Cost., nonché per contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost. in relazione agli articoli 8 e 14 della CEDU.

7. Rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

Sulla rilevanza della questione nel procedimento in esame, va evidenziato che i ricorrenti sono una coppia fertile, attesa la prima spontanea gravidanza interrotta con aborto terapeutico, e con il rischio di trasmettere la distrofia muscolare Becker, patologia genetica ereditaria, al figlio con una probabilità del 50%, come certificato dal prof. Novelli del dipartimento di genetica dell'Università Roma Tor Vergata e come purtroppo confermato dagli esiti della prima gravidanza.

Per poter decidere sulla richiesta dei ricorrenti di ordinare in via di urgenza, attesa anche l'età della ricorrente, al centro e all'amministrazione resistente di consentire l'accesso alla PMA, presupposto della diagnosi, occorre applicare la legge 19 febbraio 2004, n. 40.

Quanto all'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale in sede cautelare, la sentenza della Corte costituzionale n. 151/2009 ha rilevato che «la giurisprudenza di questa Corte ammette la possibilità che siano sollevate questioni di legittimità costituzionale in sede cautelare, sia quando il giudice non provveda sulla domanda, sia quando conceda la relativa misura, purché tale concessione non si risolva nel definitivo esaurimento del potere cautelare del quale in quella sede il giudice fruisce (sentenza n. 161 del 2008 e ordinanze n. 393 del 2008 e n. 25 del 2000).

8. Non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale per contrasto degli articoli 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge 19 febbraio 2004, n. 40, con gli articoli 2, 3, e 32 della Cost.

Il ricorso alla P.M.A. circoscritto ai soli casi di sterilità o infertilità appare in contrasto con gli articoli 2, 3, e 32 della Costituzione e pertanto questo giudice solleva la questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge 19 febbraio 2004, n. 40, sotto questo profilo.

Quanto al contrasto con l'art. 2 della Cost., si evidenzia tra i diritti soggettivi inviolabili vi è il diritto della coppia a un figlio «sano» e il diritto di autodeterminazione nelle scelte procreative.

Le scelte consapevoli relative alla procreazione fanno parte dei diritti fondamentali costituzionalmente tutelati e personalissimi di entrambi i genitori, in maniera da garantire la tutela alla libera ed informata autodeterminazione di procreare.

Il diritto alla procreazione sarebbe irrimediabilmente leso dalla limitazione del ricorso alle tecniche di P.M.A. da parte di coppie che, pur non sterili o infertili, rischiano però concretamente di procreare figli affetti da gravi malattie, a causa di patologie geneticamente trasmissibili, di cui sono portatori. Il limite rappresenta una ingerenza indebita nella vita della coppia.

Si evidenzia che anche secondo la Corte EDU, nella sentenza *Costa e Pavan c. Italia*, il desiderio dei ricorrenti di generare un figlio non affetto dalla malattia genetica di cui sono portatori rientra nel campo della tutela offerta dall'art. 8 della CEDU, costituendo una forma di espressione della vita privata e familiare (par. 57).

La esclusione dalla P.M.A. delle coppie fertili portatrici di patologia trasmissibile appare inoltre in contrasto con l'art. 3 della Cost., inteso come principio di ragionevolezza, quale corollario del principio di uguaglianza, in quanto comporta la conseguenza paradossale, irragionevole e incoerente di costringere queste coppie, desiderose di avere un figlio non affetto dalla patologia, di cui ben conoscono gli effetti, di avere una gravidanza naturale e ricorrere alla scelta tragica dell'aborto terapeutico del feto, consentita dalla legge 22 maggio 1978, n. 194.

Nel bilanciamento tra diritti fondamentali, il punto di equilibrio è sempre dinamico e deve essere valutato secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza. La tutela dei diritti deve essere sempre «integrata» nel senso che nessun diritto fondamentale può considerarsi protetto in termini assoluti dalla Costituzione, ma è soggetto a limiti per interagire con una pluralità di altri diritti.

Nel giudizio di bilanciamento va sottolineato che: in primo luogo, nessuno dei diritti costituzionali ha carattere assoluto, ma tutti possono e debbono essere temperati con gli altri diritti e interessi costituzionalmente rilevanti; in secondo luogo, non esiste una gerarchia predeterminata in astratto fra i diritti e i valori costituzionali, ma il bilanciamento è un'operazione dinamica affidata in primo luogo al legislatore, su cui la Corte effettua il proprio compito di controllo; in terzo luogo, il bilanciamento richiede criteri di ragionevolezza e proporzionalità; infine, l'esito del bilanciamento non può mai essere il sacrificio totale di uno dei valori in gioco, perché di ciascuno deve essere preservato il nucleo essenziale.



«Il giudizio di ragionevolezza, lungi dal comportare il ricorso a criteri di valutazione assoluti e astrattamente prefissati, si svolge attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti» (Corte cost. sentenza 1130 del 1988 e sentenza 264 del 1996)

Alla luce del principio di ragionevolezza come sopra interpretato, gli articoli 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge 2004, n. 40, sono in contrasto con l'art. 3 della Cost., inteso come necessaria coerenza interna dell'ordinamento giuridico italiano, atteso che, da un lato, la legge del 1978 n. 194, permette, nel caso in cui il feto risulti affetto da gravi patologie, l'aborto terapeutico, che ha conseguenze ben più gravi per la salute fisica e psichica della donna rispetto alla selezione dell'embrione successiva alla diagnosi preimpianto; dall'altro la legge del 2004 n. 40, impedisce alle coppie fertili il ricorso alla PMA, presupposto per accedere alla diagnosi e alla eventuale selezione preimpianto.

Si evidenzia ancora che il diritto della donna che ne abbia fatto richiesta attraverso l'accesso alla diagnosi prenatale a tutte le informazioni sullo stato di salute del feto è ampiamente garantito nel sistema italiano, non necessariamente in prospettiva della eventuale interruzione di gravidanza, ma anche perché garantisce una maternità più consapevole, consentendo una adeguata preparazione psicologica e pratica in relazione ai problemi del nascituro.

Vi è inoltre contrasto con l'art. 3 anche sotto il profilo della discriminazione delle coppie fertili, portatrici di malattia geneticamente trasmissibile, rispetto alle coppie sterili o infertili (o in cui l'uomo sia affetto da malattie virali sessualmente trasmissibili), che invece possono ricorrere alle tecniche di P.M.A.

La questione di legittimità costituzionale delle norme sopra indicate appare non manifestamente infondata anche con riferimento all'art. 32 della Cost. in particolare sotto il profilo della tutela della salute della donna, costretta per realizzare il desiderio di mettere al mondo un figlio, non affetto da patologia, a una gravidanza naturale e a un eventuale aborto terapeutico, con conseguente aumento di rischi per la sua salute fisica, e compromissione della sua sfera psichica, per effetto della scelta dolorosa di procedere, all'occorrenza, alla interruzione volontaria di gravidanza, in assenza di un adeguato bilanciamento della tutela della salute della donna con quella dell'embrione.

9. La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale per contrasto degli articoli 1, commi 1 e 2 e 4, comma 1, della legge 19 febbraio 2004, n. 40, con gli articoli 8 e 14 CEDU.

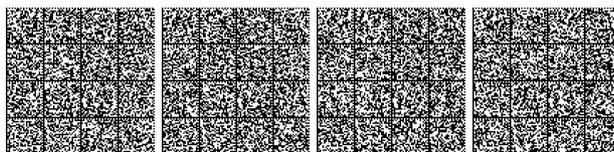
La questione di legittimità costituzione degli articoli 1, commi 1 e 2 e 4, comma 1, della legge 19 febbraio 2004, n. 40, appare non manifestamente infondata anche con riferimento all'art. 117, comma 1, Cost. in relazione agli articoli 8 e 14 della CEDU.

Come evidenziato dalla Corte di Strasburgo nella sentenza *Costa e Pavan c. Italia*, il divieto imposto dall'art. 4 della legge del 2004 n. 40, alle coppie non affette da sterilità e infertilità, ma che siano portatrici di malattia ereditaria, di accedere alla PMA e alla diagnosi preimpianto, laddove «l'ordinamento italiano permette di ricorrere all'aborto terapeutico nel caso in cui il feto risulti affetto da patologie di particolare gravità quale la fibrosi cistica» è irragionevole.

Per la Corte non si comprende lo scopo della proibizione «considerato che l'aborto ha conseguenze sicuramente più gravi della selezione dell'embrione successivamente a PDI sia per il nascituro che si trova in stato di formazione più avanzato, sia per i genitori in particolare per la donna»: argomentazione questa che porta la Corte EDU ad escludere la funzionalità del divieto imposto dall'art. 4 della legge n. 40/2004, che di fatto si risolve nell'incoraggiamento del ricorso all'aborto del feto, rispetto allo scopo perseguito dalla stessa legge, consistente nella tutela del nascituro, e conseguentemente a concludere che la disciplina in vigore, traducendosi in un'indebita ingerenza nella vita privata e familiare dei ricorrenti, non possa ritenersi proporzionale né necessaria alla protezione dei diritti cui si assume sia sottesa.

Ricorrono pertanto le condizioni per sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, e dell'art. 4, comma 1, della legge 19 febbraio 2004, n. 40, per contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 8 della CEDU.

In secondo luogo l'art. 1, commi 1 e 2, e l'art. 4, comma 1, della legge del 2004 appaiono in contrasto anche con l'art. 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 14 della CEDU, sotto il profilo della discriminazione delle coppie fertili, portatrici di malattia geneticamente trasmissibile, rispetto alle coppie sterili o infertili o in cui l'uomo sia affetto da malattie virali sessualmente trasmissibili, che invece possono ricorrere alle tecniche di P.M.A. in base alla legge e, per l'ultima categoria, in base alla estensione operata dalle linee guida del 2008, e conseguentemente accedere alla diagnosi preimpianto.



La sentenza EDU, nel caso Costa e Pavan c. Italia, ha ritenuto la dedotta violazione dell'art. 14 della CEDU manifestamente infondata, sul presupposto che la diagnosi preimpianto sarebbe vietata, per la legge italiana, a tutti indistintamente. Tuttavia, muovendo dalla interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 13, sostenuta da questo giudice, e dalla conclusione della liceità della diagnosi, rimane il problema del ricorso alla P.M.A., consentito alle coppie sterili e infertili ma non alle coppie fertili portatrici di patologia trasmissibile.

Il presente procedimento cautelare non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale e deve pertanto essere sospeso.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ritenuta la rilevanza e non manifesta infondatezza;

Rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, e dell'art. 4, comma 1, della legge 19 febbraio 2004, n. 40;

Per contrasto con gli articoli 2, 3, e 32 della Cost. nonché per contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost., in relazione agli articoli 8 e 14 della CEDU;

Nella parte in cui non consentono il ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita alle coppie fertili portatrici di patologie geneticamente trasmissibili.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio.

Ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma, 14 gennaio 2014

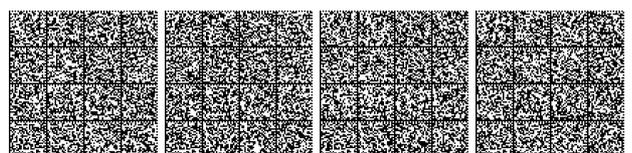
Il giudice: ALBANO

14C00102

N. 70

Ordinanza del 21 gennaio 2010 emessa dal Giudice di pace di Acireale nel procedimento civile promosso da Musumeci Luigi contro Poste italiane S.p.a.

Titoli credito - Assegno bancario e assegno circolare - Negoziazione telematica con la procedura “check truncation” - Trasmissione alla banca negoziatrice del messaggio elettronico di “impagato” in prima presentazione - Successivo pagamento dell'importo facciale del titolo a soddisfazione del creditore beneficiario - Legittimazione (o meno) dell'Azienda di credito: a trattenere dal conto corrente del debitore somme di denaro a titolo di “servizio commissioni per impagato assegno” e di “oneri accessori” ex art. 3 della legge n. 396 del 1990 senza avergli dato preventiva comunicazione dell'intervenuta rinegoziazione del titolo ed anche nell'ipotesi in cui il titolo sia stato pagato e non stornato; a “minacciare” il debitore dell'avvio della procedura CAI in caso di inosservanza del termine sancito dall'art. 8 della legge n. 386 del 1990 anche nell'ipotesi in cui il titolo sia stato pagato e non stornato; a “non avvertire il debitore che la procedura CAI è stata interrotta anche nell'ipotesi di mancata trasmissione dei documenti richiesti dall'Azienda di credito sebbene ottenuti dal creditore entro il medesimo termine”; ad avviare la procedura ex lege n. 386 del 1990 prima di averne dato comunicazione al titolare del rapporto di conto corrente interessato secondo le medesime disposizioni applicate a titolo preventivo; ad omettere regolare comunicazione di blocco della avviata procedura ex lege n. 386 del 1990 nell'ipotesi in cui il traente abbia pagato l'intero debito ed i suoi accessori attraverso i canali telematici gestiti dalla medesima Azienda di credito e nell'ipotesi che abbia pagato l'intero debito ed i suoi



accessori attraverso i canali ordinari gestiti da terzi ed in data successiva al termine di cui all'art. 8 della legge n. 386 del 1990 - Ingiustificato trattamento di favore per le banche rispetto ai consumatori loro clienti - Irragionevolezza - Vanificazione del diritto alla tutela giurisdizionale - Penalizzazione del consumatore in assenza di una precisa disciplina normativa che regoli l'ipotesi di settore - Incidenza sull'accesso al credito e sull'iniziativa economica privata.

- Legge 15 dicembre 1990, n. 386, artt. 3, 8, 8-bis e 9-bis, “nel loro combinato disposto integrale” con gli artt. 1829 del codice civile, 32 e 50 del r.d. 21 dicembre 1933, n. 1736.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 25 e 41.

IL GIUDICE DI PACE

Ha pronunciato la seguente sentenza nel procedimento iscritto al N. R. G. 503/08, tra: avv. Luigi Musumeci, elettivamente domiciliato in Acicastello, via Trieste n. 73, presso il proprio studio, da se stesso difeso, attore.

Contro: Poste Italiane S.p.A., in persona del Presidente pro-tempore, rappresentato e difeso, giusta procura generale alle liti resa e calendata in atti, dall'avvocato Mario Renato Crupi ed elettivamente domiciliata presso l'Ufficio legale delle Poste di Catania, via Etna n. 215.

Oggetto: condannatorio.

Conclusioni delle parti: come riportate negli scritti difensivi e nei verbali di causa.

Svolgimento del processo

Con atto di citazione ritualmente notificato l'avv. Luigi Musumeci conveniva in giudizio Poste italiane S.p.a., anche quale divisione BancoPosta B.U. centro servizi Postel, richiedendo la statuizione di illegittimità dei provvedimenti da queste assunti, nei confronti dell'attore, con estensione verso terzo altro soggetto, al sensi della legge n. 386/1990 nonché declaratoria di erronea intetrazione del testo normativo utilizzata per l'assunzione dei provvedimenti afflittivi irrogati con conseguente accertamento della illegittimità delle comunicazioni estese ad altri soggetti in violazione dei limiti sanciti dagli artt. 15 legge n. 386/1990 ex art. 2050 C.C., 23, 117-119 e 152, decreto legislativo n. 196/03.

Deduciva parte attrice che dal 1998 egli è unico titolare un rapporto di c/c postale avente n. 000000 1 6952954 conto BancoPosta; che dal 2003, egli è titolare cointestatario, unicamente e disgiuntamente a tale Musumeci Maria Lucia Rita, di un ulteriore rapporto di c/c postale avente n. 000034114843 conto BancoPosta; che ambedue i rapporti di conto corrente risultano incardinati presso la medesima agenzia; che in data 30 settembre 2007, l'attore emetteva n. 1 foglietto di assegni tratto sul c/c postale n. 00000016952954 per € 1.250,00; che il suddetto titolo, emesso con valuta 30 settembre 2007 andava a scadenza presentazione utile l'8 ottobre 2007; che alla data del 30 settembre 2007 il conto di traenza rappresentava disponibilità e capienza tanto in valuta quanto in disponibilità; che ciononostante, in sede di prima presentazione, avvenuta tra n 30/09 e l'8 ottobre 2007 il titolo veniva reso per difetto di “provvista”; che il prenditore provvedeva quindi ad una seconda presentazione che, in forza dei tempi di negoziazione, slittava di un giorno oltre il termine utile venendo così posto all'incasso con valuta 30 settembre 2007 e contabile 9 ottobre 2007; che in ragione di tale inconveniente informatico il 19 ottobre 2007 Poste Italiane S.p.A. con comunicazione raccomandata dell'11 ottobre 2007, proveniente dal CMP Windows di Lamezia T., informava il soggetto cointestatario del secondo rapporto di c/c - ossia quello non intaccato dall'insoluto di provvista, che il proprio contitolare aveva emesso un assegno privo di provvista e, forte di tale premessa, l'Istituto di credito informava il soggetto estraneo della emissione di preavviso di iscrizione al CAI ex art. 10-bis, legge n. 386/90 ed invitava la destinataria della missiva alla restituzione dei propri moduli di assegno; che solo il successivo 25 ottobre 2007 l'Istituto di credito informava l'attore dell'intervenuta applicazione delle procedure ex legge n. 386/90 con diffida dell'11 ottobre 2007 sempre proveniente dal CMP Windows di Lamezia T.; che, contattato tempestivamente il beneficiario dell'assegno in contestazione (Società NRG Italia S.p.A.), quest'ultimo negava l'insoluto talché dalle evidenze contabili l'assegno risultava regolarmente incassato; che solo a fronte di tale riscontro, l'attore verificando i movimenti del proprio c/c - aveva contezza che sebbene l'assegno reclamato fosse transitato regolarmente sui conto corrente senza storno, senza alcuna comunicazione di insoluto, Poste Italiane S.p.A. - il 10 ottobre 2007 - si era autorizzata al prelievo della somma aggiuntiva di € 15,00 a titolo di “Posta-giro di Servizio Commissioni per impagato assegno 4978780247”; che, sebbene con formali atti di mora, prodotti in



giudizio, l'attore avesse diffidato le convenute circa la irregolarità della procedura posta in essere, Poste Italiane S.p.A. aveva ugualmente attivato la procedura prevista dalla legge n. 386/1990 preavvertendo il traente della segnalazione al C.A.I. ed al Prefetto competente ed imponendo il pagamento illegittimo della clausola penale ex art. 3, l. cit.; che Poste Italiane S.p.a., inoltre, dando corso alla procedura sanzionatoria, in data antecedente alla notificazione degli adempimenti ex art. 9-bis, l. cit., in data 11-19 ottobre 2007 aveva provveduto ad informare altro soggetto, non autorizzato al trattamento dei dati personali inerenti il rapporto 000016952954; che Poste Italiane S.p.a., inoltre, ha azionato l'istruzione della procedura C.A.I. in costanza di un titolo effettivamente pagato e per il quale il prenditore non aveva agito (né avrebbe potuto, in quanto soddisfatto) in recupero di alcuna somma; che nonostante i diversi atti posti in essere Poste Italiane S.p.A. ha ritenuto di non prendere posizione al riguardo continuando nella istruzione della procedura C.A.I. senza ravvedimento; che, in ragione di tale atteggiamento, l'odierno attore ha subito il prelievo dal conto della somma di € 15,00, è stato quindi costretto al pagamento della ulteriore somma di € 168,99 a titolo di penale, spese notarili e conto di ritorno per potere ottenere dal prenditore dichiarazione liberatoria di un pagamento già avvenuto con accredito su conto ed ha infine subito una ingiustificata procedura sanzionatoria.

In particolare l'attore sottolineava che la condotta posta in essere dalla convenuta è stata caratterizzata da diversi elementi di illegittimità nella applicazione della disciplina di settore. In primo luogo, da una errata interpretazione ed applicazione della legge n. 386/90 (violazione artt. 8, 10-bis e 3 l. cit. in considerazione del fatto proprio la Società convenuta ha certificato e dichiarato la prova dell'avvenuto pagamento, documentata in atti, sì che l'attivazione degli adempimenti di cui agli artt. 8 e 10-bis della l. cit. non sarebbe stata necessaria rendendo; in tal modo, l'intervenuta irrogazione degli obblighi dovuti ex art. 3 l. cit. assolutamente illegittima.

In secondo luogo, da una errata interpretazione ed applicazione del decreto legislativo n. 196/03 (violazione artt. 15 ex art. 2050 C.C., 23, 117-119 e 152 decreto legislativo derivante dalla circostanza documentale, e documentata in giudizio, che Società convenuta si è: arrogata l'autonomo diritto di divulgare informazioni inerenti dati personali di un soggetto nei confronti di terzi che non intrattenevano con questi alcun rapporto aderente la tenuta del c/c interessato dagli eventuali provvedimenti, nonché di operare in tale direzione ancor prima di avere notificato al diretto interessato le necessarie comunicazioni.

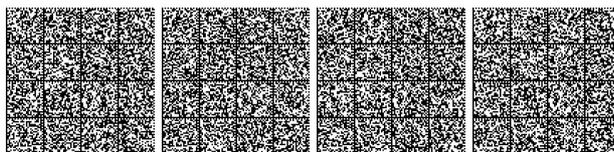
Poste Italiane si costituiva chiedendo il rigetto della domanda, affermando, tra l'altro, che il titolo tratto dall'attore, veniva regolato con procedura check truncation il 2 ottobre 2007 da Banca Intesa San Paolo ed ha ricevuto messaggio d'impagato per difetto di provvista ai sensi dell'art. 2, legge n. 386/1990, essendoci sul conto un saldo contabile di € 6.200,91 a fronte di un saldo disponibile di € 950,91 rilevato dall'e/c prodotto; come previsto dalle condizioni economiche di c/c, esposte nel foglio informativo, la disponibilità del versamento degli assegni postali avviene dopo 4 giorni lavorativi bancari; successivamente alla presentazione in stanza di compensazione di Roma, in data 8 ottobre 2007, confermato il precedente messaggio d'impagato, il titolo era poi addebitato per il solo importo facciate dal momento che era subentrata disponibilità di credito per la maturazione di altri titoli giacenti sul rapporto; il difetto di provvista così rilevato prima facie costringeva quindi l'Istituto di Credito, ai sensi dell'art. 9 bis 386/90 ad inviare al correntista - in data 15 ottobre 2007 - preavviso di revoca emissione assegni con le avvertenze previste dalla normativa azionata.

In particolare la convenuta ha evidenziato che la disposizione contenuta nell'art. 9, lett. b), legge n. 386/90, nella parte in cui dispone che, in ipotesi di difetto di provvista, l'iscrizione del nominativo del traente nell'archivio informatizzato previsto nel successivo art. 9 bis l. cit., sia effettuata quando è decorso il termine stabilito dall'art. 8 senza che il traente abbia fornito la prova dell'avvenuto pagamento, deve essere interpretata alla luce di quanto disposto dall'art. 8 della medesima legge che a sua volta stabilisce che le sanzioni amministrative non si applicano se il traente, entro sessanta giorni dalla data di scadenza dei termini di presentazione del titolo, effettua il pagamento dell'assegno, degli interessi, della penale e delle eventuali spese per il protesto o per la constatazione equivalente.

Il riferimento all'art. 8, così come contenuto nel successivo art. 9, non va quindi inteso limitatamente al solo termine di scadenza ivi previsto, ma va interpretato più ampiamente, nel senso che per evitare l'iscrizione nell'archivio informatico, il traente non è tenuto al solo pagamento dell'assegno, ma anche al pagamento degli interessi, della penale ed altro.

A conforto di tale tesi, la convenuta ha altresì sostenuto che in ipotesi di assegno emesso senza copertura l'obbligato è comunque tenuto al pagamento degli interessi e delle spese ex art. 50, R.D. 17363/33 (*rectius*, e non 1173/33) ed art. 1196 c.c., sì che la sola corresponsione della somma indicata sul titolo non sarebbe neppure idonea a determinare l'estinzione del debito principale, alla luce dei criteri d'imputazione previsti dall'art. 1194 c.c.

All'udienza di comparizione i procuratori delle parti chiedevano rinvio della causa ai sensi dell'art. 320 c.p.c. con facoltà di deposito di memorie sino all'udienza.



Alla successiva udienza di trattazione del 16 gennaio 2009, la difesa dell'attore, alla luce dei più recenti orientamenti della Corte costituzionale (segnatamente, Corte Cost. ord. 27/07/2006 n. 319; Corte Cost. ord. 30/07/1997 n. 299); in tema di titoli di credito e sanzioni amministrative, sollevava questione di legittimità costituzionale, preliminare e sopravvenuta in relazione alle eccezioni e deduzioni formulate dalla convenuta in prima udienza.

Sulla questione così sollevata, le parti su invito del Giudice precisavano le conclusioni all'udienza del 21 dicembre 2009 ed il Giudice poneva sul punto la causa in decisione.

Motivi della decisione

Il Giudice di Pace ritiene sussistenti i presupposti per sollevare d'ufficio, previa riqualficazione giuridica dei presupposti di formulazione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 8 ed 8-bis, 9-bis e 3 legge n. 386/1990, nel loro combinato disposto integrale con gli artt. 1829 c.c. nonché gli artt. 32 e 50 R.D. 1736/1933 in relazione agli artt. 2-3, 24-25 e 41 della Costituzione, in quanto per tale veste disposizioni applicabili alla disciplina della fattispecie in esame.

Secondo tali disposizioni:

art. 8 l. cit. - "Pagamento dell'assegno emesso senza provvista dopo la scadenza del termine di presentazione. - 1. Nei casi previsti dall'art. 2, le sanzioni amministrative non si applicano se il traente, entro sessanta giorni dalla data di scadenza del termine di presentazione del titolo, effettua il pagamento dell'assegno, degli interessi, della penale e delle eventuali spese per il protesto o per la constatazione equivalente. 2. Il pagamento può essere effettuato nelle mani del portatore del titolo o presso lo stabilimento trattario mediante deposito vincolato al portatore del titolo, ovvero presso il pubblico ufficiale che ha levato il protesto o ha effettuato la constatazione equivalente. 3. La prova dell'avvenuto pagamento deve essere fornita dai traente allo stabilimento trattario o, in caso di levata del protesto o di rilascio della constatazione equivalente, al pubblico ufficiale tenuto alla presentazione del rapporto mediante quietanza del portatore con firma autenticata ovvero, in caso di pagamento a mezzo di deposito vincolato, mediante attestazione della banca comprovante il versamento dell'importo dovuto. 4. Il procedimento per l'applicazione delle sanzioni amministrative non può essere iniziato prima che sia decorso il termine per il pagamento indicato nel comma - art. 8-bis, l. cit. - "Procedimento per l'applicazione delle sanzioni amministrative". - 1. Nei casi previsti dall'articolo 1, se viene levato il protesto o effettuata la constatazione equivalente, il pubblico ufficiale trasmette il rapporto di accertamento della violazione al prefetto territorialmente competente. Nei casi in cui non si leva il protesto o non si effettua la constatazione equivalente, il prefetto viene direttamente informato dal trattario.

2. Nei casi previsti dall'art. 2, il trattario dà comunicazione del mancato pagamento al pubblico ufficiale che deve levare il protesto o effettuare la constatazione equivalente; il pubblico ufficiale, se non è stato effettuato il pagamento dell'assegno nel termine previsto dall'art. 8, trasmette il rapporto di accertamento della violazione al prefetto territorialmente competente. Nei casi in cui non si leva il protesto o non si effettua la constatazione equivalente, il trattario, decorso inutilmente il termine previsto dall'art. 8, informa direttamente il prefetto territorialmente competente. 3. Entro novanta giorni dalla ricezione del rapporto o dell'informativa il prefetto notifica all'interessato gli estremi della violazione a norma dell'art. 14, della legge 24 novembre 1981, n. 689. Se l'interessato risiede all'estero il termine per la notifica è di trecentosessanta giorni. 4. L'interessato, entro trenta giorni dalla notifica, può presentare scritti difensivi e documenti. 5. Il prefetto, dopo aver valutato le deduzioni presentate, determina, con ordinanza motivata, la somma dovuta per la violazione e ne ingiunge il pagamento, insieme con le spese, ovvero emette ordinanza motivata di archiviazione degli atti. 6. Si applicano, per quanto non previsto dal presente articolo, le disposizioni delle sezioni I e II del capo I della legge 24 novembre 1981, n. 689 e successive modificazioni, in quanto compatibili".

Art. 9-bis l. cit. - "Preavviso di revoca. - 1. Nel caso di mancato pagamento, in tutto o in parte, di un assegno per difetto di provvista, il trattario comunica al traente che, scaduto il termine indicato nell'art. 8 senza che abbia fornito la prova dell'avvenuto pagamento, il suo nominativo sarà iscritto nell'archivio di cui all'articolo 10-bis e che dalla stessa data gli sarà revocata ogni autorizzazione ad emettere assegni. Con la comunicazione il traente è invitato a restituire, alla scadenza del medesimo termine e sempre che non sia effettuato il pagamento, tutti i moduli di assegno in suo possesso alle banche e agli uffici postali che li hanno rilasciati. 2. La comunicazione è effettuata presso il domicilio eletto dal traente a norma dell'art. 9-ter entro il decimo giorno dalla presentazione al pagamento del titolo, mediante telegramma o lettera raccomandata con avviso di ricevimento, ovvero con altro mezzo concordato tra le parti di cui sia certa la data di spedizione e quella di ricevimento. 3. Anche in deroga a quanto stabilito dall'art. 9, comma 2, lettera b),



l'iscrizione del nominativo del traente nell'archivio non può aver luogo se non sono decorsi almeno dieci giorni dalla data di ricevimento della comunicazione. 4. La comunicazione si ha per effettuata ove consti l'impossibilità di eseguirla presso il domicilio eletto. 5. Se la comunicazione non è effettuata entro il termine indicato nel comma 2, il trattario è obbligato a pagare gli assegni emessi dal traente dopo tale data e fino al giorno successivo alla comunicazione, anche se manca o è insufficiente la provvista, nei limiti di lire venti milioni per ogni assegno”;

-art. 10-bis l. cit. - “Archivio degli assegni bancari e postali e delle carte di pagamento irregolari. - 1. Al fine del regolare funzionamento dei sistemi di pagamento, è istituito presso la Banca d'Italia un archivio informatizzato degli assegni bancari e postali e delle carte di pagamento, nel quale sono inseriti i seguenti dati:

- a) generalità dei traenti degli assegni bancari o postali emessi senza autorizzazione o senza provvista;
- b) assegni bancari e postali emessi senza autorizzazione o senza provvista, nonché assegni non restituiti alle banche e agli uffici postali dopo la revoca dell'autorizzazione;
- c) sanzioni amministrative pecuniarie e accessorie applicate per l'emissione di assegni bancari e postali senza autorizzazione o senza provvista, nonché sanzioni penali e connessi divieti applicati per l'inosservanza degli obblighi imposti a titolo di sanzione amministrativa accessoria;
- d) generalità del soggetto al quale è stata revocata l'autorizzazione all'utilizzo di carte di pagamento;
- e) carte di pagamento per le quali sia stata revocata l'autorizzazione all'utilizzo;
- l) assegni bancari e postali e carte di pagamento di cui sia stato denunciato il furto o lo smarrimento.

2. La Banca d'Italia, quale titolare del trattamento dei dati, può avvalersi di un ente esterno per la gestione dell'archivio, secondo quanto previsto dall'art. 8, della legge 31 dicembre 1996, n. 675. 3. Il soggetto interessato ha diritto ad accedere alle informazioni che lo riguardano contenute nell'archivio e di esercitare gli altri diritti previsti dall'art. 13, della legge 31 dicembre 1996, n. 675. 4. I prefetti, le banche, gli intermediari finanziari vigilati e gli uffici postali possono accedere alle informazioni contenute nell'archivio per le finalità previste dalla presente legge e per quelle connesse alla verifica della corretta utilizzazione degli assegni e delle carte di pagamento. L'autorità giudiziaria ha accesso diretto alle informazioni contenute nell'archivio, per lo svolgimento delle proprie funzioni”. - Art. 3 l. cit. - “Clausola penale. - 1. Nei casi previsti dall'art. 2 il mancato pagamento, anche solo parziale, dell'assegno bancario presentato in tempo utile obbliga l'emittente a corrispondere al prenditore o al giratario che agisce nei suoi confronti per il pagamento del titolo una penale pari al dieci per cento della somma dovuta e non pagata. 2. L'assegno bancario ha gli effetti di titolo esecutivo anche per la somma rappresentante la penale”.

Art. 1829 c.c. - “Crediti verso terzi. - Se non risulta una diversa volontà delle parti, l'inclusione nel conto di un credito verso un terzo si presume fatta con la clausola “salvo incasso”. In tal caso, se il credito non è soddisfatto, il ricevente ha la scelta di agire per la riscossione o di eliminare la partita dal conto reintegrando nelle sue ragioni colui che ha fatto la rimessa. Può eliminare la partita dal conto anche dopo aver infruttuosamente esercitato le azioni contro il debitore”;

art. 50, R.D. 1736133 - “Del regresso per mancato pagamento. - Il portatore può chiedere in via di regresso:

- 1) l'ammontare dell'assegno bancario non pagato;
- 2) gli interessi al tasso legale dal giorno della presentazione;
- 3) le spese per il protesto o la constatazione equivalente, quelle per gli avvisi dati e le altre spese”.

art. 32, R.D. 1736133 - “Della presentazione e del pagamento. - L'assegno bancario deve essere presentato al pagamento nel termine di otto giorni se è pagabile nello stesso comune in cui fu emesso, di quindici giorni se pagabile in altro comune del Regno; di trenta giorni se è pagabile nei territori comunque soggetti alla sovranità italiana compresi nel bacino del Mediterraneo; di sessanta giorni se è pagabile negli altri territori soggetti alla sovranità italiana. L'assegno bancario emesso in un paese diverso da quello nel quale è pagabile deve essere presentato entro il termine di venti giorni o di sessanta giorni a secondo che il luogo di emissione e quello di pagamento siano nello stesso o in diversi continenti. A questo effetto gli assegni bancari emessi in un paese di Europa e pagabili in un paese litoraneo del Mediterraneo o viceversa sono considerati come assegni bancari emessi e pagabili nello stesso continente. I termini suddetti decorrono dal giorno indicato nell'assegno bancario come data di emissione”.

Le norme violate dalle disposizioni impugnate sono gli artt. 2-3, 24-25 e 41 della Costituzione della Repubblica italiana.

Nel presente giudizio civile la questione di legittimità costituzionale dell'impugnato testo di legge, nella sua lettura integrata, è rilevante in quanto dalla decisione della stessa dipende il contenuto della pronuncia che questo giudicante si è riservato di prendere sulle richieste della difesa attorea e, più in generale, sull'istruzione della causa.



I punti sotto i quali è necessario focalizzare l'esatta natura della fattispecie in esame sono diversi e possono così sintetizzarsi: (a) la legittimità dei provvedimenti informativi ex art. 9-bis l. cit. assunti da Poste Italiane nei confronti di soggetto estraneo al rapporto controverso; (b) la tardività dei provvedimenti informativi assunti da Poste Italiane nei confronti del correntista intimato; (e-), la imposizione del pagamento della clausola penale in favore di un beneficiario non più creditore, e non agente, sotto minaccia di segnalazione amministrativa; (C-2) l'adempimento tardivo del correntista; (C-3) la mancata iscrizione pregiudizievole nonostante il ritardo; (d) la revoca dell'autorizzazione ad emettere assegni applicata al cointestatario di diverso rapporto; (e) la mancanza del requisito soggettivo previsto dall'art. 3 l. cit. per l'applicazione della clausola penale, ossia la mancanza di un prenditore agente; (f) la presenza di un pagamento a soddisfo del facciate in favore del primo ed unico beneficiario, senza presenza di storno in conto e con uguale applicazione di servizio commissioni impagato; (g) la attivazione delle procedure ex art. 3 l. cit., allorquando il titolo era già stato pagato, così come ammesso dalla stessa convenuta.

L'esame di codesti aspetti travalica ampiamente le ipotesi già esaminate dall'On.le Collegio con le pronunce interinali sopra richiamate, condivise da questo giudicante nella esposizione dei principi di diritto ivi sanciti.

L'ipotesi, infatti, va oltre la mera illegittimità costituzionale della norma allorché essa impone per non darsi luogo all'iscrizione del nominativo del traente nell'archivio informatica della Banca d'Italia (e la conseguente revoca di ogni autorizzazione a emettere assegni) - che, entro il termine di cui all'art. 8 della stessa legge, venga fornita la prova dell'avvenuto pagamento dell'assegno, invece di ritenere sufficiente, a questi fini che, nel rispetto dei limiti temporali innanzi indicati, il titolo sia stato effettivamente pagato.

La diversa chiave di lettura imposta dal caso in esame muove dalla circostanza che la procedura afflittiva è stata (a) attivata con la sua comunicazione al traente solo allorquando il titolo era già stato pagato e - in ogni caso - (b) in assenza dei requisiti soggettivi imposti dall'art. 3 l. cit., ossia in mancanza di un creditore agente in recupero dell'importo facciate.

Questi elementi, secondo il dato testuale del provvedimento normativo in parola, devono essere considerati a priori - a monte - delle stesse procedure afflittive previste dagli artt. 8/8-bis, 9-bis e 10-bis l. cit. come elemento sostanziale per la corretta applicazione delle metodologie operative delle operazioni di irrogazione.

Difettando i presupposti per l'applicabilità delle sanzioni, nessun procedimento può essere iniziato - lo stesso dato testuale dell'impianto che suggerisce codesta conclusione.

Infatti, l'art. 8, comma 1 l. cit. dispone che "nei casi previsti dall'art. 2, le sanzioni amministrative non si applicano se il traente, entro sessanta giorni dalla data di scadenza del termine di presentazione del titolo, effettua il pagamento dell'assegno, degli interessi, della penale e delle eventuali spese per il protesto o per la constatazione equivalente (nda, al creditore che procede, art. 3 l. cit.)".

È sempre lo stesso art. 8, comma 4, l. cit. dispone che "Il procedimento per l'applicazione delle sanzioni amministrative non può essere iniziato prima che sia decorso il termine per il pagamento indicato nel comma 1".

A fortiori esso non può, e non deve, essere avviato nell'ipotesi in cui il titolo sia stato pagato prima dell'avvio delle procedure di comunicazione ed in assenza di un creditore che procede.

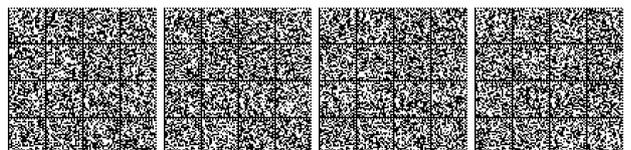
In ordine a tale ultima ipotesi, carente questo preliminare requisito, neppure la clausola penale può essere applicata, a maggior ragione intimata dall'Istituto di credito, qualora non vi sia un creditore agente per il recupero delle somme portate dal titolo, nonostante la sua funzione pubblicistica, in quanto non può sussistere l'impagato per difetto di provvista non vi è più un creditore

Ora, la maggior parte delle circostanze che questo Decidente si trova a dovere affrontare muovono specularmente dalle asserzioni difensive delle parti e dalla produzione da questi offerta.

Parte attrice ha documentalmente dimostrato le ragioni per le quali duole il pregiudizio sofferto; di contro, parte convenuta - nelle proprie alienazioni difensive - ha espressamente dichiarato che, sebbene l'attore - traente avesse ottemperato con ritardo al pagamento della clausola penale ovvero alla sua comunicazione all'Istituto di credito Poste Italiane S.p.a., quest'ultimo non ha posto in essere alcun procedimento afflittivo.

La circostanza si appalesa come manifesta disparità di trattamento tra i soggetti che, emesso un titolo senza provvista, non adempiono nel termine agli obblighi derivanti ex art. 3 l. cit. e non comunicano tali adempimenti all'Istituto segnalante; e coloro che, emesso un titolo senza provvista, adempiono nel termine agli obblighi derivanti ex art. 3 l. cit. ma non comunicano, ovvero comunicano in ritardo, tali adempimenti all'Istituto segnalante.

Sotto tale profilo la norma di disciplina è testualmente chiara al contenuto delle previsioni ex art. 8 ed 8-bis l. cit.



Diversamente, in relazione alla fattispecie in esame, è dato osservare come l'Istituto di credito abbia agito in veste di autorità competente ex art. 4 l. cit. intimando l'adempimento della clausole a pena e pur non avendone competenza e, nonostante le irregolarità del traente, discrezionalmente arroccandosi il diritto - potere di obliterare al contenuto delle disposizioni procedurali in caso di mancata comunicazione.

E allora delle due l'una, o l'art. 3 l. cit. è applicabile in ogni caso ed a qualunque ipotesi anche in assenza del requisito soggettivo, oppure no.

Ancora.

O, ai sensi dell'art. 4 l. cit. per autorità competente - nell'ambito di un rapporto terzo fra creditore e debitore - deve riconoscersi potere anche all'istituzione bancaria al fine di "intimare" irrogazione delle sanzioni nel difetto dello spontaneo adempimento alla clausola penale, oppure no. In tal caso, in assenza di tale potere, l'ufficio di credito deve (e non dovrebbe) limitarsi solo agli adempimenti ad esso derivanti dalla disposizione ex art. 9-bis l. cit. senza poteri in ordine alla clausola penale diversamente ponendosi parte di un rapporto debito-credito al quale è estranea.

Ove così non fosse, nell'ipotesi identica a quella di specie, sarebbe di assoluta evidenza il vuoto normativo e la conseguente disparità di trattamento per l'arbitraria assimilazione al dettato normativo di soggetti che, onorato il capitale prima del procedimento di preavviso, vedano intimarsi successivamente dal proprio istituto di credito l'ulteriore pagamento della clausola penale in favore di un beneficiario non più creditore agente (ammesso che lo sia mai stato anche per un istante.).

Giusto perché a questo Decidente, giudice "a quo", incombe l'obbligo di descrivere compiutamente la fattispecie così da consentire il sindacato di incostituzionalità delle disposizioni censurande da parte della Corte, è di palmare importanza sottolineare in questo provvedimento come, dalla difesa della convenuta azienda di credito sia emerso che l'intimazione all'adempimento della clausola penale non sia stata legittima poiché essa ha agito d'imperio assimilando codesta fattispecie a quella della effettiva emissione del titolo in permanenza di difetto della provvista e non considerando che alla data del preavviso di revoca non sussistesse più un creditore beneficiario. È altresì di particolare importanza evidenziare come, seguendo la logica d'imperio adottata da Poste Italiane S.p.a., alla omissione del traente non ha fatto seguito alcuna segnalazione e trasmissione del nominativo di quegli all'archivio della Banca d'Italia.

L'istituto di credito quindi non vi ha provveduto né anteriormente né successivamente alla prova del pagamento, fornita in ritardo dal traente.

- Art. 2-3 e 41 Cost.

La disparità di trattamento cui quest'ultimo è stato sottoposto appalesa illegittima applicazione di norme di legge, usata in modo univoco innanzi a fattispecie assolutamente opposte con limitazione, restrizione e violazione degli artt. 2, 3 e 41 Cost.

Ad adiuvarne codesta linea interpretativa sovengono le disposizioni di cui agli artt. 50 e 32, R.D. 1736/1933.

La prima delle due norme, disciplinando i poteri del portatore in regresso, sostanzialmente trova conferma temporale nella lettera dell'art. 3 - legge n. 386/90 del quale consente migliore e più ampia interpretazione.

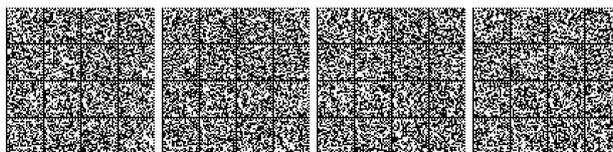
La clausola penale non è obbligo istituzionale ma è obbligo del debitore innanzi alla facoltà azionata dal creditore che agisce per il recupero del credito 50" - il portatore può chiedere..." in presenza di pagamento spontaneo del debitore e di accettazione del creditore, che più non agisce, prima della notifica dei comunicati ex art. 9-bis l. 386/90 non può più intimarsi applicazione della ulteriore clausola penale da parte del terzo sotto comminatoria di avvio del procedimento di irrogazione delle sanzioni.

La seconda delle due norme, disciplinando la fase della presentazione e del pagamento al portatore beneficiario, offre una chiave di lettura diversa a quella sostenuta dalla convenuta Poste Italiane S.p.a.

Quest'ultima asserisce infatti, richiamando la vigenza delle condizioni economiche di conto corrente e del relativo foglio informativo (atti espressione di volontà negoziale unilaterale assimilabili alla proposta di contratto, quindi non fonte normativa di origine legislativa) che il versamento di un assegno si presume effettuato "salvo buon fine" ai sensi dell'art. 1829 c.c. e tale clausola comporterebbe che il rimettente acquisti la disponibilità della somma da esso portata solo dopo il suo effettivo pagamento.

Su tale assunto, la parte convenuta ha rilevato che il versamento in effettuato dal correntista presso altro ufficio diverso da quello di radicamento, cosicché qualora il beneficiario avesse voluto avere la disponibilità immediata della somma avrebbe dovuto negoziare il titolo presso l'ufficio di radicamento del conto traente.

L'obiezione a parere di questo Decidente appare destituita di pregio poiché tale estensione all'interpretazione della norma violerebbe la lettera dell'art. 32 R.D. 1736/1933 parte seconda "32..., di quindici giorni se pagabile in altro comune del Regno...".



La testuale applicazione di tale periodo della norma citata, allo stato non abrogata ne espunta dall'ordinamento giuridico vigente, indica e sta a significare che al giorno di pagamento dell'importo facciate, durante la gestione del periodo di impagato, avendo il beneficiario incassato l'effetto postale dal comune di Milano, il termine utile di pagamento era di quindici giorni e non di otto.

Con ciò trovando giustificazione il pagamento dell'importo facciate alla data dell'8 settembre 2009 come momento temporale antecedente all'avvio delle procedure di preavviso che, allorquando giunte a conoscenza del traente erano già state di gran lunga superate dalla sopravvenuta disponibilità delle provviste entro il termine richiesto proprio dall'art. 32 R.D. cit.

Ciò vuole significare che gli impugnati provvedimenti normativi, applicati in modo univoco in situazioni difformi dagli Istituti di credito hanno riservato, e continuano a riservare, un ingiustificato trattamento di favore per le Banche e gli altri Enti Creditizi - che, sotto l'intimazione della comminatoria di maggiori sanzioni, intervengono da terzi in rapporti obbligatori a loro estranei, assumendo mola proprio quella qualifica di autorità competenti alla vigilanza che nessuna norma ha loro riconosciuto caratterizzandosi come espressione di pericolo assimilabile agli effetti degli artt. 1434-1435 e ss. c.c. nonché art. 610 c.p.

La continuativa autorizzazione di tali atteggiamenti all'interno della collettività produttiva privata ad opera dei poteri forti rappresentati da Banche ed altri Enti Creditizi consente di privare la collettività di uno strumento di lotta alle forme più subdole di intimidazione, quella praticata per mezzo di apparentemente innocui congegni contrattuali o legislativi deformati dalla prassi applicativa, dei quali a rimanere vittima è quasi sempre il semplice consumatore; vale a dire quel cittadino che non vive di rendite di posizione, ma solo del proprio quotidiano lavoro, quello sul quale, secondo l'art. 1 della Costituzione, è fondata la nostra Repubblica Democratica.

Invero, un'interpretazione proveniente dal legislatore si rende necessaria solo quando si vengono a determinare tra gli operatori del diritto contrasti in ordine al significato di una legge o alle sue conseguenze giuridiche, cosa costantemente verificatasi per la legge n. 386/90.

Anzi, la soluzione adottata dalla prassi contrasta apertamente con l'interpretazione unanimemente data dal linguaggio adottato dal legislatore.

L'irragionevolezza delle norme impugunate appare "ictu oculi" evidente se si considera che, nella controversia in esame, applicandola, consentirebbe ad un Giudice di Pace della Repubblica una pronuncia di rigetto della domanda attore con riconoscimento del legittimo operato di Poste Italiane nella circostanziata applicazione della procedura di irrogazione delle sanzioni (ugualmente non comminate) nonostante le omissioni e/o i ritardi dei traente.

Art. 24 Cost.

Per gli stessi motivi risulta violato l'art. 24 della Costituzione, atteso che tutti coloro, probabilmente non molti, che hanno avuto la forza, il coraggio e l'intuito giuridico di opporsi in un giudizio contro codesta prassi operativa posta in essere dalle Banche e dagli altri Enti Creditizi si vedono lesi nel diritto alla tutela giurisdizionale nella quale avevano confidato in base al diritto vigente.

Risulta così frustrata la tutela giurisdizionale di diritti lesi dalla reiterazione di condotte consapevolmente finalizzate ad una sorta di Intervento impositivo da parte di autorità incompetenti, e non riconosciute legislativamente, nel farsi portatori di un interesse ultra contrattuale in assenza dei requisiti soggettivi previsti dalle norme sostanziali di disciplina ed in concomitanza ai limiti procedurali delle disposizioni attuative della legge n. 386/1990 descritte in narrativa, così necessitandosi l'individuazione di un criterio oggettivo per l'individuazione del limite oltre il quale la imposizione dei pagamenti della clausola penale sotto comminatoria di degnazione alla centrale dei rischi di Banca d'Italia integra l'illegittimità di un comportamento oggettivamente perseguibile in sede civile nonché una condotta assimilabile alle ipotesi di violenza privata in sede penale.

Art. 25 Cost.

L'art. 25 della Costituzione, da ritenersi norma non solo di principio, è violato perché con l'applicazione pragmatica delle impugunate disposizioni non si protegge il cittadino consumatore che, di fatto, nelle ipotesi identiche a quella in esame, viene a trovarsi punito - in forma preventiva in assenza di una precisa disciplina normativa che regoli l'ipotesi di settore.

L'atteggiamento così posto in essere da Banche ed altri Enti Creditizi deflette e scoraggia l'accesso al credito e alla iniziativa economica privata, alla quale notoriamente il lavoratore, il consumatore, il cittadino, od anche un semplice professionista, accede quale strumento di vita quotidiana in diretta relazione alle condizioni quotidiane ed attuali del credito a consumo.



Viceversa, dall'ammissibilità dell'atteggiamento vessatorio posto in essere da Banche ed altri Enti Creditizi l'unica tutela riconosciuta viene concessa giusto alla condotta dei banchieri più arroganti che non si fanno mai carico, da contraenti forti, della prevedibile evoluzione in senso vessatorio degli effetti delle prassi operative bancarie sulla vita dei cittadini, come doverosamente sarebbero tenuti a fare in base all'ordinamento e segnatamente subito dopo l'entrata in vigore della legge n. 386/1990.

Tanto più se si considera che:

1) negli anni successivi all'entrata in vigore della legge n. 386/1990 la Corte di Cassazione ha avuto modo di soffermarsi sull'interpretazione più estensiva dell'art. 3 l. cit. arrivando a statuire il consolidato principio secondo il quale (solo) nell'ipotesi di emissione a vuoto di assegni bancari non è consentita la rinuncia alla penale di cui all'art. 3, legge n. 386 del 1990, non trattandosi di misura posta ad esclusivo vantaggio del creditore cartolare;

2) la natura della clausola penale ex art. 3 l. cit. si differenzia da quella disciplinata dall'art. 1382 c.c. che costituisce pattuizione accessoria al contratto, per la sua natura pubblicistica poiché già inerendo alla procedibilità dell'azione penale, attraverso la sanzione del pagamento della immutabile percentuale del 10% dell'importo dell'assegno mirava a dissuadere dalla commissione del reato di emissione di assegni senza provvista, unica ipotesi codificata.

Principio di diritto:

Dica la Corte se l'interpretazione della legge n. 386/1990 in relazione alle disposizioni di cui agli artt. 8 ed 8-bis, 9-bis e 3 legge n. 386/1990, nel loro combinato disposto integrale con gli artt. 1829 c.c. nonché gli artt. 32 e 50 - R.D. 1736/1933, laddove applicate in ipotesi di cd. "check truncation" mediante canali telematici, pur soddisfacendo il creditore beneficiario, violando gli artt. 2-3, 24-25 e 41 della Costituzione, legittimino (o meno) l'Azienda di Credito a: (1) trattenere dal conto corrente del debitore somme di danaro a titolo di «servizio commissioni per impagato assegno» senza avere dato preventiva comunicazione al debitore proprio cliente dell'intervenuta ri-negoziazione del titolo; (2) trattenere dal conto corrente del debitore somme di danaro a titolo di «servizio commissioni per impagato assegno» anche nell'ipotesi in cui il titolo sia stato pagato e non stornato; (3) trattenere dal conto corrente del debitore somme di danaro a titolo di «oneri accessori» ex art. 3, legge n. 386/1990 anche nell'ipotesi in cui il titolo sia stato pagato e non stornato; (4) "minacciare" il debitore l'avvio della procedura CAI in caso di mancata osservanza del termine sancito dall'art. 8 l. cit. anche nell'ipotesi in cui il titolo sia stato pagato e non stornato; (5) non avvertire il debitore che la procedura CAI è stata interrotta anche nell'ipotesi di mancata trasmissione dei documenti richiesti dall'Azienda di Credito sebbene ottenuti dal debitore entro il medesimo termine; (6) avviare la procedura prevista dalle norme citate prima di averne dato comunicazione al titolare del rapporto di conto corrente interessato secondo le medesime disposizioni applicate a titolo preventivo; (7) omettere regolare comunicazione di blocco della avviata procedura ex legge n. 386/1990 nell'ipotesi in cui il traente abbia pagato l'intero debito ed i suoi accessori attraverso i canali telematici gestiti dalla medesima Azienda di Credito e non altri; (8) omettere regolare comunicazione di blocco della avviata procedura ex legge n. 386/1990 nell'ipotesi in cui il traente abbia pagato l'intero debito ed i suoi accessori attraverso i canali ordinari gestiti da terzi ed in data successiva al termine di cui all'art. 8, della legge n. 386/1990.

P. Q. M.

1) Solleva questione di legittimità costituzionale degli artt. 8 ed 8-bis, 9-bis e 3 legge n. 386/1990, nel loro combinato disposto integrale con gli artt. 1829 c.c. nonché gli artt. 32 e 50 - R.D. 1736/1933 in relazione agli artt. 2-3, 24-25 e 41 della Costituzione nei termini e per le ragioni di cui in motivazione;

2) Sospende il procedimento in corso;

3) Dispone la notificazione della presente ordinanza ai procuratori delle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri e la comunicazione della stessa ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato;



4) Ordina la trasmissione dell'ordinanza alla Corte costituzionale insieme con gli atti del giudizio e con la prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte.

Acireale, 15 gennaio 2010

Il Giudice di pace: FLORITTA

Il G.d.P. ordina la correzione al rigo 6 del presente provvedimento, in modo da leggersi anzichè "sentenza" "ordinanza".

Acireale, 3-X-2011

Il Giudice di pace: ZAPPALÀ

14C00103

N. 71

Ordinanza del 31 gennaio 2014 emessa dal Tribunale amministrativo per il Piemonte sul ricorso proposto da Provincia di Alessandria c/ Regione Piemonte e Provincia del Verbano Cusio Ossola.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Piemonte - Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013-2015 - Autorizzazione dell'assunzione degli impegni di spesa entro il limite degli stanziamenti di competenza dello stato di previsione della spesa per l'anno finanziario 2013 - Assegnazione al capitolo n. 149827 (denominato "Fondo per l'esercizio delle funzioni conferite") della somma, in termini di competenza, di euro 20.000.000 - Aggiornamenti e variazioni allo stato di previsione dell'entrata e della spesa del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 - Variazioni al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio di copertura finanziaria - Violazione del principio di buon andamento - Violazione del principio di autonomia finanziaria provinciale - Lesione dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza.

- Legge della Regione Piemonte 7 maggio 2013, n. 9, artt. 2, commi 1 e 2, e 4, in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge, U.P.B. DB05011 – Titolo 1 – cat. 05; legge della Regione Piemonte 6 agosto 2013, n. 16, art. 1, in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge, U.P.B. DB05011 – Titolo 1 – cat. 05.
- Costituzione, artt. 3, 97, 114, 117, 118 e 119.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1338 del 2013, proposto da:

PROVINCIA DI ALESSANDRIA, rappresentata e difesa dagli avv. Alberto Vella, Paola Terzano, Desiree Fortuna, Carlo Emanuele Gallo, con domicilio eletto presso Carlo Emanuele Gallo in Torino, via Pietro Palmieri, 40;

contro REGIONE PIEMONTE, rappresentata e difesa dall'avo. Giovanna Scollo, con domicilio eletto presso Giovanna Scollo in Torino, piazza Castello, 165;

PROVINCIA DEL VERBANO CUSIO OSSOLA;

per l'annullamento della deliberazione della Giunta Regionale del Piemonte n. 47-6446 del 30/09/13 (pubblicata sul B.U. 40 del 03/10/13) ad oggetto "Leggi Regionali 17/99 e 44/00 s.m.i. - Indicazione della suddivisione e ripartizione dei fondi 2013 agli Enti Locali piemontesi",

nonchè per l'annullamento di tutti gli atti antecedenti, preordinati, consequenziali e comunque connessi ancorchè non conosciuti del procedimento ed in particolare della deliberazione della Giunta Regionale del Piemonte n. 26-6372 del 17/09/13 (pubblicata sul B.U. 40 del 03/10/13) ad oggetto "Ulteriore assegnazione delle risorse finanziarie iscritte sul Bilancio di gestione pluriennale 2013-2015";



e per la conseguente condanna a' sensi dell'art. 34, comma 1 lett. c) del Cod. Proc. Amm., della Regione Piemonte all'esatto adempimento dell'obbligazione di garantire la capienza dello stanziamento delle risorse per le funzioni delegate alla Provincia di Alessandria per l'anno 2013,

nonchè per l'accertamento del diritto della Provincia di Alessandria, in virtù dell'accordo raggiunto con la Regione Piemonte, di ottenere trasferimenti finanziari adeguati alle funzioni ad essa delegate dalla Regione Piemonte, per gli anni 2011 e 2012,

nonché per la condanna della Regione Piemonte al pagamento in favore della Provincia di Alessandria degli importi riferiti alla causale di cui sopra, in una con gli interessi legali e la maggior somma derivante dalla svalutazione monetaria,

ed infine per ogni ulteriore consequenziale statuizione.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Piemonte;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 15 gennaio 2014 il dott. Antonino Masaracchia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Fatto

1. La Provincia di Alessandria ha domandato a questo TAR l'annullamento, previa sospensione cautelare, della delibera della Giunta regionale del Piemonte, n. 47-6446 del 30 settembre 2013, recante l'individuazione ed il riparto per il 2013 delle risorse finanziarie da destinare all'esercizio delle funzioni conferite agli Enti locali. Oggetto di impugnazione, peraltro, è anche la d.G.R. n. 266327, del 17 settembre 2013 (atto presupposto), che ha assegnato le risorse finanziarie di parte corrente — già indicate nella legge regionale n. 9 del 2013, recante l'approvazione del bilancio di previsione regionale per il 2013 — alle varie Direzioni regionali.

Lamenta la Provincia ricorrente — in quanto conferataria di funzioni amministrative regionali, a norma del sistema di decentramento amministrativo delineato dalla legge n. 59 del 1997, dal d.lgs. n. 112 del 1998 e dalle leggi regionali attuative — che le somme così stanziata dalla Regione (per un importo riconosciuto alla Provincia ricorrente di soli euro 2.243.636,07 complessivi), non sono sufficienti a dare copertura neanche alle mere spese necessarie per il funzionamento degli uffici provinciali che esercitano le funzioni decentrate, in quanto non consentono di coprire neppure gli stipendi del personale. Vengono quindi sollevate diverse censure di legittimità avverso le impugnate delibere, in particolare: per violazione dell'art. 4 della legge n. 59 del 1997 e del d.lgs. n. 143 del 1997 per mancato rispetto del principio di copertura finanziaria e patrimoniale dei costi per l'esercizio delle funzioni amministrative conferite, nonché violazione delle leggi regionali n. 17 del 1999 e n. 44 del 2000; per eccesso di potere per erronea valutazione dei presupposti, illogicità, contraddittorietà, ingiustizia grave e manifesta; per illegittimità derivata, per illegittimità costituzionale delle leggi della Regione Piemonte n. 9 del 2013 e n. 16 del 2013 di approvazione ed assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2013 e pluriennale 2013-2015.

2. All'esito dell'udienza camerale del 15 gennaio 2014 il Collegio ha ritenuto di sollevare questione di legittimità costituzionale in relazione alle norme delle leggi regionali del 2013 contenenti il bilancio di previsione 2013, norme riconosciute rilevanti per la decisione del gravame, e, con separata ordinanza n. 45 del 2014, ha disposto la sospensione cautelare degli atti impugnati sino alla prima camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti relativi al giudizio da parte della Corte costituzionale.

Deve quindi osservarsi che questo TAR non ha ancora esaurito la propria potestas iudicandi nella sede cautelare, in quanto la sospensione degli atti impugnati è stata disposta sino all'esito della decisione della questione di legittimità costituzionale (*cfr.* Corte cost., sent. n. 172 del 2012).



Diritto

1. Emerge dagli atti versati in giudizio che la Regione Piemonte, in attuazione delle leggi regionali n. 9 del 2013 (“Bilancio di previsione per l’anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013- 2015”) e n. 16 del 2013 (“Assestamento al bilancio di previsione per l’anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013/2015”), con d.G.R. n. 26-6327, del 17 settembre 2013, ha assegnato integralmente le risorse finanziarie di parte corrente 2013 (pari ad euro 20.000.000,00) alla Direzione “Affari Istituzionali e Avvocatura — Rapporti con le Autonomie Locali”, per l’esercizio delle funzioni conferite agli Enti locali piemontesi. Con la successiva deliberazione n. 47-6446, del 30 settembre 2013, la Giunta regionale ha quindi provveduto a ripartire proporzionalmente, tra i suddetti Enti, la somma così assegnata, provvedendo per l’effetto ad assegnare alla Provincia odierna ricorrente la somma complessiva di euro 2.243.636,07.

Tale ultima somma è però manifestamente insufficiente a garantire la copertura di tutte le spese necessarie a far fronte all’esercizio delle funzioni conferite alla Provincia. Come documentato in giudizio dalla ricorrente (doc. n. 14), infatti, per il pagamento dei soli stipendi del personale Agricoltura la somma necessaria supererebbe i 2 milioni e 300.000 euro annui, con la conseguenza che l’amministrazione — oltre a non poter materialmente esercitare le funzioni conferite — non sarebbe neanche in grado di mantenere le obbligazioni contratte con i terzi.

In proposito, non ignora il Collegio che, a norma dell’art. 19, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011, a decorrere dall’anno 2013, ciascuna Regione a Statuto ordinario deve assicurare la soppressione di tutti i trasferimenti regionali, aventi carattere di generalità e permanenza, di parte corrente e, ove non finanziati tramite il ricorso all’indebitamento, in conto capitale diretti al finanziamento delle spese delle Province, ai sensi dell’articolo 11, comma 1, lett. e, della legge-delega n. 42 del 2009. Tale previsione normativa, nel concorrere ad attuare il disegno di federalismo fiscale ai sensi dell’art. 119 Cost., ha altresì stabilito che, per assicurare alle Province un importo corrispondente ai trasferimenti regionali così soppressi, ciascuna Regione deve comunque determinare, con proprio atto amministrativo (previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali, d’intesa con le Province del proprio territorio), una compartecipazione delle Province alla tassa automobilistica regionale, con successiva possibilità di adeguamento dell’aliquota e di incremento della compartecipazione; in caso di persistente incapienza rispetto all’ammontare delle risorse regionali soppresse, ciascuna Regione è altresì chiamata ad assicurare alle Province la compartecipazione ad altro tributo regionale, nei limiti della compensazione dei trasferimenti soppressi (comma 2 dell’art. 19 cit.). E’ stato altresì previsto che, in caso di mancata fissazione della compartecipazione alla tassa automobilistica entro la data del 30 novembre 2012, lo Stato sarebbe intervenuto in via sostitutiva ai sensi dell’art. 8 della legge n. 131 del 2003.

Con riguardo alla situazione esistente in Piemonte, la difesa della Regione non ha documentato se essa abbia fissato, entro il 30 novembre 2012, la misura della suddetta compartecipazione; né se si è verificato un successivo intervento statale sostitutivo; né, ancora, se sia stato istituito il “Fondo sperimentale regionale di riequilibrio” che, ai sensi del comma 4 della disposizione in esame, potrebbe consentire di realizzare, in forma progressiva e territorialmente equilibrata, l’attuazione del nuovo sistema. Nel presente giudizio, l’amministrazione resistente ha unicamente riferito che, con d.G.R. n. 27-6545, del 22 ottobre 2013, la Giunta regionale ha costituito un “tavolo regionale di coordinamento” in materia di riorganizzazione del conferimento delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli Enti locali: in tale atto, in effetti (doc. n. 1 della Regione), è stato deliberato di affidare al suddetto “tavolo di coordinamento” anche la determinazione della percentuale di compartecipazione delle Province alla tassa automobilistica spettante alla Regione “in misura tale da assicurare un importo corrispondente ai trasferimenti regionali soppressi in applicazione delle disposizioni di cui all’art. 19 del D.Lgs 68/2011”. Ma è evidente che, al momento, nessuna determinazione è stata adottata; con la conseguenza che l’eventuale venir meno dei trasferimenti regionali, ai sensi del comma 1 dell’art. 19 del d.lgs. n. 68 del 2011, non potrebbe attualmente trovare copertura in alcuna voce. Ne consegue l’attuale completa inoperatività, per la Regione Piemonte, della previsione di cui all’art. 19 del d.lgs. n. 68 del 2011: tale norma, rimasta inattuata nella *pars construens* (ossia, laddove assicura il recupero delle risorse soppresse), non può di conseguenza trovare applicazione neanche nella *pars destruens* (ossia, laddove dispone la soppressione dei trasferimenti regionali alle Province), pena la violazione delle disposizioni costituzionali che di seguito si richiameranno (*infra*, par. n. 2): con la conseguenza che questo Giudice deve interpretarla in modo costituzionalmente orientato, ossia nel senso che la sua operatività deve rimanere sospesa finché non saranno concretamente stabilite le modalità di recupero delle risorse soppresse.



2. Le leggi regionali che hanno approvato il bilancio di previsione per l'anno 2013, dal canto loro, nello stabilire una consistente riduzione degli stanziamenti a favore delle Province per le funzioni loro delegate (riduzione pari a circa il 50% delle risorse stanziare per il 2012 le quali, a loro volta, erano già state consistentemente diminuite rispetto agli anni precedenti), di fatto impediscono a queste ultime la concreta possibilità di esercitare quelle funzioni, in violazione degli artt. 114, 117, 119, 97, 3 e 118 Cost.

2.1. Si evidenzia, anzitutto, la violazione dell'autonomia finanziaria delle Province, di cui agli artt. 117 e 119 Cost., con negative ricadute anche sul buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost). Fintanto che le Province continuano ad essere individuate, nella Costituzione, come enti costituenti la Repubblica e dotati di autonomia, anche finanziaria (art. 114, commi 1 e 2, e 119, comma 1, Cost.), la sottrazione delle risorse loro spettanti in base alla legge si traduce in una menomazione della loro autonomia finanziaria (*cf.* Corte cost., sent. n. 241 del 2012) perché costringe tali enti a dare copertura ai costi delle funzioni trasferite con risorse proprie (che, peraltro, la Provincia ricorrente allega di non possedere). Al tempo stesso, la descritta menomazione dell'autonomia finanziaria si traduce in un ostacolo all'assolvimento dei compiti istituzionali che, anche in base al ricordato sistema di decentramento amministrativo avviato con la legge n. 59 del 1997, tali enti territoriali sono chiamati a svolgere. L'autonomia finanziaria è, infatti, funzionale all'assolvimento di detti compiti (così Corte cost., sent. n. 63 del 2013), ed il suo venir meno non favorisce di certo l'effettivo esercizio delle funzioni e dei servizi secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità. In tale quadro, pertanto, il ruolo delle autonomie locali, quale attualmente disegnato dalle richiamate norme costituzionali, non può considerarsi compatibile con una drastica riduzione dei servizi che gli Enti locali sono chiamati a fornire ai cittadini, giustificata esclusivamente da considerazioni di carattere finanziario. L'equilibrio di bilancio che anche le Regioni sono chiamate a mantenere, insieme al loro dovere di concorrere ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea (art. 119, comma 1, Cost., nella formulazione risultate a seguito della legge cost. n. 1 del 2012 —peraltro solo a decorrere dall'esercizio finanziario 2014), non può infatti tradursi nel taglio indiscriminato dei servizi e delle attività amministrative, assurgendo a valore primario del nostro ordinamento costituzionale. Analogamente a quanto osservato dalla sentenza n. 36 del 2013 della Corte costituzionale (resa in materia di Livelli Essenziali di Assistenza), anche il soddisfacimento delle ordinarie attività amministrative non dipende solo dalle risorse disponibili, ma anche dalla loro allocazione ed utilizzazione: ciò soprattutto allorché — come nel caso di specie — il mancato o l'insufficiente stanziamento comporti la compromissione delle istanze costituzionali già richiamate. Pertanto anche le leggi regionali, della cui legittimità costituzionale in questa sede si dubita, potevano e dovevano allocare od utilizzare diversamente le risorse a disposizione, pur di garantire alle Province la salvaguardia della loro autonomia finanziaria e — correlativamente — pur di mantenere il buon andamento nell'amministrazione pubblica. Il tutto, ovviamente, nel necessario rispetto del principio di previa copertura della spesa in sede legislativa (art. 81, comma 4, Cost.).

Va, in proposito, ricordato che — come più volte sottolineato dalla Corte costituzionale — se è vero che dall'art. 81 Cost. (ai cui principi anche le Regioni devono sottostare: *cf.*, di recente, Corte cost., cent. n. 4 del 2014) deriva un principio di tendenziale equilibrio finanziario dei bilanci dello Stato (e delle Regioni), tanto su base annuale che su base pluriennale, “da questa premessa non può logicamente conseguire che sussista in materia un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi. Al contrario, ritenere che quel principio sia riconosciuto in Costituzione non può avere altro significato che affermare che esso rientra nella tavola complessiva dei valori costituzionali, la cui commisurazione reciproca e la cui ragionevole valutazione sono lasciate al prudente apprezzamento” della Corte costituzionale. “In altri termini, non si può ipotizzare che la legge di approvazione del bilancio dello Stato o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscano una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale” (così Corte cost., seni. n. 260 del 1990).

2.2. Al contempo, si staglia anche la violazione dell'art. 3 della Costituzione, sia sotto il profilo dell'irragionevolezza, sia sotto il profilo della violazione del principio di eguaglianza sostanziale.

Sul primo versante, la drastica riduzione degli stanziamenti sofferta dalla Provincia ricorrente non tiene conto dell'esigenza (logica, ancor prima che giuridica) che le funzioni assegnate siano conferite unitamente alle risorse disponibili per il loro svolgimento, viepiù in considerazione del livello dei costi delle funzioni delegate.

Sul secondo versante, appare al Collegio evidente che quella drastica, riduzione si pone in frontale contrasto con il compito della Repubblica (e quindi, per la parte di propria competenza, anche delle Regioni) di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (art. 3, comma 2, Cost.). E' infatti evidente che il mancato esercizio delle funzioni delegate alle Province — afferenti a settori nevralgici della vita economica e sociale della comunità territoriale: si pensi, solo per citarne



alcuni, all'industria, alle miniere, all'inquinamento atmosferico, acustico ed elettromagnetico, alla gestione dei rifiuti, all'energia, alla tutela delle acque, alla difesa del suolo, alla protezione civile, al turismo, ai trasporti, all'istruzione, ai servizi sociali, ai beni culturali, ecc. —, lungi dal "rimuovere" gli ostacoli descritti dall'art. 3, comma 2, Cost., al contrario li causerebbe e, allo stesso tempo, si tradurrebbe in inaccettabili discriminazioni di fatto tra i cittadini e nella sostanziale negazione dei loro diritti di libertà.

2.3. Si evidenzia, infine, anche la violazione dell'art. 118 Cost. e dei principi ivi proclamati di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Siffatti principi postulano, infatti, che determinate funzioni siano conferite anche alle Province le quali, così, ne diventano titolari ai sensi dell'art. 118, comma 2, Cost. In tale quadro costituzionale, il mantenimento delle funzioni già, conferite con legge statale, accompagnato però dal taglio delle risorse destinate a quelle funzioni, equivale ad una sostanziale espropriazione delle funzioni di cui le Province sono titolari, in violazione del dettato costituzionale e del principio di sussidiarietà verticale (in applicazione del quale, invece, quelle funzioni erano state allocate alle Province). Ne esce violentato anche il principio di adeguatezza, in quanto lo stanziamento disposto è del tutto inidoneo a consentire alla Provincia di far fronte ai costi che lo svolgimento delle funzioni delegate implica.

3. La questione di legittimità costituzionale così prospettata è anche rilevante per la decisione che questo TAR dovrà assumere sul ricorso, ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953.

Le impugnate delibere di Giunta regionale, nell'attribuire lo stanziamento oggetto di contestazione alla Provincia ricorrente, non potevano infatti che rimanere entro gli ambiti finanziari indicati dalle leggi regionali di approvazione del bilancio di previsione 2013, con riferimento alle somme da queste indicate nell'apposita Unità Previsionale di Base (UPB) n. DB05011 "Affari istituzionali ed Advocatura - Rapporti con le Autonomie Locali" — Titolo 1 "Spese correnti" — cat. 05 "Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche", di cui all'Allegato A di entrambe le leggi (intitolato "Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013"). In tal senso si è infatti mossa, dapprima, la d.G.R. n. 26-6372, del 17 settembre 2013, la quale ha provveduto ad "assegnare integralmente le risorse regionali 2013 di parte corrente delle Direzioni Affari istituzionali ed Advocatura", e successivamente la d.G.R. n. 47-6446, del 30 settembre 2013, la quale ha specificamente provveduto alla suddivisione e ripartizione di quelle risorse agli Enti locali piemontesi (nelle cui premesse, tra l'altro, si legge che, con la precedente d.G.R. n. 26-6372, del 17 settembre 2013, "sono state assegnate le risorse finanziarie di € 20.000.000,00 (Ass. 100591) alla Direzione 'Affari Istituzionali ed Advocatura' stanziata sul Cap. 149827 del Bilancio 2013 per le funzioni conferite agli Enti Locali del Piemonte"). E' quindi evidente che le impugnate delibere di Giunta regionale non avrebbero potuto attribuire agli Enti locali piemontesi maggiori risorse rispetto a quelle indicate negli allegati delle leggi di approvazione del bilancio 2013 e che — di conseguenza — le doglianze in questa sede avanzate dalla Provincia ricorrente non possono che coinvolgere, in via necessaria e pregiudiziale, proprio quelle leggi di bilancio.

In particolare, vengono in considerazione ai fini del giudizio di costituzionalità:

- l'art. 2, commi 1 e 2, della legge della Regione Piemonte 7 maggio 2013, n. 9 ("Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per gli anni finanziati 2013-2015"), mediante il quale è stato approvato il totale generale delle spese ed è stata autorizzata l'assunzione degli impegni di spesa entro i limiti degli stanziamenti di competenza dello stato di previsione della spesa per l'anno finanziario 2013, in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge, nella parte relativa all'UPB DB05011 — Titolo 1 — cat. 05;

- l'art. 4 della medesima legge regionale, che ha approvato il quadro generale riassuntivo del bilancio per l'anno finanziario 2013, in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge, nella parte in cui assegna al Capitolo n. 149827 (denominato "Fondo per l'esercizio delle funzioni conferite (L.R. 34/98)") la somma, in termini di competenza, di euro 20.000.000,00;

- l'art. 1 della legge della Regione Piemonte 6 agosto 2013, n. 16 ("Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni finanziati 2013/2015"), che ha introdotto gli aggiornamenti e le variazioni allo stato di previsione dell'entrata e della spesa del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013, in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge, nella parte relativa all'UPB DB05011 — Titolo 1 — cat. 05.

Il Collegio ritiene pertanto che sussistano tutti i presupposti per sollevare questione di legittimità costituzionale delle indicate disposizioni.



P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, Sezione seconda,

a) dichiara rilevante per la definizione del presente giudizio e non manifestamente infondata, nei termini di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge della Regione Piemonte 7 maggio 2013, n. 9 ("Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013-2015"), in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge, nella parte relativa all'U.P.B. DB05011 — Titolo 1 — cat. 05, nonché dell'art. 4 della medesima legge regionale in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge, nella parte in cui assegna al Capitolo n. 149827 (denominato "Fondo per l'esercizio delle funzioni conferite 34/98") la somma, in termini di competenza, di euro 20.000.000,00, nonché dell'art. 1 della legge della Regione Piemonte 6 agosto 2013, n. 16 ("Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013/2015"), in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge, nella parte relativa all'U.P.B. DB05011 — Titolo 1 — cat. 05;

b) solleva, per l'effetto, questione di legittimità costituzionale delle norme citate per violazione degli artt. 114, 117, 119, 97, 3, commi 1 e 2, e 118 della Costituzione;

c) sospende il processo ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

d) dà atto che, con separata ordinanza n. 38 del 2014, è stata disposta la sospensione del presente giudizio e rinviata la trattazione della domanda cautelare alla prima camera di consiglio utile successiva alla restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale;

e) manda alla Segreteria di provvedere alla notificazione della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente della Giunta regionale del Piemonte ed alla comunicazione della stessa al Presidente del Consiglio regionale del Piemonte.

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 15 gennaio 2014

Il Presidente: SALAMONE

L'Estensore: MASARACCHIA

14C00104

N. 72

Ordinanza del 31 gennaio 2014 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte sul ricorso proposto dalla Provincia del Verbano Cusio Ossola contro la Regione Piemonte e la Provincia di Biella

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Piemonte - Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013-2015 - Autorizzazione dell'assunzione degli impegni di spesa entro il limite degli stanziamenti di competenza dello stato di previsione della spesa per l'anno finanziario 2013 - Assegnazione al capitolo n. 149827 (denominato "Fondo per l'esercizio delle funzioni conferite") della somma, in termini di competenza, di euro 20.000.000 - Aggiornamenti e variazioni allo stato di previsione dell'entrata e della spesa del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 - Variazioni al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio di copertura finanziaria - Violazione del principio di buon andamento - Violazione del principio di autonomia finanziaria provinciale - Lesione dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza.

- Legge della Regione Piemonte 7 maggio 2013, n. 9, artt. 2, commi 1 e 2, e 4, in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge, U.P.B. DB05011 – Titolo 1 – cat. 05; legge della Regione Piemonte 6 agosto 2013, n. 16, art. 1, in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge, U.P.B. DB05011 – Titolo 1 – cat. 05.
- Costituzione, artt. 3, 97, 114, 117, 118 e 119.



IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1252 del 2013, proposto da: Provincia del Verbano Cusio Ossola, rappresentata e difesa dall'avv. Alessandra Simone, con domicilio eletto presso T.A.R. Piemonte Segreteria in Torino, corso Stati Uniti, 45, contro:

Regione Piemonte, rappresentata e difesa dall'avv. Giovanna Scollo, con domicilio eletto presso Giovanna Scollo in Torino, piazza Castello, 165;

Provincia di Biella;

per l'annullamento:

della d.G.R. 47-6446 del 30 settembre 2013 recante individuazione e riparto per il 2013 delle risorse finanziarie da destinare all'esercizio delle funzioni conferite agli Enti locali, nella parte in cui viene individuata in soli euro 912.526,86 la somma da destinare alla Provincia del VCO;

della d.G.R. 26-6327 del 17 settembre 2013 inerente ulteriore assegnazione di risorse finanziarie iscritte sul bilancio pluriennale 2013/2015;

e per l'annullamento di tutti gli atti precedenti, preordinati, consequenziali e comunque connessi e per ogni consequenziale statuizione; nonché, per l'eventuale rinvio alla Corte costituzionale, della questione di legittimità costituzionale della legge regionale n. 9/2013 di approvazione del Bilancio di previsione regionale per contrasto con gli artt. 97, 117, 118 e 119 Cost.;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Piemonte;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 15 gennaio 2014 il dott. Antonino Masaracchia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO

1. La Provincia del Verbano Cusio Ossola ha domandato a questo TAR l'annullamento, previa sospensione cautelare, della delibera della Giunta regionale del Piemonte, n. 47-6446 del 30 settembre 2013, recante l'individuazione ed il riparto per il 2013 delle risorse finanziarie da destinare all'esercizio delle funzioni conferite agli Enti locali. Oggetto di impugnazione, peraltro, è anche la d.G.R. n. 26-6327, del 17 settembre 2013 (atto presupposto), che ha assegnato le risorse finanziarie di parte corrente — già indicate nella legge regionale n. 9 del 2013, recante l'approvazione del bilancio di previsione regionale per il 2013 — alle varie Direzioni regionali.

Lamenta la Provincia ricorrente — in quanto conferitaria di funzioni amministrative regionali, a norma del sistema di decentramento amministrativo delineato dalla legge n. 59 del 1997, dal d.lgs. n. 112 del 1998 e dalle leggi regionali attuative — che le somme così stanziolate dalla Regione (per un importo riconosciuto alla Provincia ricorrente di soli euro 912.526,86 complessivi), non sono sufficienti a dare copertura neanche alle mere spese necessarie per il funzionamento degli uffici provinciali che esercitano le funzioni decentrate, in quanto non consentono di coprire neppure gli stipendi del personale (ammontanti ad euro 2.173.140,00).

Vengono quindi sollevate diverse censure di legittimità avverso le impuginate delibere, in particolare per violazione dell'art. 149, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000 (norma che fonderebbe una "vera e propria situazione giuridica di diritto soggettivo di credito" in capo alla Provincia), dell'art. 4, comma 3, lett. i, della legge n. 59 del 1997 e degli artt. 3, comma 3, e 7, commi 2, lett. b, e 8, lett. d, del d.lgs. n. 112 del 1998, *sub specie* di violazione del principio di copertura finanziaria "congrua" dei costi per l'esercizio delle funzioni amministrative conferite dalle Regioni alle Province.

Si lamenta, similmente, anche la violazione degli artt. 7 e 10 della legge della Regione Piemonte n. 17 del 1999 ("Riordino dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di agricoltura, alimentazione, sviluppo male, caccia e pesca), e dei principi di cui alla legge della Regione Piemonte n. 34 del 1998 ("Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli Enti locali), segnatamente agli artt. 2, 4, 10 e 16; nonché la violazione e falsa applicazione dell'art. 2 della legge regionale n. 44 del 2000 ("Disposizioni normative per l'attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59») ed, infine, eccesso di potere sotto svariati aspetti.



In via subordinata, peraltro, la Provincia ricorrente ha chiesto a questo TAR di sollevare questione di legittimità costituzionale della legge regionale di bilancio (la n. 9 del 2013), “nella parte in cui assegna alla Direzione affari istituzionali e rapporti con le autonomie locali — titolo 1 - spese corrente - cat 05 — la sola somma di € 21.500.000,00”, somma sulla base della quale individuare la ripartizione dei trasferimenti alla Provincia ricorrente.

2. All’esito dell’udienza camerale del 15 gennaio 2014 il Collegio ha ritenuto di sollevare questione di legittimità costituzionale in relazione alle norme delle leggi regionali del 2013 contenenti il bilancio di previsione 2013, norme riconosciute rilevanti per la decisione del gravame, e, con separata ordinanza n. 38 del 2014, ha disposto la sospensione cautelare degli atti impugnati sino alla prima camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti relativi al giudizio da parte della Corte costituzionale.

Deve quindi osservarsi che questo TAR non ha ancora esaurito la propria *potestas iudicandi* nella sede cautelare, in quanto la sospensione degli atti impugnati è stata disposta sino all’esito della decisione della questione di legittimità costituzionale (*cf.* Corte cost., seni. n. 172 del 2012).

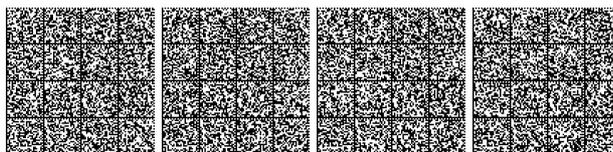
DIRITTO

1. Emerge dagli atti versati in giudizio che la Regione Piemonte, in attuazione delle leggi regionali n. 9 del 2013 (“Bilancio di previsione per l’anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013-2015”) e n. 16 del 2013 (“Assestamento al bilancio di previsione per l’anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013-2015”), con d.G.R. n. 26-6327, del 17 settembre 2013, ha assegnato integralmente le risorse finanziarie di parte corrente 2013 (pari ad euro 20.000.000,00) alla Direzione “Affari Istituzionali e Avvocatura - Rapporti con le Autonomie locali”, per l’esercizio delle funzioni conferite agli Enti locali piemontesi. Con la successiva deliberazione n. 47-6446, del 30 settembre 2013, la Giunta regionale ha quindi provveduto a ripartire proporzionalmente, tra i suddetti Enti, la somma così assegnata, provvedendo per l’effetto ad assegnare alla Provincia odierna ricorrente la somma complessiva di euro 912.526,86.

Tale ultima somma è però manifestamente insufficiente a garantire la copertura di tutte le spese necessarie a far fronte all’esercizio delle funzioni conferite alla Provincia. Come documentato in giudizio dalla ricorrente (doc. n. 6), infatti, per il pagamento dei soli stipendi al personale impiegato nelle varie funzioni delegate la somma necessaria supererebbe i 2 milioni di euro annui, con la conseguenza che l’amministrazione — oltre a non poter materialmente esercitare le funzioni conferite — non sarebbe neanche in grado di mantenere le obbligazioni contratte con i terzi.

In proposito, non ignora il Collegio che, a norma dell’art. 19, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011, a decorrere dall’anno 2013, ciascuna Regione a Statuto ordinario deve assicurare la soppressione di tutti i trasferimenti regionali, aventi carattere di generalità e permanenza, di parte corrente e, ove non finanziati tramite il ricorso all’indebitamento, in conto capitale diretti al finanziamento delle spese delle Province, ai sensi dell’articolo 11, comma 1, lett. e, della legge-delega n. 42 del 2009. Tale previsione normativa, nel concorrere ad attuare il disegno di federalismo fiscale ai sensi dell’art. 119 Cost., ha altresì stabilito che, per assicurare alle Province un importo corrispondente ai trasferimenti regionali così soppressi, ciascuna Regione deve comunque determinare, con proprio atto amministrativo (previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali, d’intesa con le Province del proprio territorio), una compartecipazione delle Province alla tassa automobilistica regionale, con successiva possibilità di adeguamento dell’aliquota e di incremento della compartecipazione; in caso di persistente incapienza rispetto all’ammontare delle risorse regionali sopresse, ciascuna Regione è altresì chiamata ad assicurare alle Province la compartecipazione ad altro tributo regionale, nei limiti della compensazione dei trasferimenti soppressi (comma 2 dell’art. 19 cit.). È stato altresì previsto che, in caso di mancata fissazione della compartecipazione alla tassa automobilistica entro la data del 30 novembre 2012, lo Stato sarebbe intervenuto in via sostitutiva ai sensi dell’art. 8 della legge n. 131 del 2003.

Con riguardo alla situazione esistente in Piemonte, la difesa della Regione non ha documentato se essa abbia fissato, entro il 30 novembre 2012, la misura della suddetta compartecipazione; né se si è verificato un successivo intervento statale sostitutivo; né, ancora, se sia stato istituito il “Fondo sperimentale regionale di riequilibrio” che, ai sensi del comma 4 della disposizione in esame, potrebbe consentire di realizzare, in forma progressiva e territorialmente equilibrata, l’attuazione del nuovo sistema. Nel presente giudizio, l’amministrazione resistente ha unicamente riferito che, con d.G.R. n. 27-6545, del 22 ottobre 2013, la Giunta regionale ha costituito un “tavolo regionale di coordinamento” in materia di riorganizzazione del conferimento delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e



degli Enti locali: in tale atto, in effetti (doc. n. 1 della Regione), è stato deliberato di affidare al suddetto “tavolo di coordinamento” anche la determinazione della percentuale di compartecipazione delle Province alla tassa automobilistica spettante alla Regione “in misura tale da assicurare un importo corrispondente ai trasferimenti regionali soppressi in applicazione delle disposizioni di cui all’art. 19 del d.lgs. 68/2011”. Ma è evidente che, al momento, nessuna determinazione è stata adottata; con la conseguenza che l’eventuale venir meno dei trasferimenti regionali, ai sensi del comma 1 dell’art. 19 del d.lgs. n. 68 del 2011, non potrebbe attualmente trovare copertura in alcuna voce. Ne consegue l’attuale completa inoperatività, per la Regione Piemonte, della previsione di cui all’art. 19 del d.lgs. n. 68 del 2011: tale norma, rimasta inattuata nella *pars construens* (ossia, laddove assicura il recupero delle risorse sopresse), non può di conseguenza trovare applicazione neanche nella *pars destruens* (ossia, laddove dispone la soppressione dei trasferimenti regionali alle Province), pena la violazione delle disposizioni costituzionali che di seguito si richiameranno (*infra*, par. n. 2): con la conseguenza che questo Giudice deve interpretarla in modo costituzionalmente orientato, ossia nel senso che la sua operatività deve rimanere sospesa finché non saranno concretamente stabilite le modalità di recupero delle risorse sopresse.

2. Le leggi regionali che hanno approvato il bilancio di previsione per l’anno 2013, dal canto loro, nello stabilire una consistente riduzione degli stanziamenti a favore delle Province per le funzioni loro delegate (riduzione pari a circa il 50% delle risorse stanziati per il 2012 le quali, a loro volta, erano già state consistentemente diminuite rispetto agli anni precedenti), di fatto impediscono a queste ultime la concreta possibilità di esercitare quelle funzioni, in violazione degli artt. 114, 117, 119, 97, 3 e 118 Cost.

2.1. Si evidenzia, anzitutto, la violazione dell’autonomia finanziaria delle Province, di cui agli artt. 117 e 119 Cost., con negative ricadute anche sul buon andamento dell’amministrazione (art. 97 Cost.).

Fintanto che le Province continuano ad essere individuate, nella Costituzione, come enti costituenti la Repubblica e dotati di autonomia, anche finanziaria (art. 114, commi 1 e 2, e 119, comma 1 Cost.), la sottrazione delle risorse loro spettanti in base alla legge si traduce in una menomazione della loro autonomia finanziaria (*cf.* Corte cost., sent. n. 241 del 2012) perché costringe tali enti a dare copertura ai costi delle funzioni trasferite con risorse proprie (che, peraltro, la Provincia ricorrente allega di non possedere). Al tempo stesso, la descritta menomazione dell’autonomia finanziaria si traduce in un ostacolo all’assolvimento dei compiti istituzionali che, anche in base al ricordato sistema di decentramento amministrativo avviato con la legge n. 59 del 1997, tali enti territoriali sono chiamati a svolgere. L’autonomia finanziaria è, infatti, funzionale all’assolvimento di detti compiti (così Corte cost., sent. n. 63 del 2013), ed il suo venir meno non favorisce di certo l’effettivo esercizio delle funzioni e dei servizi secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità. In tale quadro, pertanto, il ruolo delle autonomie locali, quale attualmente disegnato dalle richiamate norme costituzionali, non può considerarsi compatibile con una drastica riduzione dei servizi che gli Enti locali sono chiamati a fornire ai cittadini, giustificata esclusivamente da considerazioni di carattere finanziario.

L’equilibrio di bilancio che anche le Regioni sono chiamate a mantenere, insieme al loro dovere di concorrere ad assicurare l’osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea (art. 119, comma 1, Cost., nella formulazione risultante a seguito della legge cost. n. 1 del 2012, peraltro solo a decorrere dall’esercizio finanziario 2014), non può infatti tradursi nel taglio indiscriminato dei servizi e delle attività amministrative, assurgendo a valore primario del nostro ordinamento costituzionale. Analogamente a quanto osservato dalla sentenza n. 36 del 2013 della Corte costituzionale (tesa in materia di Livelli essenziali di assistenza), anche il soddisfacimento delle ordinarie attività amministrative non dipende solo dalle risorse disponibili, ma anche dalla loro allocazione ed utilizzazione: ciò soprattutto allorché — come nel caso di specie — il mancato o l’insufficiente stanziamento comporti la compromissione delle istanze costituzionali già richiamate. Pertanto anche le leggi regionali, della cui legittimità costituzionale in questa sede si dubita, potevano e dovevano allocare od utilizzare diversamente le risorse a disposizione, pur di garantire alle Province la salvaguardia della loro autonomia finanziaria e — correlativamente — pur di mantenere il buon andamento nell’amministrazione pubblica. Il tutto, ovviamente, nel necessario rispetto del principio di previa copertura della spesa in sede legislativa (art. 81, comma 4 Cost.).

Va, in proposito, ricordato che — come più volte sottolineato dalla Corte costituzionale — se è vero che dall’art. 81 Cost. (ai cui principi anche le Regioni devono sottostare: *cf.*, di recente, Corte cost., sent. n. 4 del 2014) deriva un principio di tendenziale equilibrio finanziario dei bilanci dello Stato (e delle Regioni), tanto su base annuale che su base pluriennale, “da questa premessa non può logicamente conseguire che sussista in materia un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi. Al contrario, ritenere che quel principio sia riconosciuto in Costituzione non può avere altro significato che affermare che esso rientra nella tavola complessiva dei valori costituzionali, la cui commisurazione reciproca e la cui ragionevole valutazione sono lasciate al prudente apprezzamento” della Corte



costituzionale. “In altri termini, non si può ipotizzare che la legge di approvazione del bilancio dello Stato o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscano una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale” (così Corte cost., sent. n. 260 del 1990).

2.2. Al contempo, si staglia anche la violazione dell’art. 3 della Costituzione, sia sotto il profilo dell’irragionevolezza, sia sotto il profilo della violazione del principio di eguaglianza sostanziale.

Sul primo versante, la drastica riduzione degli stanziamenti sofferta dalla Provincia ricorrente non tiene conto dell’esigenza (logica, ancor prima che giuridica) che le funzioni assegnate siano conferite unitamente alle risorse disponibili per il loro svolgimento, vieppiù in considerazione del livello dei costi delle funzioni delegate.

Sul secondo versante, appare al Collegio evidente che quella drastica riduzione si pone in frontale contrasto con il compito della Repubblica (e quindi, per la parte di propria competenza, anche delle Regioni) di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese (art. 3, comma 2 Cost.). È infatti evidente che il mancato esercizio delle funzioni delegate alle Province — afferenti a settori nevralgici della vita economica e sociale della comunità territoriale: si pensi, solo per citarne alcuni, all’industria, alle miniere, all’inquinamento atmosferico, acustico ed elettromagnetico, alla gestione dei rifiuti, all’energia, alla tutela delle acque, alla difesa del suolo, alla protezione civile, al turismo, ai trasporti, all’istruzione, ai servizi sociali, ai beni culturali, ecc. — lungi dal “rimuovere” gli ostacoli descritti dall’art. 3, comma 2 Cost., al contrario li causerebbe e, allo stesso tempo, si tradurrebbe in inaccettabili discriminazioni di fatto tra i cittadini e nella sostanziale negazione dei loro diritti di libertà.

2.3. Si evidenzia, infine, anche la violazione dell’art. 118 Cost. e dei principi ivi proclamati di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

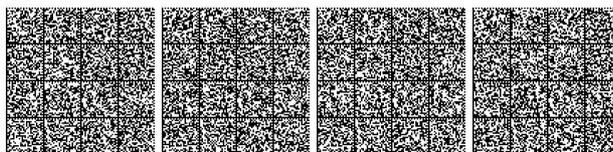
Siffatti principi postulano, infatti, che determinate funzioni siano conferite anche alle Province le quali, così, ne diventano titolari ai sensi dell’art. 118, comma 2 Cost. In tale quadro costituzionale, il mantenimento delle funzioni già conferite con legge statale, accompagnato però dal taglio delle risorse destinate a quelle funzioni, equivale ad una sostanziale espropriazione delle funzioni di cui le Province sono titolari, in violazione del dettato costituzionale e del principio di sussidiarietà verticale (in applicazione del quale, invece, quelle funzioni erano state allocate alle Province). Ne esce violentato anche il principio di adeguatezza, in quanto lo stanziamento disposto è del tutto inidoneo a consentire alla Provincia di far fronte ai costi che lo svolgimento delle funzioni delegate implica.

3. La questione di legittimità costituzionale così prospettata è anche rilevante per la decisione che questo TAR dovrà assumere sul ricorso, ai sensi dell’art. 23 della legge n. 87 del 1953.

Le impugnate delibere di Giunta regionale, nell’attribuire lo stanziamento oggetto di contestazione alla Provincia ricorrente, non potevano infatti che rimanere entro gli ambiti finanziari indicati dalle leggi regionali di approvazione del bilancio di previsione 2013, con riferimento alle somme da queste indicate nell’apposita Unità previsionale di base (UPB) n. DB05011 “Affari istituzionali ed Avvocatura - Rapporti con le Autonomie locali” - Titolo 1 “Spese correnti” - cat. 05 “Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche”, di cui all’Allegato A di entrambe le leggi (intitolato “Bilancio di previsione per l’anno finanziario 2013”). In tal senso si è infatti mossa, dapprima, la d.G.R. n. 26-6372, del 17 settembre 2013, la quale ha provveduto ad “assegnare integralmente le risorse regionali 2013 di parte corrente delle Direzioni Affari istituzionali ed Avvocatura”, e successivamente la d.G.R. n. 47-6446, del 30 settembre 2013, la quale ha specificamente provveduto alla suddivisione e ripartizione di quelle risorse agli Enti locali piemontesi (nelle cui premesse, tra l’altro, si legge che, con la precedente d.G.R. n. 26-6372, del 17 settembre 2013, “sono state assegnate le risorse finanziarie di € 20.000.000,00 (Ass. 100591) alla Direzione ‘Affari istituzionali ed Avvocatura’ stanziata sul Cap. 149827 del Bilancio 2013 per le funzioni conferite agli Enti locali del Piemonte”). È quindi evidente che le impugnate delibere di Giunta regionale non avrebbero potuto attribuire agli Enti locali piemontesi maggiori risorse rispetto a quelle indicate negli allegati delle leggi di approvazione del bilancio 2013 e che — di conseguenza — le doglianze in questa sede avanzate dalla Provincia ricorrente non possono che coinvolgere, in via necessaria e pregiudiziale, proprio quelle leggi di bilancio.

In particolare, vengono in considerazione ai fini del giudizio di costituzionalità:

l’art. 2, commi 1 e 2, della legge della Regione Piemonte 7 maggio 2013, n. 9 (“Bilancio di previsione per l’anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013-2015”), mediante il quale è stato approvato il totale generale delle spese ed è stata autorizzata l’assunzione degli impegni di spesa entro i limiti degli stanziamenti di competenza dello stato di previsione della spesa per l’anno finanziario 2013, in combinato disposto con l’Allegato A della medesima legge, nella parte relativa all’UPB DB05011 - Titolo 1 - cat. 05;



l'art. 4 della medesima legge regionale, che ha approvato il quadro generale riassuntivo del bilancio per l'anno finanziario 2013, in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge, nella parte in cui assegna al Capitolo n. 149827 (denominato "Fondo per l'esercizio delle funzioni conferite (L.R. 34/98)") la somma, in termini di competenza, di euro 20.000.000,00;

l'art. 1 della legge della Regione Piemonte 6 agosto 2013, n. 16 ("Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013/2015"), che ha introdotto gli aggiornamenti e le variazioni allo stato di previsione dell'entrata e della spesa del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013, in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge, nella parte relativa all'UPB DB05011 - Titolo 1 - cat. 05.

Il Collegio ritiene pertanto che sussistano tutti i presupposti per sollevare questione di legittimità costituzionale delle indicate disposizioni.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, Sezione seconda:

a) *dichiara rilevante per la definizione del presente giudizio e non manifestamente infondata, nei termini di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge della Regione Piemonte 7 maggio 2013, n. 9 ("Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013-2015"), in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge, nella parte relativa all'U.P.B. DB05011 - Titolo 1 - cat. 05, nonché dell'art. 4 della medesima legge regionale in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge, nella parte in cui assegna al Capitolo n. 149827 (denominato "Fondo per l'esercizio delle funzioni conferite (L.R. 34/98)") la somma, in termini di competenza, di euro 20.000.000,00, nonché dell'art. 1 della legge della Regione Piemonte 6 agosto 2013, n. 16 ("Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013/2015"), in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge, nella parte relativa all'U.P.B. DB05011 - Titolo 1 - cat. 05;*

b) *solleva, per l'effetto, questione di legittimità costituzionale delle norme citate per violazione degli artt. 114, 117, 119, 97, 3, commi 1 e 2, e 118 della Costituzione;*

c) *sospende il processo ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

d) *dà atto che, con separata ordinanza n. 38 del 2014, è stata disposta la sospensione del presente giudizio e rinviata la trattazione della domanda cautelare alla prima camera di consiglio utile successiva alla restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale;*

e) *manda alla Segreteria di provvedere alla notificazione della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente della Giunta regionale del Piemonte ed alla comunicazione della stessa al Presidente del Consiglio regionale del Piemonte.*

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 15 gennaio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Salamone, Presidente;

Savio Picone, Primo Referendario;

Antonino Masaracchia, Primo Referendario, Estensore.

Il Presidente: SALAMONE

L'Estensore: MASARACCHIA



n. 73

*Ordinanza del 17 ottobre 2013 emessa dalla Corte d'Appello di Trieste
nel procedimento civile promosso da Osso Sandra contro INPS*

Previdenza e assistenza - Lavoratori autonomi e liberi professionisti - Contribuzione volontaria - Divieto per contestuali periodi di assicurazione ad una delle forme di previdenza obbligatoria per i lavoratori dipendenti, pubblici e privati - Violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza - Violazione del principio di tutela del lavoro - Incidenza sulla garanzia previdenziale.

- Decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 184, art. 6, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 35, primo comma, e 38, comma secondo.

LA CORTE DI APPELLO DI TRIESTE

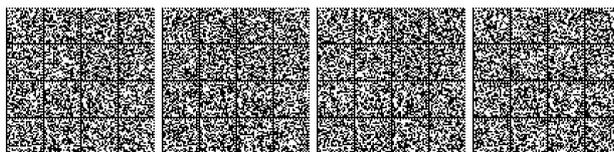
Ha emesso la seguente ordinanza, nel procedimento in grado di appello iscritto al n. 270/2010 R.G. promosso con ricorso depositato il 30 novembre 2010 da Sandra Osso con gli avvocati Daniela Graziani e Giulia Pividori contro l'Istituto nazionale della previdenza sociale (I.N.P.S.), in persona del Presidente in carica con gli avvocati Giovanni Maria Maggio e Franco Maria Foramiti;

Con ricorso depositato il 23 giugno 2009 Sandra Osso si rivolgeva al Tribunale di Udine - Giudice del lavoro, esponendo di avere svolto attività di lavoro subordinato dal 1° settembre 1967 sino al giorno 11 agosto 2000 maturando così una contribuzione pari a 1.699 settimane utili ai fini pensionistici. Esponeva poi la ricorrente di avere, nel febbraio 2001, inoltrato domanda all'Istituto parte in causa volta a ricevere l'autorizzazione a proseguire volontariamente la contribuzione: detta richiesta era stata accolta nel luglio 2001 e quindi l'interessata, sino a tutto il mese di marzo 2004, aveva provveduto a versare all'I.N.P.S. la somma di € 24.355,80 per la citata contribuzione volontaria si da raggiungere un numero di 130 settimane utili ed un totale di 1.829 settimane utili ai fini di pensione. Nelle more peraltro e negli anni dal 2003 al marzo 2005 la Osso aveva intrapreso un'attività di lavoro saltuario come promotrice commerciale solo nei fine settimana versando i contributi nella gestione separata di cui all'art. 2, 26° comma, legge n. 335/1995 gestione cui si era iscritta nell'ottobre 2002. Era poi accaduto che, maturata l'anzianità contributiva per effetto del cumulo fra contributi per lavoro dipendente (come detto sopra dal 1967 al 2000) e della contribuzione volontaria, l'attrice aveva richiesto nel gennaio 2005 la concessione della pensione e che detta sua richiesta era stata accolta con istituzione dall'aprile 2005 di assegno. Era seguita poi richiesta dell'interessata avanzata nel giugno 2007 volta ad ottenere la pensione supplementare per il lavoro svolto come promotrice dal 2003 al 2005; però nell'ottobre 2008 infine l'I.N.P.S. aveva segnalato all'attrice la presenza di doppia contribuzione dal 2003 al 2005 (si trattava dei contributi volontari e di quelli versati per la gestione separata) e che detta ipotesi non era consentita dall'art. 6 del d.lgs. n. 184/2007. L'ente resistente aveva poi revocato la pensione di anzianità in essere per avvenuto annullamento della contribuzione volontaria e comunicato alla Osso l'esistenza di un indebitto di € 82.502,96 per i ratei di pensione a lei pagati dall'aprile 2005 all'ottobre 2008. La ricorrente, curati gli incombenti di carattere preliminare al giudizio, quindi agiva in giudizio per fare appurare il suo diritto a proseguire nella contribuzione volontaria nel periodo 2003/2005, l'annullamento del provvedimento di revoca della pensione di anzianità di cui aveva goduto sino al mese di ottobre 2008 e, in subordine, la condanna dell'Istituto a restituire le somme pagate dall'interessata per la contribuzione volontaria.

Si costituiva in giudizio l'I.N.P.S. per resistere alle pretese dell'attrice e chiedendone la reiezione. La causa, senza attività istruttoria, veniva decisa dal Tribunale di Udine con la sentenza n. 142/2010 del 15 giugno-24 settembre 2010.

Contro tale pronuncia, che accoglieva solo in parte la domanda, posta in via subordinata, di restituzione delle somme versate per contribuzione volontaria dalla ricorrente, proponeva rituale e tempestivo appello Sandra Osso sulla scorta di due motivi.

Osservava dunque l'appellante che la decisione assunta era errata dato che essa aveva mal interpretato il quadro normativo di riferimento e l'art. 6 d.lgs. n. 184/1997 il quale non vietava affatto in questo caso il cumulo delle due contribuzioni e cioè di quella volontaria nonché di quella nella gestione separata. Notava ancora la ricorrente che il giudice non aveva riscontrato il carattere discriminatorio dell'art. 6 del d.lgs. n. 184 citato in tema di divieto di cumulo di contribuzioni ove raffrontato ad altre analoghe fattispecie in cui detto divieto non sussisteva.



Si costituiva in giudizio l'ente appellato per resistere al gravame e chiedere la reiezione di esso e formulando appello incidentale volto ad escludere che le somme da restituirsi all'attrice fossero produttive di interessi.

Le parti autorizzate ad un tanto, redigevano note difensive ad all'udienza del 17 ottobre 2013 la causa veniva discussa.

Viene qui sollevata questione di legittimità riferita alla norma di cui all'art. 6, II comma, del d.lgs. n. 184/1997 con riguardo agli articoli 3, I e II comma, 35, I comma e 38, I e II comma della Costituzione nella parte in cui essa, in base all'interpretazione datane in I grado e più corretta, vieta il cumulo fra contribuzione previdenziale volontaria e contribuzione nella gestione separata nei casi, come il presente, di prosecuzione dell'attività lavorativa per un limitato quantitativo di ore a settimana e per redditi da lavoro con compensi ben inferiori ad € 3.000,00 annui. In punto rilevanza si osserva che è la norma in oggetto (e cioè l'art. 6 II comma del d.lgs. n. 184/1997) ad impedire il ricorso alla contribuzione volontaria per contestuali periodi di assicurazione ad una forma di previdenza obbligatoria come qui, e cioè in ipotesi in cui oltre a detta contribuzione vi sia stata quella nella c.d. gestione separata di cui all'art. 2, 26° comma, della legge n. 335/1995.

Va osservato poi che, solo in fatto, non vi è contrasto fra le parti in merito ad un dato di fatto e quindi sulla circostanza per cui la ricorrente lavorò dal 2003 al 2005 come promotrice nei fine settimana percependo degli importi pari ad € 2.527,00 (nel 2003), € 2.909,00 (nel 2004) ed € 1.211,00 (nel 2005) come traspare dal doc. 5 attoreo (estratto contributivo formato dall'istituto parte in causa).

La norma di cui all'art. 6, II comma, del d.lgs. n. 184/1997 così recita «... La contribuzione volontaria non è ammessa per contestuali periodi di assicurazione ad una delle forme di previdenza obbligatoria per lavoratori dipendenti, pubblici e privati, per lavoratori autonomi e per liberi professionisti, nonché per periodi successivi alla data di decorrenza della pensione diretta liquidata a carico delle predette forme di previdenza ...». Come notato dal Tribunale di Udine l'interpretazione di siffatta norma è chiara e fa intendere che il legislatore abbia voluto escludere il cumulo di contribuzione, volontaria e non, in ogni caso tanto da essere reso palese dall'elencazione contenuta in essa (lavoratori dipendenti, autonomi e professionisti). Va ora rilevato però che in casi per molti versi simili al presente la disciplina del divieto di cumulo citata non viene estesa: un tanto vale per i lavoratori dipendenti a tempo parziale di tipo verticale, orizzontale e ciclico ed in base al dettato dell'art. 8 del d.lgs. n. 564/1996 come integrato nel 1998 dal d.lgs. n. 278/1998, art. 3, comma 1, sub *d*) e ciò significativamente, con una norma definita nella sua interezza nel 1998, dopo quindi l'intervento del d.lgs. n. 184/1997 di cui si è detto prima; lo stesso ente convenuto ha dato atto di un tanto nella propria circolare del 29 marzo 2009, n. 45.

Analogamente, il d.lgs. n. 276/2003 agli articoli 70 e 72 in tema di prestazioni occasionali di carattere accessorio e di relativa contribuzione nella gestione separata di cui all'art. 2, 26° comma, legge n. 335/1995 non prevede divieto di cumulo con un'eventuale contribuzione volontaria, come si è dato cura di asserire lo stesso istituto nella circolare n. 91 del 9 luglio 2010 proprio con riguardo al dettato dell'art. 6, comma II d.lgs. n. 184/1997 e ciò avuto riguardo a redditi da lavoro ben superiori a quelli, in concreto, prodotti nei tre anni dal 2003 al 2005 dall'attrice e di cui al doc. 5 citato prima (a fronte di un dato normativo del d.lgs. n. 276/2003 che va invece da 3.000,00 a 5.000,00 euro all'anno). Ne va sottaciuto il dato, eloquente, per cui in sede parlamentare la presente incongruenza, riferita agli iscritti alla gestione separata che non possono integrare i versamenti contributivi in modo volontario, è stata posta in risalto ai fini dell'integrazione del dettato della legge n. 243/2004, art. 1, ma inutilmente. Di qui il rilievo dell'irragionevolezza di detto stato di cose ed infatti per attività di lavoro consimili per impegno orario e per reddito conseguito si sono adottate soluzioni diverse con il divieto, nel caso della ricorrente, di cumulare i versamenti effettuati in via volontaria. Di qui un evidente «vulnus» sotto il profilo della definizione del regime applicabile a casi del tutto corrispondenti sotto l'aspetto fattuale *ex art. 3 Cost.* Parimenti, sul versante della tutela del lavoro in ogni sua forma ed applicazione (art. 35 Cost.) la su riferita diversità di trattamento della disciplina del cumulo fra contribuzione volontaria ed altre forme di contribuzione risulta difficilmente giustificabile essendo evidente che ogni prestazione di lavoro merita considerazione eguale pure sul versante contributivo. Da ultimo, con riferimento all'art. 38, II comma Cost., la differenziazione posta in risalto priva i soggetti come la ricorrente di un idoneo riconoscimento dell'attività svolta e degli accantonamenti effettuati per provvedere alla propria vecchiaia.



P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione, 1 legge cost. n. 1/1948 e 23 legge n. 87/1953 sospende il presente giudizio rimette gli atti alla Corte costituzionale per il sindacato di legittimità costituzionale alla luce dell'art. 3, I e II comma Cost., 35, I comma Cost. e 38, II comma Cost. dell'art. 6, II comma, del d.lgs. n. 184/1997 nei limiti in premessa esposti.

Ordina che a cura della Cancelleria di questa Corte la presente ordinanza venga trasmessa alla Corte costituzionale e sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica della Camera dei Deputati e notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri.

Trieste, 17 ottobre 2013

Il presidente estensore: PELLEGRINI

14C00106

N. 96

*Ordinanza del 7 maggio 2014 emessa dalla Corte costituzionale sul ricorso
proposto dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana contro la Regione siciliana*

Corte costituzionale - Questioni di legittimità costituzionale in via principale - Mantenimento del regime di controllo sulle leggi regionali siciliane previsto dallo Statuto speciale della Regione Siciliana - Prevista inapplicabilità del più favorevole regime previsto dall'art. 127 Cost. - Questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte costituzionale davanti a sé stessa dell'art. 31, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), limitatamente alle parole "ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo Statuto speciale della Regione Siciliana", in riferimento all'art. 127 Cost. e all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 31, comma 2, come sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131.
- Costituzione, art. 127; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

LA CORTE COSTITUZIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4 della delibera legislativa relativa al disegno di legge n. 579-607, stralcio I-623 (Disposizioni finanziarie urgenti per l'anno 2013. Disposizioni varie), approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 19 novembre 2013, promosso dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana con ricorso notificato il 27 novembre 2013, depositato in cancelleria il 5 dicembre 2013 ed iscritto al n. 100 del registro ricorsi 2013;

Udito nella camera di consiglio del 12 marzo 2014 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

Ritenuto:

che, con ricorso notificato il 27 novembre 2013 e depositato nella cancelleria di questa Corte il successivo 5 dicembre 2013, il Commissario dello Stato per la Regione siciliana ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 51, 81, quarto comma, 97, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della delibera legislativa relativa al disegno di legge n. 579-607, stralcio I-623 (Disposizioni finanziarie urgenti per l'anno 2013. Disposizioni varie), approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 19 novembre 2013;

che il ricorrente Commissario dello Stato per la Regione siciliana impugna la disposizione richiamata, asseritamente definita di interpretazione autentica dell'art. 38 della legge della Regione siciliana 15 maggio 2013, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013. Legge di stabilità regionale), lamentando che essa avrebbe natura innovativa ed efficacia retroattiva, determinando un ampliamento indefinito e indefinibile della platea dei destinatari della disciplinata prosecuzione del rapporto di lavoro;



che il ricorrente lamenta che il richiamato art. 38 della legge reg. Sicilia n. 9 del 2013 avrebbe infatti autorizzato la prosecuzione dei contratti di lavoro a tempo determinato fino al 31 dicembre 2013 soltanto per coloro i quali avessero un rapporto di lavoro in essere alla data del 30 novembre 2012, in conformità a quanto previsto dall'art. 1, comma 400, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2013), il quale consente di prorogare soltanto i contratti di lavoro subordinato a tempo determinato in essere alla data del 30 novembre 2012 che superavano il limite di 36 mesi comprensivi di proroghe e rinnovi di cui all'art. 5, comma 4-bis, del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES), previo accordo decentrato con le organizzazioni sindacali rappresentative del settore interessato;

che, ad avviso del ricorrente, da quanto detto seguirebbe che la norma impugnata, fornendo un'interpretazione della disposizione statale nel senso di includervi anche i contratti di lavoro «assistiti» — termine, secondo il ricorrente, non riconducibile ad una precisa categoria giuridica — amplirebbe, in misura non predeterminabile, l'elenco dei soggetti beneficiari della proroga, con ciò consentendo l'instaurarsi *ope legis* di nuovi rapporti di lavoro subordinato e violando gli artt. 3, 51 e 97 Cost., in tema di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione e di selezione pubblica in condizioni di eguaglianza per l'accesso ai pubblici uffici;

che, con un secondo ordine di doglianze, il ricorrente deduce anche la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., atteso che la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale della materia di potestà concorrente «coordinamento della finanza pubblica» posto dall'alt. 9, comma 28, 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, che fissa limiti precisi circa l'instaurazione di nuovi rapporti di lavoro, nonché dell'art. 81, quarto comma, Cost., non avendo il legislatore regionale quantificato l'ammontare della spesa derivante dalla norma impugnata, né le risorse finanziarie con cui provvedere alla relativa copertura;

che, successivamente all'impugnazione, la delibera legislativa in questione è stata promulgata e pubblicata (*Gazzetta Ufficiale* della Regione siciliana del 6 dicembre 2013, n. 54, supplemento ordinario n. 30) come legge della Regione siciliana 5 dicembre 2013, n. 21 (Disposizioni finanziarie urgenti per l'anno 2013. Disposizioni varie) — i cui lavori preparatori sono riferiti al disegno di legge n. 579-607, stralcio I623, approvato dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 19 novembre 2013 — con omissione della disposizione oggetto di censura;

che dal contenuto di detta legge regionale si evince che la disposizione impugnata nel presente giudizio di costituzionalità — ovvero l'art. 4 della delibera legislativa relativa al richiamato disegno di legge — risulta essere stata omessa «in quanto impugnata dal Commissario dello Stato ai sensi dell'art. 28 dello Statuto»;

Considerato:

che, ai fini dell'esame della questione relativa al richiamato art. 4, come definita dal ricorso che ha instaurato il presente giudizio, è preliminarmente necessario affrontare il profilo dell'ammissibilità dell'impugnazione, in via principale, da parte del Commissario dello Stato per la Regione siciliana delle norme delle delibere legislative approvate dall'Assemblea regionale siciliana, allo stesso pervenute ai sensi dell'art. 28 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), il quale dispone che «Le leggi dell'Assemblea regionale sono inviate entro tre giorni dall'approvazione al Commissario dello Stato, che entro i successivi cinque giorni può impugnarle davanti l'Alta Corte»;

che la figura del Commissario dello Stato è prevista dall'art. 27 dello statuto speciale di autonomia, a tenore del quale «Un Commissario, nominato dal Governo dello Stato, promuove presso l'Alta Corte i giudizi di cui agli artt. 25 e 26»;

che gli indicati artt. 27 e 28 del medesimo statuto sono stati formulati nel quadro del sistema di controllo delle leggi delineato dal medesimo statuto;

che il regime da questo previsto era contrassegnato dai seguenti caratteri principali: competenza dell'Alta Corte, composta di membri «nominati in pari numero dalle Assemblee legislative dello Stato e della Regione» (art. 24), a giudicare «sulla costituzionalità»: a) «delle leggi emanate dall'Assemblea regionale», b) «delle leggi e dei regolamenti emanati dallo Stato, rispetto al presente statuto ed ai fini della efficacia dei medesimi entro la Regione» (art. 25); competenza dell'Alta Corte a giudicare «dei reati compiuti dal Presidente e dagli Assessori regionali nell'esercizio delle funzioni di cui al presente Statuto, ed accusati dall'Assemblea regionale» (art. 26); competenza del Commissario dello Stato a promuovere «presso l'Alta Corte» i giudizi su leggi e regolamenti dello Stato, sulle leggi regionali, sulle accuse a Presidente e Assessori regionali (art. 27); termini molto brevi per il controllo delle leggi regionali: cinque giorni per l'impugnazione da parte del Commissario dello Stato e venti giorni per la decisione dell'Alta Corte, con facoltà di promulgazione, trascorsi trenta giorni dall'impugnazione, da parte del Presidente della Regione (artt. 28 e 29); termini più ampi (trenta giorni) per il Commissario dello Stato e il Presidente della Regione per impugnare le leggi e i regolamenti dello Stato (art. 30);



che detto quadro di controllo sulle leggi è stato profondamente mutato dalla giurisprudenza di questa Corte;

che, infatti, con la sentenza n. 38 del 1957, in base al principio dell'unità della giurisdizione costituzionale, questa Corte ha ritenuto assorbite nella propria competenza a giudicare sulla legittimità costituzionale delle leggi, statali e regionali, le competenze per l'innanzi esercitate sulle medesime materie dall'Alta Corte, relativamente ai rapporti tra lo Stato e la Regione siciliana;

che, con le sentenze n. 38 e n. 112 del 1957 e con la sentenza n. 9 del 1958, questa Corte ha ripetutamente statuito che il termine di venti giorni di cui al primo comma dell'art. 29, ai fini della definizione del giudizio di costituzionalità, ha carattere meramente ordinatorio;

che, con la sentenza n. 6 del 1970, sono stati dichiarati costituzionalmente illegittimi gli artt. 26 e 27 dello statuto della Regione siciliana, relativamente alla residua competenza penale dell'Alta Corte circa i reati del Presidente e degli Assessori regionali — peraltro, sino a quel momento, mai concretamente esplicitasi — affermando, tra l'altro, che «contrastano con la Costituzione, nel loro insieme, tutte le norme relative all'Alta Corte, perché in uno Stato unitario, anche se articolantesi in un largo pluralismo di autonomie (art. 5 della Costituzione), il principio della unità della giurisdizione costituzionale non può tollerare deroghe di sorta»;

che, con la sentenza n. 545 del 1989, questa Corte, accogliendo l'eccezione di inammissibilità per difetto di legittimazione prospettata dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti del ricorso proposto dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana avverso una disposizione contenuta in un decreto-legge, ha ritenuto non più operante la competenza — sino a quel momento, peraltro, mai esercitata — di impugnare leggi e regolamenti dello Stato a tutela del rispetto dello statuto siciliano, secondo gli artt. 27 e 30 dello statuto speciale, ritenendo caducato quello speciale potere di impugnativa a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e del conseguente assorbimento delle attribuzioni conferite dallo statuto speciale all'Alta Corte nella competenza generale assegnata dalla stessa Costituzione alla Corte costituzionale;

che, nella decisione da ultimo richiamata, questa Corte ha tra l'altro affermato che detto potere di impugnativa «se si poteva ben giustificare nella fase di primo impianto dell'ordinamento siciliano, quando, in assenza di un sistema di garanzie definitivamente fissate in sede costituzionale, si tendeva ad individuare nel Commissario il garante imparziale del "patto di autonomia" tra l'ordinamento siciliano e l'ordinamento statale — non si giustifica certamente più nell'ambito di un ordinamento costituzionale quale quello attuale, dove il quadro dei rapporti tra Stato e Regioni, ordinarie e speciali, risulta completamente delineato e regolato nonché garantito attraverso un sistema di giustizia costituzionale ispirato a principi unitari»;

che — dopo le ricordate decisioni di questa Corte — ciò che residuava del sistema di controllo sulle leggi disegnato dallo statuto speciale era costituito dal carattere preventivo del controllo sulle leggi regionali, dal Commissario dello Stato quale titolare del potere di loro impugnazione, dal termine di cinque giorni per esercitarlo e dalla facoltà del Presidente della Regione di promulgare la legge decorsi trenta giorni dall'impugnazione senza che, entro venti giorni, sia intervenuta decisione di questa Corte;

che, pertanto, il regime di controllo delle leggi della Regione siciliana era divenuto, quanto agli aspetti principali, sostanzialmente analogo a quello allora previsto per le leggi delle altre Regioni ad autonomia speciale e ordinaria, tutte soggette a un sistema di controllo preventivo;

che il regime relativo alle leggi siciliane presentava, peraltro, alcuni spazi di maggiore autonomia, non essendo previsto il rinvio all'organo legislativo regionale per un secondo esame ed essendovi, per il Presidente della Regione, la possibilità di promulgare le leggi decorsi trenta giorni dalla loro impugnazione;

che la condizione del controllo delle leggi delle Regioni ad autonomia speciale è mutata, a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione, per effetto dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), il quale prevede che «Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite»;

che, alla stregua della richiamata disposizione costituzionale, la giurisprudenza di questa Corte ha progressivamente esteso il regime di controllo sulle leggi delle Regioni ordinarie previsto dall'art. 127 Cost. alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, atteso che «la soppressione del meccanismo di controllo preventivo» e l'applicazione della disciplina costituzionale richiamata «si traduce in un ampliamento delle garanzie di autonomia» (sentenza n. 408 del 2002; nonché ordinanza n. 377 del 2002) e «realizza una forma più ampia di autonomia» (sentenza n. 533 del 2002);



che la questione del controllo sulle leggi regionali siciliane è stata, successivamente, esaminata da questa Corte alla stregua dell'indicata «clausola di maggior favore», prevista dal citato art. 10 della legge Cost. n. 3 del 2001, con la sentenza n. 314 del 2003, che, affrontando, riguardo alla Regione siciliana, la questione degli effetti della previsione di applicazione del sistema introdotto dal richiamato art. 127 Cost., ha deciso in difformità da quanto, nel corso dell'anno precedente, era stato affermato per gli altri enti ad autonomia speciale;

che, con la sentenza da ultimo citata, questa Corte ha concluso per la perdurante applicabilità del sistema statutario di controllo delle leggi siciliane sull'assunto che quest'ultimo non fosse comparabile con quello previsto dall'art. 127 Cost. e che, quindi, non potesse essere individuato il regime più favorevole fra i due;

che, peraltro, la sentenza n. 314 del 2003 è stata emessa nel periodo immediatamente successivo all'approvazione del citato art. 10 della legge Cost. n. 3 del 2001 (che aveva disposto in attesa dell'adeguamento degli statuti speciali) e in costanza dell'elaborazione di una proposta di revisione dello statuto della Regione siciliana da parte dell'Assemblea regionale di quella Regione, rivolta al Parlamento, revisione che non è intervenuta;

che, in realtà, il sistema di controllo vigente per le leggi della Regione siciliana, anche in base alla consolidata interpretazione come meramente ordinatorio del termine statutario di venti giorni per la definizione del giudizio, si configura come preventivo e, quindi, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, sembra caratterizzato da un minor grado di garanzia dell'autonomia rispetto a quello previsto dall'art. 127 Cost.;

che, sulla base della richiamata giurisprudenza della Corte costituzionale, appare necessario, per effetto del ricordato art. 10 della legge Cost. n. 3 del 2001, estendere anche alla Regione siciliana, il sistema di impugnativa delle leggi regionali previsto dal riformato art. 127 Cost., atteso che detto regime, alla stregua della summenzionata «clausola di maggior favore», verrebbe a configurare una «forma di autonomia più ampia» rispetto al sistema di impugnazione attualmente in vigore per le leggi siciliane (sentenze n. 408 e n. 533 del 2002, nonché ordinanza n. 377 del 2002);

che, invero, alla stregua dell'indicata giurisprudenza della Corte costituzionale sul controllo di costituzionalità delle leggi delle Regioni a statuto speciale, la «soppressione del meccanismo di controllo preventivo» si traduce comunque in «un ampliamento delle garanzie di autonomia», realizzandone una forma più ampia;

che il profilo dell'ammissibilità dell'impugnazione, in via principale, da parte del Commissario dello Stato per la Regione siciliana delle norme delle delibere legislative approvate dall'Assemblea regionale siciliana, allo stesso pervenute ai sensi dell'art. 28 dello statuto speciale di quella Regione, è rilevante in quanto assume carattere pregiudiziale ai fini della risoluzione della questione di legittimità costituzionale come prospettata dal ricorso introduttivo del presente giudizio;

che l'art. 31 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) — il quale, al comma 2, dispone che, «Ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana, il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere, ai sensi dell'articolo 127, primo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale della legge regionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione» — suscita dubbi di legittimità costituzionale e, pertanto, la relativa questione appare non manifestamente infondata;

che, in particolare, detta norma, nella parte in cui esclude le leggi della Regione siciliana dalla più favorevole forma di controllo prevista dall'art. 127 Cost., costituisce disposizione che appare non conforme alla norma costituzionale di cui all'art. 10 della legge Cost. n. 3 del 2001, che, nella sua previsione, include l'estensione del regime di controllo sulle leggi regionali previsto dall'art. 127 Cost., alle Regioni ad autonomia speciale, così come affermato dalle citate decisioni di questa Corte (sentenze n. 408 e n. 533 del 2002 e ordinanza n. 377 del 2002);

che pertanto questa Corte non può esimersi, ai fini della definizione del presente giudizio, come sopra prospettata, dal risolvere pregiudizialmente il problema della legittimità costituzionale della disposizione di legge ordinaria, di cui al richiamato art. 31, comma 2, della legge n. 87 del 1953 (come sostituito dal comma 1 dell'art. 9 della legge n. 131 del 2003), che fa salvi l'impugnazione da parte del Commissario dello Stato e il relativo regime di controllo sulle leggi della Regione siciliana, rispetto all'obbligo costituzionale di estendere il sistema di controllo delle leggi regionali, regolato dall'art. 127 Cost., alle Regioni a statuto speciale, sulla base della «clausola di maggior favore» prevista dall'art. 10 della legge Cost. n. 3 del 2001;

che, secondo quanto richiesto dalla costante giurisprudenza di questa Corte, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 2, della legge n. 87 del 1953 (come sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge n. 131 del 2003), che contiene la disposizione richiamata, si configura come pregiudiziale e strumentale per definire la questione di legittimità costituzionale principale (tra le tante, sentenza n. 195 del 1972; nonché ordinanze n. 42 del 2001; n. 197 e n. 183 del 1996; n. 297 e n. 225 del 1995; n. 294 del 1993; n. 378 del 1992).



P.Q.M.

1) solleva, disponendone la trattazione innanzi a sé, questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 127 della Costituzione e all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), dell'art. 31, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), limitatamente alle parole «Ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana».

2) sospende il presente giudizio fino alla definizione della questione di legittimità costituzionale di cui sopra.

3) ordina che la cancelleria provveda agli adempimenti di legge, ivi comprese le notifiche al Commissario dello Stato e alla Regione siciliana.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 maggio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Sergio MATTARELLA, *Redattore*

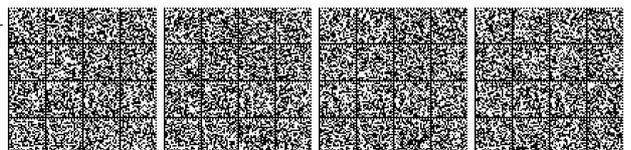
Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 maggio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

14C00135



RETTIFICHE

Avvertenza. — **L'avviso di rettifica** dà notizia dell'avvenuta correzione di errori materiali contenuti nell'originale o nella copia del provvedimento inviato per la pubblicazione alla *Gazzetta Ufficiale*. **L'errata corrige** rimedia, invece, ad errori verificatisi nella stampa del provvedimento nella *Gazzetta Ufficiale*.

AVVISO DI RETTIFICA

Comunicato di rettifica relativo al ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) n. 10 del 2013. (Ricorso pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, prima serie speciale, n. 19 del 30 aprile 2014).

Nell'intestazione del ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) n. 10 del 2013, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, prima serie speciale, n. 19 del 30 aprile 2014), nel sommario e alla pagina 36, dove è scritto: «depositato in cancelleria l'11 marzo 2013», leggesi: «depositato in cancelleria l'11 marzo 2014».

14C0134

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2014-GUR-021) Roma, 2014 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA, piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-85082147**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it.**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato
Direzione Marketing e Vendite
Via Salaria, 1027
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.




GAZZETTA UFFICIALE
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	CANONE DI ABBONAMENTO
Tipo A Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI
(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <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.





€ 7,00

