

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 155° - Numero 44

GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA



PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 22 ottobre 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. 235. Sentenza 6 - 16 ottobre 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Responsabilità civile - Risarcimento del danno derivante da sinistro stradale - Meccanismo tabellare di risarcimento del danno biologico per lesioni di lieve entità.

– Decreto legislativo 7 settembre del 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), art. 139.

– Pag. 1

N. 236. Sentenza 6 - 16 ottobre 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Agevolazioni fiscali - Estensione ai crediti di imposta di cui alla legge n. 296 del 2006 (per spese per attività di ricerca) della disciplina generale sul monitoraggio dei crediti di imposta - Introduzione di un meccanismo di selezione degli aspiranti al beneficio fiscale fondato sul criterio di priorità cronologica.

– Decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 28 gennaio 2009, n. 2 - art. 29.

– Pag. 9

N. 237. Sentenza 6 - 16 ottobre 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti per il contenimento della spesa per studi e incarichi di consulenza nonché in materia di pubblico impiego - Clausola di salvaguardia per le autonomie speciali.

– Decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 ottobre 2013, n. 125 - artt. 1, commi 5 e 8, e 4, comma 10.

– Pag. 16

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 61. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 agosto 2014 (del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana).

Sanità - Norme della Regione Siciliana - Norme per la prevenzione delle patologie del cavo orale - Previsione dell'assunzione di igienisti dentali mediante rimodulazione dei posti in pianta organica attraverso la soppressione di figure di operatori sanitari e con equivalenti livelli salariali - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata mancata specificazione dei criteri per l'individuazione delle figure sanitarie equiparabili agli igienisti dentali, nonché mancata determinazione del numero degli stessi da assumere - Denunciata incoerenza dell'iniziativa legislativa rispetto alla vigente programmazione regionale - Denunciata previsione di un onere certo senza quantificazione e determinazione della copertura finanziaria.

– Delibera legislativa della Regione Siciliana 1° agosto 2014, n. 475 (disegno di legge n. 475).

– Costituzione, art. 81..... Pag. 23



- n. 62. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 agosto 2014 (del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana).

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Contabilizzazione delle entrate tributarie al netto degli importi relativi ai rimborsi di tasse ed imposte dirette ed indirette sugli affari e relative addizionali - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciato effetto peggiorativo per i saldi di finanza pubblica in termini di indebitamento netto - Contrasto con le disposizioni statali vigenti in tema di patto di stabilità, costituenti principi di coordinamento della finanza pubblica.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 1 agosto 2014 (disegno di legge n. 782), art. 6, comma 2.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119, comma secondo; legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, commi da 449 a 472.

Previdenza e assistenza - Norme della Regione Siciliana - Prosecuzione dell'erogazione dei trattamenti integrativi di previdenza e quiescenza già in godimento o relativi a rapporti contrattualmente avviati alla data del 31 dicembre 1991 nonché di quelli in favore del personale in quiescenza dei Consorzi ASI (aree di sviluppo industriale) posti in liquidazione - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata mancanza di specifici elementi informativi nella relazione tecnica - Omessa quantificazione degli oneri finanziari a carico del bilancio corrente e dei successivi, nonché della quota a carico dell'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 1 agosto 2014 (disegno di legge n. 782), art. 8, commi 1, limitatamente all'inciso "fatta eccezione per quelli in godimento e per i rapporti contrattualmente avviati alla data del 31 dicembre 1991", 2, 3 e 4.
- Costituzione, artt. 81 e 97.

Ambiente (tutela dell') - Norme della Regione Siciliana - Gestione del servizio idrico integrato - Temporanea possibilità per i Comuni, in forma singola o associata, di gestire il suddetto servizio quando il gestore non sia stato individuato o sia fallito e di utilizzare nella fase di *start up* il personale già in servizio - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciato contrasto con il principio di unitarietà della gestione del servizio idrico e con la normativa statale di riferimento - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Potenziale contrasto con la normativa europea in materia di libera concorrenza, non discriminazione e trasparenza - Violazione del principio della selezione pubblica per l'accesso agli impieghi nella P.A.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 1 agosto 2014 (disegno di legge n. 782), art. 17, commi 2 e 3.
- Costituzione, artt. 3, 51, 97 e 117, comma secondo, lett. e) ed s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, artt. 147 e 150; decreto-legge 13 agosto [2014, *recte:*] 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 3-*bis*.

Previdenza e assistenza - Norme della Regione Siciliana - Contributo di solidarietà sui trattamenti pensionistici superiori a 50.0000 euro erogati dal Fondo pensioni della Regione Siciliana - Previsione che i conseguenti risparmi sono versati in entrata nel bilancio della Regione e destinati al finanziamento di interventi sociali - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata natura tributaria del prelievo - Irragionevole e discriminatoria imposizione a carico dei soli cittadini titolari di trattamenti a carico del predetto Fondo - Esorbitanza dalle competenze statutarie della Regione Siciliana - Richiamo alla sentenza n. 116 del 2013 della Corte costituzionale.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 1 agosto 2014 (disegno di legge n. 782), art. 22, comma 3.
- Costituzione, artt. 3 e 53; Statuto speciale per la Regione Siciliana, art. 36.



Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Autorizzazione, per l'esercizio finanziario 2014, della spesa di 235 migliaia di euro a favore dei lavoratori della ex Pirelli di Villafranca (ME) e di Siracusa destinatari di provvidenze economiche nel 1996 - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata mancanza di specifici elementi informativi nella relazione tecnica - Conseguente impossibilità di verificare la congruità e l'adeguatezza delle risorse con cui far fronte alla nuova spesa.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 1 agosto 2014 (disegno di legge n. 782), art. 23.
- Costituzione, art. 81.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Autorizzazione, per l'esercizio finanziario 2014, della spesa di 10.000 euro al fine di rafforzare gli organi preposti alla ricerca delle persone scomparse nel territorio siciliano - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata mancanza dell'indicazione dei destinatari del contributo o di criteri per individuarli - Conseguente impossibilità di erogazione - Incongruenza della norma rispetto alla finalità perseguita.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 1 agosto 2014 (disegno di legge n. 782), art. 47.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Autorizzazioni di spesa, per l'anno 2014, finalizzate all'erogazione di contributi in favore di vari enti ed istituti per la realizzazione di iniziative aventi rilevanza sociale - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata attribuzione dei benefici con disposizioni legislative provvedimentali, anziché con le procedure amministrative previste dall'art. 128 della legge regionale n. 11 del 2010 (come modificato dalla legge regionale n. 16 del 2013) - Conseguente impossibilità per i beneficiari di far valere le ordinarie garanzie giurisdizionali a tutela dei propri diritti e interessi.

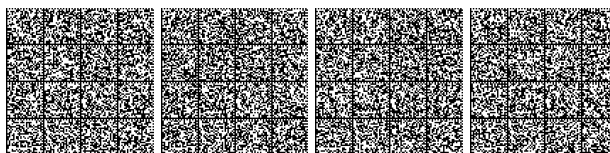
- Delibera legislativa della Regione Siciliana 1 agosto 2014 (disegno di legge n. 782), artt. 48, 49, 50 e 51.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 113.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Erogazione di un contributo regionale in conto capitale ad integrazione di incentivi previsti dalla normativa nazionale per il sostegno di specifiche iniziative dei contratti di filiera o di distretto - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata mancanza di specifici elementi informativi nella relazione tecnica - Incertezza in ordine alla quantificazione degli oneri e alle disponibilità finanziarie.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 1 agosto 2014 (disegno di legge n. 782), art. 60.
- Costituzione, art. 81.

Banca e istituto di credito - Norme della Regione Siciliana - Impiego di fondi di provenienza regionale gestiti dall'IRCAC (Istituto Regionale per il Credito alla Cooperazione) - Previsione che l'IRCAC pubblicherà sul proprio sito internet, con valore di notifica per le cooperative interessate, la delibera contenente l'elenco dei finanziamenti disimpegnati - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata introduzione di modalità di notifica ulteriori e difformi rispetto a quelle previste dagli articoli da 137 a 151 c.p.c. - Indebita ingerenza del legislatore regionale nella materia ordinamento civile e processuale, riservata alla competenza statale esclusiva.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 1 agosto 2014 (disegno di legge n. 782), art. 61, comma 2.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e).



Banca e istituto di credito - Norme della Regione Siciliana - Conferma della qualificazione dell'IRFIS-FInSicilia S.p.A. come intermediario finanziario obbligato ad operare nel rispetto della normativa di vigilanza della Banca d'Italia - Contestuale abrogazione della norma regionale che escludeva lo stesso ente, in quanto iscritto negli elenchi di cui al testo unico bancario, dalle norme relative alla generalità delle società pubbliche regionali - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata contraddittorietà tra le due previsioni.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 1 agosto 2014 (disegno di legge n. 782), artt. 62 e 64, comma 11 (abrogativo dell'art. 20, comma 6-*quinquies*, della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11, come introdotto dall'art. 23 della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5).
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Applicabilità ai dipendenti del soppresso Istituto regionale per l'integrazione dei diversamente abili di Sicilia (IRIDAS) delle procedure di mobilità previste dall'art. 1, comma 463, della legge n. 147 del 2013 per il personale delle società a totale partecipazione pubblica - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata possibilità di stabilizzazione di personale assunto senza procedura selettiva, con oneri non quantificati né quantificabili a carico del bilancio regionale.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 1 agosto 2014 (disegno di legge n. 782), art. 63, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 81 e 97.

Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Albo dei dipendenti delle società in liquidazione a totale o maggioritaria partecipazione regionale - Iscrizione dei lavoratori momentaneamente riammessi in servizio a seguito di provvedimenti giudiziari non definitivi e per i quali pende giudizio di gravame - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata possibilità di assunzione definitiva dei predetti lavoratori in pendenza di giudizi che potrebbero definirsi favorevolmente per la P.A. - Mancata quantificazione dell'onere finanziario ed assenza di specifici elementi informativi nella relazione tecnica.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 1 agosto 2014 (disegno di legge n. 782), art. 64, comma 2, limitatamente all'inciso "nonché i lavoratori ai quali il diritto alla riammissione in servizio a tempo indeterminato presso le società partecipate è stato disposto come provvedimento giudiziale".
- Costituzione, artt. 3, 81 e 97.

Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Previsione che «al comma 6 bis della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11 e successive modifiche ed integrazioni, dopo le parole "a totale partecipazione pubblica" sono aggiunte le parole "ad esclusione della SEUS SCpA"» - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata irragionevolezza della disposizione, per omessa indicazione dell'articolo di legge emendato.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 1 agosto 2014 (disegno di legge n. 782), art. 64, comma 12.
- Costituzione, artt. 3, 81 e 97.

Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Possibilità per la società partecipata SEUS SCpA di effettuare procedure selettive riservate al personale interno per la copertura di posti di qualifiche intermedie carenti di organico - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata inosservanza dei principi sull'accesso agli impieghi amministrativi - Violazione di un principio di coordinamento della finanza pubblica - Mancanza di elementi informativi nella relazione tecnica.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 1 agosto 2014 (disegno di legge n. 782), art. 65.
- Costituzione, artt. 97, 117, comma terzo, e 119, comma secondo; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, commi 1 e 2.



Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Possibilità che le somme autorizzate dall'art. 55 della legge regionale n. 9 del 2013 ed impegnate nell'esercizio 2013 siano riprogrammate nell'anno 2014 per l'espletamento delle medesime funzioni di informazione e di comunicazione - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata trasformazione delle predette somme in residui passivi o in economie di spesa, con conseguente impossibilità di utilizzo dello stanziamento nell'anno in corso.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 1 agosto 2014 (disegno di legge n. 782), art. 68, comma 1.
- Costituzione, art. 81.

Amministrazione pubblica - Norme della Regione Siciliana - Pubblicazione telematica dei decreti dirigenziali nel sito internet della Regione - Previsione che il mancato rispetto del termine perentorio di 48 ore dalla data di emissione è causa di rimozione del dirigente responsabile del decreto - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciato contrasto con il principio di ragionevolezza - Ingiustificato addebito al dirigente autore dell'atto delle conseguenze dell'inadempimento altrui.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 1 agosto 2014 (disegno di legge n. 782), art. 68, comma 5, limitatamente all'inciso "è causa di rimozione del dirigente responsabile del decreto".
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Estensione dell'obbligo di pubblicazione in estratto dei bilanci (ex art. 6 della legge n. 67 del 1987) alle società a totale o maggioritaria partecipazione della Regione e degli enti locali, ai Comuni con meno di 20.000 abitanti e ai consorzi tra enti locali - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata imposizione ad enti della finanza pubblica allargata di un nuovo onere di spesa senza indicazione dei relativi mezzi di copertura.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 1 agosto 2014 (disegno di legge n. 782), art. 68, commi 6 e 7.
- Costituzione, art. 81.

Appalti pubblici - Norme della Regione Siciliana - Previsione di forme di pubblicazione di avvisi, bandi e atti di gara diverse e aggiuntive rispetto a quelle previste dal codice dei contratti pubblici - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciato contrasto con la normativa nazionale adottata in attuazione delle prescrizioni dell'UE - Lesione della competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza - Imposizione di ulteriori oneri alle stazioni appaltanti.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 1 agosto 2014 (disegno di legge n. 782), art. 68, commi 8 [aggiuntivo del comma 5-bis all'art. 4 della legge regionale 12 luglio 2011, n. 12], 9 e 10 [modificativi, rispettivamente, dei commi 5 e 6 dell'art. 4 della legge regionale 12 luglio 2011, n. 12].
- Costituzione, artt. 3, 81, 97 e 117, comma secondo, lett. e); decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, artt. 66, comma 7, e 122, comma 5.

Sanità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Contributo alle spese di viaggio e soggiorno per gli assistiti residenti nelle isole minori che si rechino presso luoghi di cura pubblici e privati, accreditati e/o contrattualizzati con il SSN, ubicati nel territorio regionale - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata erogazione di un livello aggiuntivo di assistenza, non consentita dalla normativa statale sui Piani di rientro dal disavanzo sanitario - Contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di "assistenza sanitaria" e di "coordinamento della finanza pubblica" - Mancanza di quantificazione e di copertura finanziaria della spesa.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 1 agosto 2014 (disegno di legge n. 782), art. 69.
- Costituzione, artt. 81 e 117, comma terzo; Statuto speciale per la Regione Siciliana, art. 17, comma 1, lett. c); legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 80 e 95.



Banca e istituti di credito - Norme della Regione Siciliana - Mutui concessi dall'Istituto regionale per il credito alla cooperazione (IRCAC) - Sospensione senza alcun onere aggiuntivo, fino al 31 dicembre 2015, del pagamento delle rate scadute e non pagate dalle cooperative siciliane con proprietà divisa ed indivisa - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciato contrasto con le norme e i principi in materia di aiuti di Stato (in particolare, con gli orientamenti comunitari sugli aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà) - Mancanza di un'esplicita clausola che subordini l'applicazione della norma a una positiva decisione della Commissione Europea.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 1 agosto 2014 (disegno di legge n. 782), art. 73.
- Costituzione, art. 117, primo comma; comunicazione della Commissione Europea n. 2004/C 244/02; Regolamento (CE) n. 659/1999 del 22 marzo 1999; art. 108 TFUE (Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea).

Amministrazione pubblica - Norme della Regione siciliana - Liquidazione dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale (ASI) - Previsione che gli assegnatari di rustici e/o capannoni e/o immobili industriali dei Consorzi in liquidazione possono fare istanza di acquisto dell'immobile assegnato e che il prezzo di vendita è pari a quello della perizia di stima effettuata dall'Agenzia del Territorio decurtato degli eventuali canoni versati dall'assegnatario in favore del Consorzio soppresso - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata insussistenza del dichiarato carattere interpretativo della norma censurata - Finalità di favorire l'interesse del privato assegnatario, anziché quello della pubblica amministrazione.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 1 agosto 2014 (disegno di legge n. 782), art. 74 (dichiaratamente interpretativo dell'art. 19 della legge regionale 12 gennaio 2012, n. 8).
- Costituzione, art. 97.

Miniere, cave e torbiere - Norme della Regione siciliana - Canone annuo di produzione a carico degli esercenti di cave - Commisurazione alla superficie e al volume di cava, anziché alla quantità di materiale estratto - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata insussistenza di specifici elementi informativi nella relazione tecnica - Carezza di istruttoria sugli effetti finanziari del nuovo sistema - Omessa verifica che da esso derivino proventi comunque non inferiori.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 1 agosto 2014 (disegno di legge n. 782), art. 75 [sostitutivo dell'art. 12 della legge regionale 15 maggio 2013, n. 9].
- Costituzione, art. 81.....

Pag. 24

- N. 63. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 agosto 2014 (della Regione Veneto).

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale - Trasparenza e razionalizzazione della spesa pubblica per beni e servizi - Previsione che, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge impugnata, le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 11, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, riducano la spesa per l'acquisto di beni e servizi, in ogni settore, per un ammontare complessivo di 2.100 milioni di euro per l'anno 2014 in ragione di: a) 700 milioni di euro da parte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano; b) 700 milioni di euro, di cui 340 milioni di euro da parte delle Province e Città metropolitane e 360 milioni di euro da parte dei Comuni; c) 700 milioni di euro, comprensivi delle riduzioni di cui al comma 11, da parte delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 11, comma 1, del decreto legislativo n. 33 del 2013 - Previsione che le stesse riduzioni si applicano in ragione d'anno, a decorrere dal 2015 - Previsione che la determinazione degli obiettivi di riduzione di spesa per le Regioni e Province autonome è effettuata con le modalità di cui all'art. 46 - Previsione che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano possono adottare misure alternative al contenimento della spesa corrente al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori a quelli derivanti dall'applicazione del comma 4 - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza - Lesione dei diritti fondamentali civili e sociali senza la preventiva determinazione dei livelli essenziali - Esorbitanza dai limiti del coordinamento in materia finanziaria - Lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 8, commi 4, 6 e 10.
- Costituzione, artt. 3, 117, commi terzo e quarto, 119 e 120.



Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale - Controllo della spesa per incarichi di consulenza, studio e ricerca e per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa - Previsione che le Regioni non possono conferire incarichi di consulenza, studio e ricerca quando la spesa sostenuta nell'anno per gli incarichi sia superiore ad una certa percentuale della propria spesa per il personale, come risultante dal conto annuale del 2012, pari al 4,2 per cento per le amministrazioni con spesa pari o inferiore a 5 milioni di euro, e all'1,4 per cento per le amministrazioni con spesa di personale superiore a 5 milioni di euro - Previsione, riguardo ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa, dello stesso meccanismo di riduzione della spesa quando la spesa complessiva per tali contratti sia superiore rispetto alla spesa del personale, come risultante dal conto annuale del 2012, al 4,5 per cento per le amministrazioni con spesa pari o inferiore a 5 milioni di euro, e all'1,1 per cento per le amministrazioni con spesa di personale superiore a 5 milioni di euro - Previsione, per le Regioni e per le Province autonome di Trento e di Bolzano (oltre che per Province, Città metropolitane e Comuni), della facoltà di rimodulare o adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente, al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori a quelli derivanti dall'applicazione dei commi 1 e 2 - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza - Esorbitanza dai limiti del coordinamento finanziario - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 14, commi 1, 2 e 4-ter.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, comma terzo, 119 e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale - Spesa per autovetture - Previsione che le Regioni non possono effettuare spese di ammontare superiore al 30 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2011 per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Esorbitanza dai limiti del coordinamento in materia finanziaria per il carattere puntuale della norma impugnata - Lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 15.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, comma terzo, 119 e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale - Disposizioni in materia di locazioni e manutenzioni di immobili da parte delle pubbliche amministrazioni - Previsione, con riferimento ai contratti di locazione passiva aventi ad oggetto immobili ad uso istituzionale, della riduzione dei canoni di locazione, a decorrere dal 1° luglio 2014, nella misura del 15 per cento di quanto corrisposto, applicando tale decremento anche ai contratti di locazione scaduti o rinnovati dopo tale data - Previsione dell'inserimento automatico di tale riduzione nei contratti in corso ai sensi dell'art. 1339 c.c., anche in deroga alle eventuali clausole difformi opposte dalle parti, salvo il diritto di recesso del locatore - Previsione della possibilità di rinnovo del rapporto di locazione solo in presenza della disponibilità delle risorse finanziarie necessarie per il pagamento dei canoni, degli oneri e dei costi d'uso, per il periodo di durata del contratto di locazione e della permanenza delle esigenze allocative - Previsione di disciplina simile per i contratti di locazione passiva, aventi ad oggetto immobili ad uso istituzionale di proprietà di terzi, di nuova stipulazione - Previsione della facoltà per le Regioni di adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente al fine di conseguire comunque risparmi non inferiori a quelli derivanti dall'applicazione della medesima disposizione - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Esorbitanza dai limiti del coordinamento in materia finanziaria per l'adozione di una normativa di carattere puntuale e dettagliato - Lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 24, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, terzo comma, 119 e 120.



Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale
 - Attestazione dei tempi di pagamento - Previsione al fine di garantire il rispetto dei tempi di pagamento che Regioni che, sulla base della attestazione dei tempi di pagamento, registrano tempi medi superiori a 90 giorni nel 2014 e a 60 giorni a decorrere dal 2015, rispetto a quanto disposto dal decreto legislativo n. 231 del 2002, nell'anno successivo a quello di riferimento non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto - Previsione, altresì, per le Regioni predette, del divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della disposizione precedente - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Esorbitanza dai limiti del coordinamento in materia finanziaria per l'adozione di una normativa di carattere puntuale e dettagliato - Lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 24 maggio 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 41, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, commi terzo e quarto, e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale
 - Concorso delle Regioni e delle Province autonome alla riduzione della spesa pubblica - Previsione che le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 500 milioni di euro per l'anno 2014 e di 750 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017, in ambiti di spesa e per importi proposti in sede di autocoordinamento delle Regioni e delle Province autonome, tenendo conto dei principi di pagamento stabiliti dalla Direttiva 2011/7/UE, nonché dell'incidenza degli acquisti centralizzati, da recepire con Intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, entro il 31 maggio 2014 ed entro il 31 ottobre 2014, con riferimento agli anni 2015 e seguenti - Previsione che, in assenza di detta Intesa entro i predetti termini, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi previa deliberazione del Consiglio dei ministri, entro 20 giorni dalla scadenza dei predetti termini, i richiamati importi sono assegnati ad ambiti di spesa ed attribuiti alle singole Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano, tenendo anche conto del PIL e della popolazione residente, e che sono eventualmente ridimensionati i livelli di finanziamento degli ambiti individuati e le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato - Previsione che il complesso delle spese espresse in termini di competenza eurocompatibile, di cui al comma 449-bis dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, è ridotto, per ciascuno degli anni dal 2014 al 2017, tenendo conto degli importi determinati ai sensi del comma 6 - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Esorbitanza dai limiti del coordinamento in materia finanziaria per l'adozione di una normativa di carattere puntuale e dettagliato - Lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 46, commi 6 e 7.
- Costituzione, artt. 3, 117, commi terzo e quarto, 119 e 120. Pag. 37

N. 172. Ordinanza della Corte di cassazione del 10 giugno 2014.

Esecuzione penale - Procedimento di esecuzione (nella specie, per l'applicazione della confisca) - Svolgimento, su istanza degli interessati, nelle forme dell'udienza pubblica - Preclusione - Contrasto con il principio di pubblicità dei procedimenti giudiziari, sancito dall'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo - Violazione del principio del giusto processo - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 135 del 2014.

- Codice di procedura penale, artt. 666, 667, comma 4, e 676.
- Costituzione, artt. 111, primo comma, e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Pag. 47



N. 173. Ordinanza del Tribunale di Cagliari del 12 maggio 2014

Elezioni - Elezione dei membri del Parlamento Europeo spettanti all'Italia - Sistema elettorale - Liste di candidati eventualmente presentate da partiti o gruppi politici espressi dalla minoranza di lingua francese della Valle d'Aosta, di lingua tedesca della Provincia di Bolzano e di lingua slovena del Friuli-Venezia Giulia - Prevista possibilità di partecipare alle elezioni in coalizione con altre liste, con l'unico limite che si tratti di una lista presente in tutte le circoscrizioni - Conseguente possibilità soltanto a queste liste di sottrarsi alla soglia di sbarramento del 4 per cento su scala nazionale - Ingiustificato deterioro trattamento di altre minoranze linguistiche riconosciute e tutelate da una legge dello Stato o da convenzioni internazionali sottoscritte e ratificate dall'Italia - Lesione della libertà di voto e del diritto di elettorato passivo delle minoranze linguistiche diverse da quelle di lingua francese della Valle d'Aosta, di lingua tedesca della Provincia di Bolzano e di lingua slovena del Friuli-Venezia Giulia.

- Legge 24 gennaio 1979, n. 18, artt. 12, comma nono, 21, comma primo, nn. 1) e 3), e 22, commi secondo e terzo.
- Costituzione, artt. 3, 48, comma secondo, e 51, primo comma.

Pag. 58

N. 174. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Agrigento del 7 luglio 2014

Imposte sui redditi - Regime fiscale della produzione e cessione di energia elettrica da fonti rinnovabili agro-forestali effettuata dagli imprenditori agricoli - Qualificazione come attività connessa a quella agricola e produttiva di reddito agrario - Omessa previsione di alcun limite qualitativo e/o quantitativo oltre il quale essa diventa attività industriale che genera reddito di impresa soggetto a tassazione ordinaria - Conseguente ingiustificata applicabilità ad ingenti ricavi del regime fiscale di favore per le imprese agricole - Contrasto con i principi di solidarietà, di uguaglianza e di ragionevolezza - Violazione del principio di capacità contributiva.

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 423 [nel testo anteriore alle modifiche recate dall'art. 22, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89]; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 1093.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 53.

Pag. 68

N. 175. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Agrigento del 7 luglio 2014

Imposte sui redditi - Regime fiscale della produzione e cessione di energia elettrica da fonti rinnovabili agro-forestali effettuata dagli imprenditori agricoli - Qualificazione come attività connessa a quella agricola e produttiva di reddito agrario - Omessa previsione di alcun limite qualitativo e/o quantitativo oltre il quale essa diventa attività industriale che genera reddito di impresa soggetto a tassazione ordinaria - Conseguente ingiustificata applicabilità ad ingenti ricavi del regime fiscale di favore per le imprese agricole - Contrasto con i principi di solidarietà, di uguaglianza e di ragionevolezza - Violazione del principio di capacità contributiva.

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 423 [nel testo anteriore alle modifiche recate dall'art. 22, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89]; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 1093.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 53.

Pag. 72

N. 176. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania del 13 marzo 2014

Paesaggio (tutela del) - Codice dei beni culturali e del paesaggio - Deroga al regime di autorizzazione paesaggistica per tutte le zone A e B del territorio comunale, classificate tali negli strumenti urbanistici vigenti alla data del 6 settembre 1985 - Esclusione dall'ambito operativo della deroga delle aree urbane riconosciute e tutelate come patrimonio UNESCO - Mancata previsione - Violazione del principio di tutela del paesaggio - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione UNESCO.

- Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, art. 142, comma 2.
- Costituzione, artt. 9 e 117, primo comma.



Paesaggio (tutela del) - Codice dei beni culturali e del paesaggio - Ipotesi di riconoscimento ex lege del carattere di interesse paesaggistico e relativa disciplina di tutela - Inclusione dei siti per i quali è intervenuto il riconoscimento di patrimonio mondiale UNESCO - Mancata previsione - Violazione del principio di tutela del paesaggio - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione UNESCO.

- Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, art. 142, comma 1.
- Costituzione, artt. 9 e 117, primo comma.

Paesaggio (tutela del) - Codice dei beni culturali e del paesaggio - Siti per i quali è intervenuto il riconoscimento di patrimonio mondiale UNESCO - Obbligo per le Amministrazioni di adottare un provvedimento di vincolo paesaggistico su detti siti - Mancata previsione - Violazione del principio di tutela del paesaggio - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione UNESCO.

- Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 134, 136, 139, 140 e 141.
- Costituzione, artt. 9 e 117, primo comma.

Pag. 76

N. 177. Ordinanza del Tribunale di Lecce del 21 maggio 2014

Processo penale - Spese di giustizia - Compensi dell'ausiliario del magistrato - Denunciata inadeguatezza del trattamento giuridico previsto - Disparità di trattamento rispetto a chi presti le medesime attività a condizioni di mercato - Violazione dei principi di ragionevolezza, di tutela del lavoro, della retribuzione proporzionata ed adeguata e della capacità contributiva.

- Legge 8 luglio 1980, n. 319, art. 4, comma secondo; decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 106-bis, inserito dall'art. 1, comma 606, lett. b), della legge 27 dicembre 2013, n. 147.
- Costituzione, artt. 3, 35, 36 e 53.

Pag. 87

N. 178. Ordinanza del Tribunale di Trapani del 9 aprile 2014

Misure di prevenzione - Codice delle leggi antimafia - Tutela dei terzi e rapporti con le procedure concorsuali - Disciplina - Denunciato recepimento quasi integrale della disciplina prevista dalla legge fallimentare per i rapporti in corso al momento del fallimento e per la formazione dello stato passivo - Ingiustificata equiparazione di situazioni del tutto diverse - Lesione dell'iniziativa economica privata a fronte della lamentata ingiustificata dissipazione di floride attività industriali sequestrate.

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, I libro, titolo IV, Capi I e II.
- Costituzione, artt. 3 e 41.

In subordine:

Misure di prevenzione - Codice delle leggi antimafia - Tutela dei terzi e rapporti con le procedure concorsuali - Diritti dei terzi - Disciplina - Denunciata riduzione "dell'ambito di tutela ai soli creditori che risultano da atti aventi data certa anteriore al sequestro, così escludendo i crediti dimostrabili con criteri meno rigidi di quelli previsti dall'art. 2704 cod. civ., ma comunque idonei a fornire adeguata certezza della sussistenza del credito e della sua anteriorità al sequestro" - Lesione dell'iniziativa economica privata e del diritto di difesa a fronte dell'ingiustificata incidenza sull'attività delle imprese costretta "in adempimenti incompatibili con il suo ordinario svolgimento" e per i previsti "percorsi probatori aggravati" ai fini dell'accertamento dei diritti di credito.

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, art. 52, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 41.

Pag. 95

N. 179. Ordinanza del Tribunale di Trapani del 9 aprile 2014

Misure di prevenzione - Codice delle leggi antimafia - Tutela dei terzi e rapporti con le procedure concorsuali - Disciplina - Denunciato recepimento quasi integrale della disciplina prevista dalla legge fallimentare per i rapporti in corso al momento del fallimento e per la formazione dello stato passivo - Ingiustificata equiparazione di situazioni del tutto diverse - Lesione dell'iniziativa economica privata a fronte della lamentata ingiustificata dissipazione di floride attività industriali sequestrate.

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, I libro, titolo IV, Capi I e II.
- Costituzione, artt. 3 e 41.



In subordine:

Misure di prevenzione - Codice delle leggi antimafia - Tutela dei terzi e rapporti con le procedure concorsuali - Diritti dei terzi - Disciplina - Denunciata riduzione “dell’ambito di tutela ai soli creditori che risultano da atti aventi data certa anteriore al sequestro, così escludendo i crediti dimostrabili con criteri meno rigidi di quelli previsti dall’art. 2704 cod. civ., ma comunque idonei a fornire adeguata certezza della sussistenza del credito e della sua anteriorità al sequestro” - Lesione dell’iniziativa economica privata e del diritto di difesa a fronte dell’ingiustificata incidenza sull’attività delle imprese costretta “in adempimenti incompatibili con il suo ordinario svolgimento” e per i previsti “percorsi probatori aggravati” ai fini dell’accertamento dei diritti di credito.

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, art. 52, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 41.

Pag. 105





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 235

Sentenza 6 - 16 ottobre 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Responsabilità civile - Risarcimento del danno derivante da sinistro stradale - Meccanismo tabellare di risarcimento del danno biologico per lesioni di lieve entità.

– Decreto legislativo 7 settembre del 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), art. 139.

–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuseppe TESAURO;

Giudici: Sabino CASSESE, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 139 del decreto legislativo 7 settembre del 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), promossi dal Giudice di pace di Torino, con ordinanza del 24 ottobre 2011, dal Tribunale ordinario di Brindisi - sezione distaccata di Ostuni, con ordinanza del 15 maggio 2012, dal Tribunale ordinario di Tivoli con ordinanza del 21 marzo 2012 e dal Giudice di pace di Recanati, con ordinanza del 24 maggio 2013, rispettivamente iscritte ai nn. 95, 272 del registro ordinanze 2012 e ai nn. 60 e 286 del registro ordinanze 2013 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 21 e 49, prima serie speciale, dell'anno 2012, n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2013 e n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visti gli atti di costituzione di C.D., di Uniqa Protezione spa, di Duomo Uni One assicurazioni spa, quale risultante dalla fusione tra Duomo assicurazioni e riassicurazioni spa e Uni One assicurazioni spa e di Fondiaria Sai spa, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 23 settembre 2014 e nella camera di consiglio del 24 settembre 2014 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi gli avvocati Angelo Massimo Perrini e Fabrizio Cassella per C.D. Alessandro Pace e Giulio Ponzanelli per la Uniqa Protezione spa, per la Duomo Uni One assicurazioni spa, quale risultante dalla fusione tra Duomo assicurazioni e riassicurazioni spa e Uni One assicurazioni spa e per la Fondiaria Sai spa e l'avvocato dello Stato Gabriella D'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1.- Nel corso di un giudizio civile di cognizione, instaurato per ottenere il risarcimento dei danni patiti dall'attore C.D., quale terzo trasportato, a seguito di un incidente stradale che gli aveva procurato una distorsione al rachide cervicale, l'adito Giudice di pace di Torino, con ordinanza depositata il 24 ottobre 2011 (r.o. n. 95 del 2012), ha prospettato la questione (già in precedenza sollevata e, per difetto di motivazione sulla rilevanza, dichiarata inammissibile con ordinanza della Corte n. 157 del 2011) di legittimità costituzionale dell'art. 139 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), nella parte in cui - prevedendo un risarcimento del danno biologico (permanente o temporaneo) per lesioni di lieve entità (cosiddette "micropermanenti"), derivanti da sinistri conseguenti alla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti, basato su rigidi parametri fissati da tabelle ministeriali - non consentirebbe di giungere ad un'adeguata personalizzazione del danno, per contrasto con gli artt. 2, 3, 24 e 76 della Costituzione.

Secondo il giudice rimettente, sarebbe, infatti, in primo luogo, violato l'art. 2 Cost., per la fissazione di un limite al risarcimento del danno alla persona senza un adeguato contemperamento degli interessi in gioco.

A suo avviso, la norma impugnata sarebbe, altresì, in contrasto con l'art. 3, primo comma, Cost., in quanto, per un verso, comporterebbe che ad identici danni corrispondano risarcimenti diseguali - dato che i valori risarcibili in base alle tabelle ministeriali in caso di lesione da sinistro stradale sarebbero inferiori rispetto a quelli fissati dalle tabelle adottate dai tribunali per il risarcimento di lesioni aventi diversa eziologia - e, per altro verso, anche con riguardo ai danneggiati da sinistro stradale, non terrebbe conto della diversa incidenza che lesioni, pur identiche, potrebbero avere in ragione delle peculiari "condizioni soggettive" dei medesimi.

La facoltà del giudice - prevista dal comma 3 della norma impugnata - di aumentare fino ad un quinto l'ammontare del danno biologico non sarebbe, poi comunque, sufficiente a coprire la reale entità del danno medesimo, donde la sussistenza anche di una irragionevole compressione del diritto ad un'effettiva tutela giudiziale, con conseguente violazione dell'art. 24 Cost.

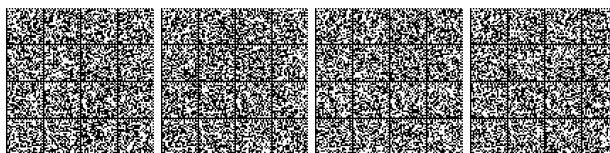
La norma impugnata risulterebbe, infine, in contrasto anche con l'art. 76 Cost., per la previsione di un limite al risarcimento non contemplato dalla legge delega 29 luglio 2003, n. 229 (Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - Legge di semplificazione 2001).

2.- Anche i Tribunali ordinari di Brindisi - sezione distaccata di Ostuni, e di Tivoli, in composizione monocratica, ed il Giudice di pace di Recanati - con ordinanze emesse in analoghi giudizi risarcitori e, rispettivamente, depositate il 15 maggio e il 21 marzo 2012 ed il 24 maggio 2013 (r.o. nn. 272 del 2012, 60 e 286 del 2013) - hanno, a loro volta, denunciato l'illegittimità costituzionale del medesimo art. 139 del d.lgs. n. 209 del 2005 (l'impugnazione, nelle ordinanze del Tribunale ordinario di Brindisi e del Giudice di pace di Recanati, è formalmente rivolta ai commi 1, 3 e 6, ma attrae, per connessione, anche i commi residui di detta norma), per sospetto contrasto - oltretutto (sulla base di sostanzialmente coincidenti motivazioni) con gli stessi parametri evocati dal Giudice di pace di Torino (artt. 2, 3, 24 e 76 Cost.) - anche con l'art. 32 Cost., per il precluso risarcimento integrale del danno alla salute, e con l'art. 117, primo comma, Cost.

Come norme interposte, conducenti alla violazione di detto ultimo parametro, il Tribunale ordinario di Brindisi - sezione distaccata di Ostuni, ha indicato l'art. 6 del Trattato sull'Unione europea (TUE), come modificato dal Trattato di Lisbona firmato il 13 dicembre 2007, e gli artt. 2 e 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 legge 4 agosto 1955, n. 848 (CEDU), sul presupposto che il sistema risarcitorio previsto dalla norma censurata con il duplice limite dei valori tabellari, e dell'aumento del quinto, sarebbe incompatibile con la tutela effettiva delle nuove posizioni di diritto comunitario e, in particolare, con il "diritto all'integrità della persona" di cui all'art. 3, comma 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e all'art. 2 della CEDU, oltre che in contrasto con il "diritto ad un processo equo", come previsto dall'art. 6 della stessa CEDU.

Sempre a titolo integrativo della violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., il Tribunale ordinario di Tivoli e il Giudice di pace di Recanati hanno evocato anche gli artt. 3 e 8 della CEDU e 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione medesima, a loro avviso lesi in ragione, ancora una volta, della preclusione (ravvisata nella norma impugnata) all'integrale risarcimento del danno non patrimoniale arrecato al bene (sfera giuridica del soggetto leso) - tutelato dall'art. 2 della CEDU e dall'art. 1 del Protocollo addizionale alla stessa convenzione - e, conseguentemente, della disparità di trattamento nel ristoro del danno subito, in base all'elemento causativo, all'interno del medesimo ordinamento nazionale, oltre che dell'ostacolo che ne deriverebbe alla piena protezione del correlato diritto alla vita familiare e privata tutelati, appunto, dagli artt. 3 e 8 della predetta Convenzione.

3.- Entrambe le parti della controversia pendente avanti al Giudice di pace di Torino si sono costituite innanzi a questa Corte.



La difesa del danneggiato ha chiesto l'accoglimento della questione, per la non conseguibilità, sulla base della normativa impugnata, di un integrale risarcimento dei danni subiti e, in particolare, del pregiudizio morale: in ciò ravvisando un *vulnus* anche all'art. 32 Cost.

La difesa della compagnia assicuratrice Uniqa Protezione spa ha, a sua volta, preliminarmente dedotto la sussistenza dei presupposti per il rinvio degli atti al giudice *a quo* per una nuova valutazione in punto di rilevanza della sollevata questione di legittimità costituzionale per effetto della sopravvenuta modifica del censurato art. 139 del d.lgs. n. 209 del 2005, il cui comma secondo è stato inciso dal comma 3-ter dell'art. 32 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, a tenore del quale non potrebbero dar luogo a risarcimento per danno biologico permanente le lesioni «non [...] suscettibili di accertamento clinico strumentale obiettivo», non effettuato nella fattispecie oggetto del giudizio principale.

Nel merito, ha escluso la violazione di ciascuno dei parametri evocati dal rimettente.

3.1.- Nel giudizio relativo all'ordinanza del Tribunale ordinario di Brindisi - sezione distaccata di Ostuni, si è costituita la Duomo Uni One assicurazioni spa (quale risultante a seguito di fusione per incorporazione tra la Duomo assicurazioni e riassicurazioni spa e la Uni One assicurazioni spa), chiedendo che la questione venga dichiarata inammissibile (per insufficiente esposizione della sua rilevanza) o, in subordine, infondata.

Ha, tra l'altro, in particolare rilevato come la riparazione integrale del danno non sia garantita dalla Costituzione e come l'art. 139 del d.lgs. n. 209 del 2005 non abbia, di fatto, ridotto il risarcimento del danno a mero indennizzo, mantenendo la limitazione alla tutela del diritto inviolabile alla salute entro il perimetro della ragionevolezza.

3.2.- Anche nel giudizio attivato dal Tribunale ordinario di Tivoli si è costituita la convenuta compagnia assicuratrice Fondiaria Sai spa, eccependo l'inammissibilità o, in subordine, l'infondatezza delle questioni prospettate dal rimettente, con argomentazioni sostanzialmente corrispondenti a quelle svolte dalla difesa della società Duomo Uni One assicurazioni spa, quali riassunte sub 3.1.

In particolare la Fondiaria Sai spa. ha posto in risalto l'errore concettuale in cui sarebbe incorso il rimettente nel presupporre che il valore del punto fissato dalla norma impugnata impedisca di tener conto di tutti i pregiudizi subiti dalla persona danneggiata, con ciò «non censura[ndosi] la norma di legge, bensì una delle sue possibili interpretazioni, per di più costituzionalmente non adeguata».

3.3.- Non vi è stata, invece, costituzione di parti nel giudizio relativo alla ordinanza del Giudice di pace di Recanati.

4.- In tutti e quattro i riferiti giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato.

L'interveniente ha, in linea preliminare, prospettato un profilo generale di inammissibilità delle questioni sollevate dai rimettenti, correlata alla possibilità di «un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata, tenendo cioè conto degli orientamenti giurisprudenziali, non ancora consolidati, riguardanti il tema del danno biologico e del danno morale, i cui principi potrebbero orientare il giudicante verso un'interpretazione del sistema che rispetti i precetti della Costituzione, così da rendere non necessaria l'invocata pronuncia di illegittimità costituzionale».

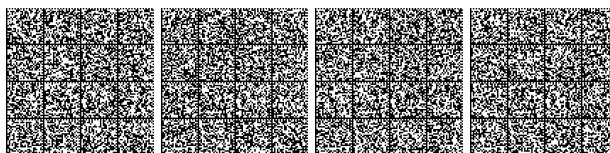
Ha eccepito, inoltre, l'inammissibilità delle questioni sollevate dal Tribunale ordinario di Brindisi e dal Giudice di pace di Recanati, per omissione, nelle rispettive ordinanze, di una adeguata descrizione della fattispecie concreta sub iudice, che ne precluderebbe la verifica di rilevanza.

Nel merito, la difesa dello Stato ha escluso la violazione di ciascuno dei parametri evocati dai rimettenti.

Quanto all'art. 2 Cost., per la ragione che «la previsione in esame, limitata al campo dell'infortunistica da circolazione dei veicoli e natanti, realizza un equilibrato contemperamento degli opposti interessi in gioco, poiché assicura un risarcimento più che soddisfacente, in quanto commisurato all'effettiva incidenza della microlesione subita dal danneggiato, realizzando al contempo l'obiettivo che ha giustificato l'intervento normativo di ridurre cioè “i costi complessivamente affrontati dalle società di assicurazione per l'indennizzo”, vista la frequenza delle lesioni micropermanenti in quel perimetro di casistica».

Quanto all'art. 3 Cost., poiché, per un verso, non sussisterebbe un trattamento deteriore del danneggiato in conseguenza di sinistro stradale rispetto al danneggiato per altra causa, atteso che quest'ultimo non ha *ex lege* copertura alcuna da parte dell'assicuratore del danneggiante; e, per altro verso, perché sarebbe del pari da escludere l'ipotizzata non diversificabilità del risarcimento in correlazione alle “condizioni soggettive” dei danneggiati (da sinistro stradale), in quanto il denunciato art. 139 terrebbe conto «proprio dell'incidenza della menomazione sulle condizioni soggettive del danneggiato, autorizzando il giudice ad aumentare il risarcimento fino a una percentuale del 20%».

Quanto, poi, all'art. 24 Cost., perché nessuna “compressione del diritto a una effettiva tutela giurisdizionale”, deriverebbe dalla normativa impugnata.



Quanto, inoltre, all'art. 76 Cost., perché la censurata previsione di vincolanti valori tabellari di liquidazione delle lesioni micropermanenti non si discosterebbe, in realtà, dai criteri guida della legge delega n. 229 del 2003, alla luce anche dei principi enunciati dalla sentenza n. 230 del 2010 di questa Corte.

Quanto, infine, ai parametri comunitari, poiché, con la sentenza 23 gennaio 2014 in causa C-371/12 (Enrico e Carlo Petillo contro Unipol assicurazioni spa), la Corte di giustizia dell'Unione europea, sollecitata da una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, firmato a Roma il 25 marzo 1957 (TFUE), dallo stesso Tribunale di Tivoli, che nutriveva dubbi sulla compatibilità dell'art. 139 del d.lgs. n. 209 del 2005 con il diritto comunitario, ha riconosciuto «conforme al diritto dell'Unione europea il sistema risarcitorio introdotto da tale disposizione».

Conclusioni, queste, ribadite, ed ulteriormente illustrate, anche con separate memorie depositate dall'Avvocatura nei giudizi iscritti al r.o. nn. 95 e 272 del 2012 e 60 del 2013.

5.- Con successiva memoria depositata il 1° settembre 2014, la difesa del danneggiato C.D. (attore nel giudizio pendente innanzi al Giudice di pace di Torino) ha replicato all'Avvocatura dello Stato, escludendo la presupposta rilevanza della richiamata sentenza della Corte di giustizia ai fini delle questioni di costituzionalità in esame.

Ciò in quanto quella Corte avrebbe «considerato l'art. 139 Cod. Ass. priv. soltanto nella ristretta prospettiva della legislazione comunitaria, sancendo che, stanti i limiti di quest'ultima, il diritto UE non può interferire, se non entro termini "minimi", con le scelte operate dagli Stati membri quanto alle modalità di liquidazione dei danni, [...] senza esprimere un'opinione positiva sul merito dell'art. 139», per cui «ogni questione di legittimità costituzionale della norma scrutinata dai giudici della UE rimane di esclusiva pertinenza dell'ordinamento interno».

6.- Viceversa - secondo la difesa delle costituite compagnie assicuratrici, affidata ai medesimi difensori, che in pari data del 1° settembre 2014 hanno depositato una unitaria memoria nei giudizi iscritti al r.o. nn. 95 e 272 del 2012 e 60 del 2013 - la predetta sentenza Petillo contro Unipol assicurazioni spa, pur se riferita all'ordinamento europeo, rileverebbe, comunque, anche ai fini della non fondatezza delle questioni sollevate dai giudici a quibus.

Quella sentenza metterebbe, infatti, «bene in evidenza che, nell'ambito dell'assicurazione obbligatoria, assume rilevanza non solo l'interesse particolare del danneggiato alla riparazione del danno, ma anche l'interesse generale e sociale ad avere un livello accettabile e sostenibile dei premi assicurativi all'interno di una responsabilità civile che è sempre più assicurata in forza di uno specifico obbligo legislativo».

E ciò comporterebbe che, in un tale quadro, non dovrebbe essere considerato solo il livello del risarcimento ma anche il livello dei premi assicurativi per evitare che l'aumento del risarcimento, che riguarda i soli danneggiati, comporti automaticamente l'aumento dei premi che, invece, sono pagati da tutti. E sarebbe proprio in questa prospettiva - che mira a «contemperare l'esigenza di riparazione del danno con l'esigenza sociale della riduzione dei costi assicurativi a carico del sistema» - che troverebbe giustificazione la limitazione del risarcimento del danno di lieve entità.

Considerato in diritto

1.- Con le quattro ordinanze in epigrafe - che, per la sostanziale identità di oggetto, possono congiuntamente esaminarsi - il Giudice di pace di Torino, i Tribunali ordinari di Brindisi - sezione distaccata di Ostuni, e di Tivoli, in composizione monocratica, ed il Giudice di pace di Recanati hanno, in relazione a vari parametri, sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 139 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), da ora anche «cod. ass.»

2.- La norma impugnata, nel testo in vigore, *ratione temporis*, all'atto della introduzione dei giudizi a quibus:

- stabilisce, al comma 1, che «Il risarcimento del danno biologico per lesioni di lieve entità, derivanti da sinistri conseguenti alla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti, è effettuato secondo i criteri e le misure seguenti:

a) a titolo di danno biologico permanente, è liquidato per i postumi da lesioni pari o inferiori al nove per cento un importo crescente in misura più che proporzionale in relazione ad ogni punto percentuale di invalidità; tale importo è calcolato in base all'applicazione a ciascun punto percentuale di invalidità del relativo coefficiente secondo la correlazione esposta nel comma 6 [...];

b) a titolo di danno biologico temporaneo, è liquidato un importo di euro trentanove virgola trentasette per ogni giorno di inabilità assoluta; in caso di inabilità temporanea inferiore al cento per cento, la liquidazione avviene in misura corrispondente alla percentuale di inabilità riconosciuta per ciascun giorno»;



- precisa, al comma 2, che «Agli effetti di cui al comma 1, per danno biologico si intende la lesione temporanea o permanente all'integrità psico-fisica della persona suscettibile di accertamento medico-legale che esplica un'incidenza negativa sulle attività quotidiane e sugli aspetti dinamico-relazionali della vita del danneggiato, indipendentemente da eventuali ripercussioni sulla sua capacità di produrre reddito»;

- aggiunge, al comma 3, che «L'ammontare del danno biologico liquidato ai sensi del comma 1 può essere aumentato dal giudice in misura non superiore ad un quinto, con equo e motivato apprezzamento delle condizioni soggettive del danneggiato»;

- dispone, al comma 4, che «Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della salute, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con il Ministro della giustizia e con il Ministro delle attività produttive, si provvede alla predisposizione di una specifica tabella delle menomazioni alla integrità psicofisica comprese tra uno e nove punti di invalidità»;

- prevede, al comma 5, che gli importi indicati nel comma 1, siano «aggiornati annualmente con decreto del Ministro delle attività produttive, in misura corrispondente alla variazione dell'indice nazionale dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati accertata dall'ISTAT»;

- indica, infine, al comma 6, i coefficienti moltiplicatori applicabili a ciascun punto percentuale di invalidità, da 1 a 9.

3.- L'art. 32 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012 n. 27, ha poi, al suo comma 3-ter, disposto che «Al comma 2 dell'articolo 139 [...] è aggiunto, in fine, il seguente periodo: "In ogni caso, le lesioni di lieve entità, che non siano suscettibili di accertamento clinico strumentale obiettivo, non potranno dar luogo a risarcimento per danno biologico permanente"»; e, nel successivo suo comma 3-quater, ha ulteriormente aggiunto che «Il danno alla persona per lesioni di lieve entità di cui all'articolo 139 [...], è risarcito solo a seguito di riscontro medico legale da cui risulti visivamente o strumentalmente accertata l'esistenza della lesione».

3.1.- Tali nuove disposizioni - che, in quanto non attinenti alla consistenza del diritto al risarcimento delle lesioni in questione, bensì solo al momento successivo del suo accertamento in concreto, si applicano, conseguentemente, ai giudizi in corso (ancorché relativi a sinistri verificatisi in data antecedente alla loro entrata in vigore) - rispettivamente comportano, per tali lievi lesioni:

- la necessità di un "accertamento clinico strumentale" (di un referto di diagnostica, cioè, per immagini) per la risarcibilità del danno biologico permanente;

- la possibilità anche di un mero riscontro visivo, da parte del medico legale, per la risarcibilità del danno da invalidità temporanea.

3.2.- Il riferito *ius superveniens* non pone, per altro, un problema di restituzione degli atti, per rivalutazione della persistenza della rilevanza delle questioni sollevate dai Tribunali ordinari di Brindisi e di Tivoli e dal Giudice di pace di Recanati, atteso che le rispettive ordinanze di rimessione danno atto che, nei sottostanti giudizi, l'accertamento strumentale introdotto dal comma 3-ter dell'art. 32 del citato d.l. n. 1 del 2012 è stato, comunque, già espletato.

Dal contenuto dell'odierno provvedimento di rimessione del Giudice di pace di Torino (che, sul piano fattuale, supera le carenze descrittive che avevano comportato la dichiarazione di inammissibilità delle identiche questioni già in precedenza sollevate da detto giudice, di cui alla sentenza n. 157 del 2011 della Corte costituzionale) non emerge, viceversa che sia stato, nel corrispondente giudizio, effettuato quell'accertamento strumentale, che condiziona la risarcibilità delle lesioni "permanenti" di lieve entità.

Ciò non ostante, la restituzione degli atti non si rende necessaria neppure nei confronti di detto rimettente - e va, quindi, respinta la richiesta pregiudiziale in tal senso formulata dalla convenuta società Uniqa Protezione - poiché la questione, sollevata in ragione delle rigidità degli importi tabellari di liquidazione del danno biologico e della non prevista risarcibilità anche dell'eventuale danno morale, resta, per tali profili, comunque, rilevante con riguardo al danno biologico "temporaneo" - di cui alla lettera b) del comma 1, dell'impugnato art. 139 - la cui liquidazione pure rientra nel petitum di quel giudizio.

4.- Nella prospettazione sostanzialmente comune ai quattro giudici a quibus, il meccanismo tabellare di risarcimento del danno biologico (permanente o temporaneo) da lesioni di lieve entità derivanti da sinistro stradale, introdotto dal censurato art. 139 del d.lgs. n. 209 del 2005, darebbe luogo ad un sistema indennitario che limiterebbe la piena riparazione del danno, ancorandolo a livelli pecuniari riconosciuti, per via normativa, equi ex ante, ma che - sia per la rigidità dell'aumento percentuale dell'importo nella misura massima del quinto (20%), sia per la (ritenuta) impossibilità di liquidare l'eventuale, non contemplato, danno morale - non consentirebbe una adeguata personalizzazione del danno



e determinerebbe, di conseguenza, una disparità di trattamento in relazione al riconoscimento del diritto al suo integrale ristoro, in base al diverso elemento causativo del danno stesso, oltre che un'ingiustificata prevalenza della tutela dell'esercizio dell'attività assicurativa rispetto alla tutela della lesione del diritto inviolabile alla salute.

Da ciò, appunto, il denunciato contrasto con gli evocati parametri costituzionali - artt. 2, 3, 24, 32, oltreché 76 - e - secondo i Tribunali ordinari di Brindisi e di Tivoli, ed il Giudice di pace di Recanati - anche con quelli interposti delle disposizioni europee (art. 6 del Trattato sull'Unione europea - TUE; artt. 2, 3, 6, 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 - CEDU - e art. 1 del Protocollo addizionale alla medesima Convenzione; artt. 1 e 3, comma 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000), conducenti alla ulteriore violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

5.- L'eccezione di inammissibilità delle sollevate questioni, formulata dall'Avvocatura dello Stato, in ragione della possibilità di una interpretazione costituzionalmente adeguata della normativa impugnata, non è fondata.

Ciascuno dei giudici rimettenti non ha, infatti, ommesso di verificare la possibilità di una siffatta interpretazione - omissione suscettibile, appunto, di condurre ad una declaratoria di inammissibilità alla stregua della giurisprudenza di questa Corte (da ultimo: ordinanze n. 322, n. 242, n. 198 e n. 110 del 2013) - ma, in esito a tale compiuta verifica, ha ritenuto di escluderla.

Per cui la non condivisione di una tale valutazione non rileva più in termine di ammissibilità - ma solo, in tesi, di eventuale non fondatezza - della questione in esame.

6.- Del pari non fondate sono le ulteriori eccezioni di inammissibilità, dedotte nell'interesse delle compagnie assicuratrici e della Presidenza del Consiglio dei ministri, relative alla prospettata insufficiente descrizione della vicenda concreta oggetto dei giudizi a quibus pendenti dinanzi al Tribunale ordinario di Brindisi - sezione distaccata di Ostuni, e al Tribunale ordinario di Tivoli.

Quei giudici hanno, infatti, adeguatamente motivato l'effettiva rilevanza delle questioni sollevate - in ragione dell'oggetto delle azioni innanzi ad essi proposte [risarcitorie per lesioni di lieve entità dipendenti causalmente dalla circolazione di veicoli a motore] e delle tipologie di inabilità riscontrate sulla base, come detto, di appositi accertamenti medico-legali - ritenendo non conseguibile il correlativo integrale risarcimento in applicazione dei censurati criteri tabellari.

7.- Nel merito, è preliminare l'esame del profilo di dedotta violazione dell'art. 76 della Costituzione.

Al riguardo, i rimettenti hanno sostenuto che il limite alla risarcibilità delle lesioni lievi da sinistro stradale - introdotto dalla norma delegata di cui al censurato art. 139 del d.lgs. n. 209 del 2005 - non rientri tra i criteri direttivi della legge di delega 29 luglio 2003, n. 229 (Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - Legge di semplificazione 2001) e contrasti anzi con il suo principio ispiratore, volto alla tutela del consumatore - parte debole.

Tale prospettazione non può essere, però, condivisa.

La citata legge di delega n. 229 del 2003 prevedeva espressamente, infatti, al comma 1 del suo art. 4, che il Governo fosse delegato a provvedere «ai sensi e secondo i principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 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], come sostituito dall'articolo 1 della presente legge».

Conseguiva da ciò che, nel dare attuazione alla suddetta delega, il legislatore delegato avrebbe dovuto - ai sensi dell'art. 20, comma 3, lettera a), della citata legge n. 59 del 1997 - «definire il riassetto normativo» e la «codificazione della normativa primaria regolante la materia», confermando, quindi, se del caso, le norme previgenti. E poiché tra queste rientrava l'art. 5, comma 4, della legge 5 marzo 2001, n. 57 (Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati), avente lo stesso tenore del censurato art. 139 del d.lgs. n. 209 del 2005, è evidente come il legislatore delegato del 2005 si sia mosso lungo il binario di scelte rientranti nella fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi, della legge di delega e del decreto delegato.

Il che, appunto, esclude che sia, nella specie, ravvisabile la denunciata violazione dell'art. 76 Cost.

8.- Non pertinenti, e, comunque non fondate sono poi le censure di violazione dell'art. 24 Cost. e dell'art. 6 della CEDU, poiché la limitazione del diritto risarcitorio, che i rimettenti paventano, attiene alla garanzia dell'oggetto di tale diritto, e non all'aspetto della azionabilità in giudizio - che quei parametri tutelano - la quale non è in alcun modo pregiudicata dalla norma denunciata.

9.- Manifestamente non fondata è poi la censura di violazione dell'art. 3 Cost., in entrambi i profili della sua declinazione.



Quanto al primo, perché la prospettazione di una disparità di trattamento - che, in presenza di identiche (lievi) lesioni, potrebbe conseguire, in danno delle vittime di incidenti stradali, dalla applicazione della normativa impugnata, in quanto limitativa di una presunta maggiore tutela risarcitoria riconoscibile a soggetti che quelle lesioni abbiano riportato per altra causa - è smentita dalla constatazione che, nel sistema, la tutela risarcitoria dei danneggiati da sinistro stradale è, viceversa, più incisiva e sicura, rispetto a quella dei danneggiati in conseguenza di eventi diversi.

Infatti solo i primi, e non anche gli altri, possono avvalersi della copertura assicurativa, *ex lege* obbligatoria, del danneggiante - o, in alternativa, direttamente di quella del proprio assicuratore - che si risolve in garanzia dell'an stesso del risarcimento.

Mentre, a sua volta, l'assunto per cui gli introdotti limiti tabellari non consentirebbero di tener conto della diversa incidenza che pur identiche lesioni possano avere nei confronti dei singoli soggetti, trascura di dare adeguato rilievo alla disposizione di cui al comma 3 del denunciato art. 139, in virtù della quale è consentito al giudice di aumentare fino ad un quinto l'importo liquidabile ai sensi del precedente comma 1, con «equo e motivato apprezzamento», appunto, «delle condizioni soggettive del danneggiato».

10.- La lesione degli ulteriori parametri costituzionali ed europei evocati dai rimettenti è duplicemente motivata: in ragione sia dalla non prevista (e quindi a loro avviso esclusa) liquidabilità del danno morale, sia del "limite" apposto dalla normativa impugnata alla integrale risarcibilità del danno biologico.

10.1.- In relazione al primo dei due suindicati profili, la questione non è fondata per erroneità della sua premessa interpretativa.

È pur vero, infatti, che l'art. 139 cod. ass. fa testualmente riferimento al "danno biologico" e non fa menzione anche del "danno morale".

Ma, con la sentenza n. 26972 del 2008, le sezioni unite della Corte di cassazione hanno ben chiarito (nel quadro, per altro, proprio della definizione del danno biologico recata dal comma 2 del medesimo art. 139 cod. ass.) come il cosiddetto "danno morale" - e cioè la sofferenza personale suscettibile di costituire ulteriore posta risarcibile (comunque unitariamente) del danno non patrimoniale, nell'ipotesi in cui l'illecito configuri reato - «rientra nell'area del danno biologico, del quale ogni sofferenza, fisica o psichica, per sua natura intrinseca costituisce componente».

La norma denunciata non è, quindi, chiusa, come paventano i rimettenti, alla risarcibilità anche del danno morale: ricorrendo in concreto i presupposti del quale, il giudice può avvalersi della possibilità di incremento dell'ammontare del danno biologico, secondo la previsione, e nei limiti, di cui alla disposizione del citato comma 3.

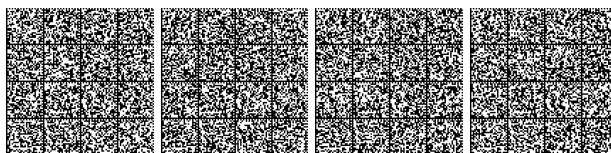
10.2.- Anche in relazione all'ulteriore profilo del «limite» all'integrale risarcimento del danno alla persona - che i giudici a quibus addebitano alla norma impugnata di avere illegittimamente introdotto in materia di microlesioni da sinistro stradale - la questione, in relazione ai medesimi parametri di cui sopra, non è fondata.

10.2.1.- Questa Corte (nella occasione, in particolare, della denunciata previsione di limiti alla responsabilità del vettore aereo in tema di trasporto di persone) ha già chiarito come non si configuri ipotesi di illegittimità costituzionale per lesione del diritto inviolabile alla integrità della persona ove la disciplina in contestazione sia volta a comporre le esigenze del danneggiato con altro valore di rilievo costituzionale, come, in quel caso, il valore dell'iniziativa economica privata connesso all'attività del vettore (sentenza n. 132 del 1985).

A sua volta, la Corte di cassazione, con la già ricordata sentenza n. 26972 del 2008, ha puntualizzato come il bilanciamento tra i diritti inviolabili della persona ed il dovere di solidarietà (di cui, rispettivamente, al primo e secondo comma dell'art. 2 Cost.) comporti che non sia risarcibile il danno per lesione di quei diritti che non superi il «livello di tollerabilità» che «ogni persona inserita nel complesso contesto sociale [...] deve accettare in virtù del dovere di tolleranza che la convivenza impone».

Al bilanciamento - che doverosamente va operato tra i valori assunti come fondamentali dalla nostra Costituzione ai fini della rispettiva, complessiva, loro tutela - non si sottraggono neppure i diritti della persona consacrati in precetti della normativa europea - ove questi vengano, come nella specie, in rilievo come parametri del giudizio di costituzionalità, per interposizione ex art. 117, primo comma, Cost. - poiché, come pure già precisato, «A differenza della Corte EDU, questa Corte [...] opera una valutazione sistemica e non isolata dei valori coinvolti dalle norme di volta in volta scrutinate» (sentenza n. 264 del 2012).

10.2.2.- Il controllo di costituzionalità del meccanismo tabellare di risarcimento del danno biologico introdotto dal censurato art. 139 cod. ass. - per il profilo del prospettato vulnus al diritto all'integralità del risarcimento del danno alla persona - va, quindi, condotto non già assumendo quel diritto come valore assoluto e intangibile, bensì verificando la ragionevolezza del suo bilanciamento con altri valori, che sia eventualmente alla base della disciplina censurata.



Orbene, in un sistema, come quello vigente, di responsabilità civile per la circolazione dei veicoli obbligatoriamente assicurata - in cui le compagnie assicuratrici, concorrendo *ex lege* al Fondo di garanzia per le vittime della strada, perseguono anche fini solidaristici, e nel quale l'interesse risarcitorio particolare del danneggiato deve comunque misurarsi con quello, generale e sociale, degli assicurati ad avere un livello accettabile e sostenibile dei premi assicurativi - la disciplina in esame, che si propone il contemperamento di tali contrapposti interessi, supera certamente il vaglio di ragionevolezza.

Infatti, l'introdotta meccanismo standard di quantificazione del danno - attinente al solo specifico e limitato settore delle lesioni di lieve entità e coerentemente riferito alle conseguenze pregiudizievoli registrate dalla scienza medica in relazione ai primi (nove) gradi della tabella - lascia, comunque, spazio al giudice per personalizzare l'importo risarcitorio, risultante dalla applicazione delle suddette predisposte tabelle, eventualmente maggiorandolo fino ad un quinto, in considerazione delle condizioni soggettive del danneggiato.

Del resto, sulla base di analoghe considerazioni, anche la Corte di giustizia della Unione europea, adita con rinvio pregiudiziale dallo stesso Tribunale di Tivoli, odierno rimettente, nella sentenza 23 gennaio 2014, in causa C-371/12, E. e C. Petillo contro Unipol assicurazioni, ha escluso la prospettata incompatibilità dell'art. 139 cod. ass. con le direttive europee.

11.- Conclusivamente le questioni sollevate dai rimettenti sono, sotto ogni profilo, non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 139 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), sollevata dal Giudice di pace di Torino, in riferimento agli artt. 2, 3, 24 e 76 della Costituzione; dal Tribunale ordinario di Brindisi - sezione distaccata di Ostuni, per contrasto con gli artt. 2, 3, 24, 32, 76, e con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 2 e 6 della CEDU, 6 del Trattato dell'Unione europea, e 1 e 3, comma 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; dal Tribunale ordinario di Tivoli e dal Giudice di pace di Recanati, per contrasto con i medesimi artt. 2, 3, 24, 32, 76 Cost. e con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 3 e 8 della CEDU e 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione medesima, con le rispettive ordinanze in epigrafe indicate.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 ottobre 2014.

F.to:

Giuseppe TESAURO, *Presidente*

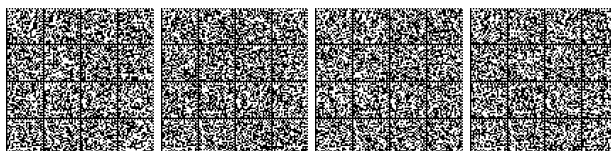
Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 ottobre 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 236

Sentenza 6 - 16 ottobre 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Agevolazioni fiscali - Estensione ai crediti di imposta di cui alla legge n. 296 del 2006 (per spese per attività di ricerca) della disciplina generale sul monitoraggio dei crediti di imposta - Introduzione di un meccanismo di selezione degli aspiranti al beneficio fiscale fondato sul criterio di priorità cronologica.

- Decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 28 gennaio 2009, n. 2 - art. 29.
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuseppe TESAURO;

Giudici : Sabino CASSESE, Paolo NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 29, commi 1 e 2, lettera *a*) e 3, primo periodo e prima parte della lettera *a*), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 28 gennaio 2009, n. 2, promossi dalla Corte di cassazione con ordinanza del 12 aprile 2013 e dalla Commissione tributaria provinciale di Treviso con ordinanza del 9 dicembre 2013, iscritte al n. 150 del registro ordinanze 2013 ed al n. 8 del registro ordinanze 2014 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2013 e n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2014.

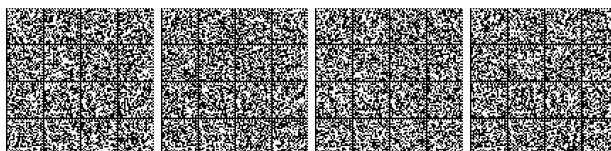
Visti l'atto di costituzione della Sama srl nonché gli atti di intervento della Scattolini spa e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 23 settembre 2014 e nella camera di consiglio del 24 settembre 2014 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Andrea Cimmino per la Scattolini spa, Stefano Zunarelli e Lorenzo Del Federico per la Sama srl e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- L'art. 29, comma 1 nonché comma 2, lettera *a*), e comma 3, primo periodo e prima parte della lettera *a*), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 28 gennaio 2009, n. 2, è oggetto di impugnazione, con riferimento all'art. 3 della Costituzione, da parte della Corte di cassazione e della Commissione tributaria provinciale di Treviso.



2.- Con ordinanza del 12 aprile 2013, la Corte di cassazione ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, del d.l. n. 185 del 2008, il quale dispone l'assoggettamento alla disciplina sul monitoraggio dei crediti d'imposta - dettata dall'art. 5, commi 1 e 2, del decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138 (Interventi urgenti in materia tributaria, di privatizzazioni, di contenimento della spesa farmaceutica e per il sostegno dell'economia anche nelle aree svantaggiate), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 8 agosto 2002, n. 178 - di tutti i crediti di imposta vigenti alla data di entrata in vigore del medesimo decreto-legge, senza fare salvi i diritti e le aspettative sorte, ai sensi dell'art. 1, commi da 280 a 283, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), in relazione ad attività di ricerca industriale e di sviluppo precompetitivo avviate prima del 29 novembre 2008 (data di entrata in vigore del d.l. n. 185 del 2008).

La lesione dell'art. 3 Cost. deriverebbe dalla violazione del principio di tutela dell'affidamento del cittadino nella certezza delle situazioni giuridiche, in quanto vi sarebbe l'abolizione, per esaurimento delle risorse finanziarie, di crediti d'imposta già entrati nel patrimonio del contribuente.

2.1.- In subordine, viene sollevata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 29, comma 2, lettera a), e comma 3, primo periodo e prima parte della lettera a), che disciplina la procedura per selezionare le imprese concretamente autorizzate alla fruizione del beneficio tra quelle che avevano già avviato attività di ricerca prima del 29 novembre 2008, basata sulla priorità cronologica di arrivo all'Agenzia delle entrate di atti trasmessi per via telematica.

La lesione dell'art. 3 Cost. deriverebbe dalla irragionevole disparità di trattamento fra contribuenti egualmente titolari di crediti d'imposta derivanti da attività già avviate alla data del 29 novembre 2008.

2.2.- Il giudice *a quo* premette che la Sama srl ha proposto ricorso per cassazione avverso la sentenza con cui la Commissione tributaria regionale dell'Abruzzo ha respinto il ricorso della contribuente avverso il provvedimento con cui il Centro Operativo di Pescara, ai sensi dell'art. 29 del d.l. n. 185 del 2008, ha negato per «esaurimento delle risorse finanziarie» il nulla-osta alla fruizione del credito d'imposta ex art. 1, commi 280 e seguenti, della legge n. 296 del 2006, richiesto dalla contribuente in relazione ai costi sostenuti per attività di ricerca e sviluppo avviate prima del 29 novembre 2008.

La Corte di cassazione sostiene la non manifesta infondatezza della questione di illegittimità costituzionale dell'art. 29 del d.l. n. 185 del 2008, con riferimento all'art. 3 Cost. sotto due distinti profili, collegati in via subordinata.

Secondo una prima censura, il comma 1 di detto articolo violerebbe il principio di tutela dell'affidamento del cittadino nella certezza delle situazioni giuridiche, affidamento che non può essere lesa da disposizioni retroattive che trasmodino in un regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi precedenti. In particolare, dal tenore letterale del comma 280 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 emergerebbe un diritto soggettivo perfetto, il cui fatto costitutivo è indicato dalla legge nel sostenimento di costi per attività di ricerca industriale e di sviluppo precompetitivo nei periodi di imposta in corso al 31 dicembre degli anni 2007, 2008 e 2009.

Con la seconda censura si rileva che il combinato disposto del comma 2, lettera a), e del comma 3, primo periodo e prima parte della lettera a), dell'impugnato art. 29 congegnerebbe un meccanismo di selezione dei soggetti autorizzati alla fruizione del credito i cui esiti risulterebbero sostanzialmente casuali. Tale procedura si compendia nell'inoltro per via telematica all'Agenzia delle entrate di un formulario valevole come prenotazione e nell'acquisizione ed evasione, da parte della predetta Agenzia, dei formulari alla stessa pervenuti secondo l'ordine cronologico di arrivo. Il giudice rimettente osserva che - se in linea generale non può ritenersi irrazionale il ricorso al criterio selettivo, di antichissima tradizione, *prior in tempore potior in jure* - nel caso, quale quello in esame, in cui la selezione si svolge tra una platea vastissima di concorrenti e si fonda sul momento di arrivo al destinatario di atti trasmessi per via telematica, tale criterio condurrebbe a risultati completamente scollegati non solo dal merito delle ragioni di credito ma anche dalla solerzia nell'esercizio delle stesse. La risultante di fattori quali la sproporzione tra risorse disponibili e domande, l'ampiezza del numero dei concorrenti, la velocità dei meccanismi di trasmissione informatica determinerebbe, cioè, una selezione sostanzialmente casuale, che si esaurisce in un tempo brevissimo e produce risultati dipendenti prevalentemente dalla potenza e sofisticatezza delle apparecchiature informatiche di cui dispongono i singoli contribuenti o i professionisti che li assistono. Ciò genererebbe, quindi, una disparità di trattamento (in ordine alla fruizione del credito di imposta, ad alcuni concessa e ad altri negata) di situazioni eguali (di contribuenti tutti egualmente titolari di crediti di imposta derivanti da attività già avviate alla data del 29 novembre 2008) in base ad un criterio di priorità cronologica che, per le sue concrete modalità di attuazione, non apparirebbe irragionevole.

2.3.- Si è costituita la Sama srl, ricorrente nel giudizio *a quo*, chiedendo che la questione venga accolta. La società interveniente richiama i principi enunciati dalla Corte costituzionale in ordine alle situazioni di affidamento nella sicurezza giuridica e prospetta, quindi, la lesione dell'art. 3 Cost., sostanzialmente ripercorrendo le argomentazioni della ordinanza di rimessione sotto entrambi i profili ivi prospettati.



2.4.- Si è costituita la Scattolini spa, soggetto estraneo al processo principale, che, ai fini della propria legittimazione a partecipare al giudizio incidentale, espone di avere un interesse qualificato in ragione della sua posizione di titolarità del diritto alla fruizione del credito d'imposta *de quo*. Dopo aver sottolineato come la norma impugnata si riverbererebbe, in concreto, sulla propria posizione (articolatamente ricostruita nella propria memoria), sostiene la illegittimità costituzionale della stessa per violazione dell'art. 3 Cost. sulla base delle medesime censure sollevate dalla Corte di cassazione.

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

Con riferimento alla prima censura di presunta violazione dell'art. 3 Cost., viene sostenuta la legittimità costituzionale, nel suo complesso, della disciplina del credito di imposta in esame. Il legislatore, da un lato, con il censurato art. 29 del d.l. n. 185 del 2008 ha posto un limite quantitativo ad un beneficio che sarebbe stato inizialmente concesso senza alcun tetto e senza copertura finanziaria; dall'altro, in relazione alle agevolazioni in corso, con l'art. 2, comma 236, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010) si sarebbe limitato a ridurre in via generale l'importo alla metà (più precisamente al 47,53 per cento) e a riconoscere integralmente il diritto al credito per una parte dei beneficiari, individuati all'esito di una procedura in qualche modo concorsuale, basata sulla priorità di invio delle domande. Del resto, alla luce della eccezionalità della situazione economica e degli obblighi incombenti a carico del Paese in ambito europeo, le disposizioni impugate non potrebbero in alcun modo essere ritenute affette da «palese arbitrarietà o irrazionalità».

La questione relativa alla seconda censura presenterebbe un primo profilo di inammissibilità, concernente l'omessa motivazione sulla rilevanza della questione. Premesso che, come attestato dalla difesa dell'Agenzia delle entrate, la capienza degli stanziamenti è stata esaurita con i formulari pervenuti nei primi minuti successivi all'apertura della procedura di trasmissione telematica, nell'ordinanza di rimessione non si preciserebbe in quale momento la società ha presentato la sua istanza. Pertanto, poiché le domande valide si esaurirono nei primi minuti, sarebbe evidente che, qualora l'invio dell'istanza fosse avvenuto dopo un significativo lasso di tempo (ad esempio il giorno dopo o anche solo alcune ore dopo il termine iniziale), non vi sarebbe interesse alla censura dedotta. Del resto, a detta dello stesso giudice remittente, «in linea generale non può ritenersi irrazionale il ricorso al criterio selettivo, di antichissima tradizione, *prior in tempore potior in jure*».

La questione sarebbe inammissibile anche per un ulteriore motivo. Posto che, come ritenuto anche dal giudice rimittente, la previsione di un criterio cronologico di accoglimento delle istanze non può ritenersi di per sé incostituzionale, oggetto della censura sarebbero le modalità in cui si è svolta la procedura. Ebbene, l'art. 29, comma 2 lettera a), del d.l. n. 185 del 2008 si limiterebbe al riguardo a prevedere l'inoltro per via telematica all'Agenzia delle entrate di un apposito formulario, fissando un criterio astratto (la priorità nell'invio telematico dell'apposito formulario) che la stessa Corte di cassazione afferma essere in linea di principio costituzionalmente legittimo. La censura toccherebbe, quindi, la realizzazione esecutiva di tale previsione, interessando, cioè, non la norma primaria, ma il provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate del 24 marzo 2009 che disciplinava nel dettaglio le modalità, il quale avrebbe dovuto essere oggetto di impugnazione davanti al giudice amministrativo.

La censura sarebbe comunque infondata, in quanto, dato che le risorse finanziarie disponibili erano in ogni caso insufficienti a soddisfare tutte le richieste, un criterio di scelta si imponeva. L'aver previsto l'ordine di invio telematico delle richieste non apparirebbe irrazionale, tenuto conto della platea dei beneficiari, delle esigenze di celerità e della difficoltà di una procedura concorsuale alternativa legata a criteri di più complessa valutazione.

2.6.- In data 2 settembre 2014 il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria, sostanzialmente ribadendo le argomentazioni già svolte.

2.7.- In data 9 settembre 2014 la Sama srl ha depositato memoria fuori termine.

3.- Con ordinanza del 9 dicembre 2013 la Commissione tributaria provinciale di Treviso ha sollevato questione di legittimità costituzionale - avente ad oggetto il comma 1 ed il combinato disposto del comma 2, lettera a), e del comma 3, primo periodo e prima parte della lettera a), dell'art. 29 del d.l. n. 185 del 2008 - fondata su censure dal contenuto analogo a quelle argomentate dalla Corte di cassazione con l'ordinanza di rimessione, pur se non collegate in via subordinata.

3.1.- Il giudice *a quo* premette che la società ricorrente La Gioiosa spa ha impugnato l'atto di recupero del credito di imposta di euro 40.076,00 utilizzato in compensazione con il modello F24 in assenza di autorizzazione dell'Agenzia delle entrate, chiedendo l'annullamento dello stesso e, in subordine, il riconoscimento della compensazione nella misura del 47,53 per cento.



La Commissione tributaria chiarisce che nella controversia in esame non sarebbe in contestazione l'esistenza del credito di imposta per l'attività di ricerca e sviluppo, ma la sua usufruibilità. E ciò in quanto prima del d.l. n. 185 del 2008 l'agevolazione avrebbe avuto natura automatica, senza necessità di alcun adempimento da parte del soggetto interessato, ed il credito sarebbe stato attribuito attraverso la compensazione tramite il modello Unico, mentre con la norma censurata si prevedrebbe l'attivazione della procedura per via telematica cui deve seguire il nulla osta dell'Ufficio per la copertura finanziaria e, in caso di mancanza di disponibilità, la compensazione sarebbe prevista negli esercizi successivi. Tale decreto-legge sarebbe intervenuto per disciplinare non le condizioni di esistenza del credito, ma le modalità di fruizione di esso, con l'introduzione di una procedura di selezione.

Sostiene poi le medesime censure contenute nella ordinanza di rimessione della Corte di cassazione.

3.2.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o manifestamente infondata, svolgendo le stesse argomentazioni svolte in risposta alle considerazioni della Corte di cassazione.

4.- All'udienza pubblica tutte le parti costituite nel giudizio hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate nelle difese scritte.

Considerato in diritto

1.- L'art. 29, comma 1 nonché comma 2, lettera *a*), e comma 3, primo periodo e prima parte della lettera *a*), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 28 gennaio 2009, n. 2, è oggetto di impugnazione, con riferimento all'art. 3 della Costituzione, da parte della Corte di cassazione e della Commissione tributaria provinciale di Treviso.

2.- Con ordinanza del 12 aprile 2013, la Corte di cassazione ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, del d.l. n. 185 del 2008, il quale dispone l'assoggettamento alla disciplina sul monitoraggio dei crediti d'imposta - dettata dall'art. 5, commi 1 e 2, del decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138 (Interventi urgenti in materia tributaria, di privatizzazioni, di contenimento della spesa farmaceutica e per il sostegno dell'economia anche nelle aree svantaggiate), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 8 agosto 2002, n. 178 - di tutti i crediti di imposta vigenti alla data di entrata in vigore del medesimo decreto-legge, senza fare salvi i diritti e le aspettative sorte, ai sensi dell'art. 1, commi da 280 a 283, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), in relazione ad attività di ricerca industriale e di sviluppo precompetitivo avviate prima del 29 novembre 2008 (data di entrata in vigore del d.l. n. 185 del 2008). La lesione dell'art. 3 Cost. deriverebbe dalla violazione del principio di tutela dell'affidamento del cittadino nella certezza delle situazioni giuridiche, in quanto vi sarebbe l'abolizione, per esaurimento delle risorse finanziarie, di crediti d'imposta già entrati nel patrimonio del contribuente.

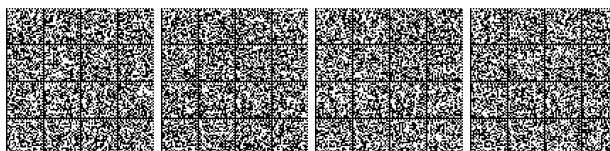
2.1.- In subordine, viene sollevata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 29, comma 2, lettera *a*), e comma 3, primo periodo e prima parte della lettera *a*), del d.l. n. 185 del 2008, che disciplina la procedura per selezionare le imprese concretamente autorizzate alla fruizione del beneficio tra quelle che avevano già avviato attività di ricerca prima del 29 novembre 2008, prevedendo un meccanismo basato sulla priorità cronologica di arrivo all'Agenzia delle entrate di atti trasmessi per via telematica. La lesione dell'art. 3 Cost. deriverebbe dalla irragionevole disparità di trattamento fra contribuenti egualmente titolari di crediti d'imposta derivanti da attività già avviate alla data del 29 novembre 2008.

2.2.- Si è costituita la Sama srl, parte nel giudizio principale, rinforzando le argomentazioni svolte nell'ordinanza di rimessione. Stesse conclusioni ha sostenuto la Scattolini spa, soggetto estraneo al giudizio principale, costituitasi in giudizio.

3.- Censure di tenore analogo a quelle denunciate dalla Corte di cassazione, pur se non collegate in via subordinata, sono state sollevate dalla Commissione tributaria provinciale di Treviso, con ordinanza del 9 dicembre 2013.

4.- In entrambi i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, spiegando difese ed eccezioni identiche e chiedendo che le questioni vengano dichiarate inammissibili o infondate.

4.1.- Con riferimento alla prima censura di presunta violazione dell'art. 3 Cost., viene sostenuta la legittimità costituzionale, nel suo complesso, della disciplina del credito di imposta in esame. Il legislatore, da un lato, con il censurato art. 29, ha posto un limite quantitativo ad un beneficio che sarebbe stato inizialmente concesso senza alcun tetto e senza copertura finanziaria; dall'altro, in relazione alle agevolazioni in corso, con l'art. 2, comma 236, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010),



sarebbe intervenuto riducendo in via generale l'importo alla metà (più precisamente al 47,53 per cento) e riconoscendo integralmente il diritto al credito per una parte dei beneficiari, individuati all'esito di una procedura in qualche modo concorsuale, basata sulla priorità di invio delle domande. Del resto, alla luce della eccezionalità della situazione economica e degli obblighi incombenti a carico del Paese in ambito europeo, le disposizioni impugnate non potrebbero in alcun modo essere ritenute affette da «palese arbitrarità o irrazionalità».

4.2.- La questione relativa alla seconda censura presenterebbe un primo profilo di inammissibilità, concernente l'omessa motivazione sulla rilevanza della questione. Premesso che, come attestato dalla difesa dell'Agenzia delle entrate, la capienza degli stanziamenti è stata esaurita con i formulari pervenuti nei primi minuti successivi all'apertura della procedura di trasmissione telematica, nell'ordinanza di rimessione non si preciserebbe in quale momento la società ha presentato la sua istanza. Pertanto, poiché le domande valide si esaurirono nei primi minuti, sarebbe evidente che, qualora l'invio dell'istanza fosse avvenuto dopo un significativo lasso di tempo (ad esempio il giorno dopo o anche solo alcune ore dopo il termine iniziale), non vi sarebbe interesse alla censura dedotta. Del resto, viene sottolineato che, a detta degli stessi giudici rimettenti, «in linea generale non può ritenersi irrazionale il ricorso al criterio selettivo, di antichissima tradizione, prior in tempore potior in jure».

La questione sarebbe inammissibile anche per un ulteriore motivo. Posto che, come ritenuto anche dai giudici a quibus, la previsione di un criterio cronologico di accoglimento delle istanze non può ritenersi di per sé incostituzionale, oggetto della censura sarebbero le modalità in cui si è svolta la procedura. Ebbene, al riguardo, l'art. 29, comma 2 lettera a), del d.l. n. 185 del 2008 si limiterebbe a prevedere l'inoltro per via telematica alla Agenzia delle entrate di un apposito formulario, fissando un criterio astratto (la priorità nell'invio telematico dell'apposito formulario) che gli stessi giudici rimettenti affermano essere in linea di principio costituzionalmente legittimo. La censura toccherebbe, quindi, la realizzazione esecutiva di tale previsione, interessando, cioè, non la norma primaria, ma il provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate del 24 marzo 2009 che disciplinava nel dettaglio le modalità, il quale avrebbe dovuto essere oggetto di impugnazione davanti al giudice amministrativo.

Infine, la censura sarebbe comunque infondata, in quanto, dato che le risorse finanziarie disponibili erano in ogni caso insufficienti a soddisfare tutte le richieste, un criterio di scelta si imponeva. L'averlo individuato nell'ordine cronologico di invio non apparirebbe irrazionale, tenuto conto della platea dei beneficiari, delle esigenze di celerità e della difficoltà di una procedura concorsuale alternativa legata a criteri di più complessa valutazione.

5.- All'udienza pubblica tutte le parti costituite nel giudizio hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate nelle difese scritte.

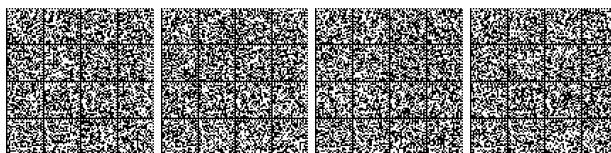
6.- Con ordinanza letta nella pubblica udienza del 23 settembre 2014 e allegata alla presente sentenza, è stato dichiarato inammissibile l'intervento spiegato nel giudizio dalla Scattolini spa

7.- Le ordinanze della Corte di cassazione e della Commissione tributaria provinciale di Treviso concernono le stesse norme e propongono questioni analoghe, perciò i relativi procedimenti vanno riuniti, per essere definiti con un'unica decisione.

8.- Prima di esaminare le questioni sottoposte all'attenzione della Corte occorre soffermarsi su una sintetica ricostruzione del quadro normativo.

L'art. 1, comma 280, della legge n. 296 del 2006 - abrogato per il disposto dell'art. 23, comma 7, e del n. 42 dell'allegato 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, ma applicabile *ratione temporis* alla fattispecie in esame - ha attribuito alle imprese, a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2006 e fino alla chiusura del periodo d'imposta in corso alla data del 31 dicembre 2009, un credito d'imposta pari al 10 per cento dei costi sostenuti per attività di ricerca industriale e sviluppo precompetitivo, percentuale che è pari al 40 per cento - come modificato dall'art. 1, comma 66, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008) - per i costi riferiti a contratti stipulati con università ed enti pubblici di ricerca. I costi cui si rapportava il diritto al credito di imposta non potevano superare, a mente del comma 281 del medesimo art. 1, l'importo di 50 milioni di euro per ciascun periodo d'imposta (come da modifica operata dal già citato comma 66 dell'art. 1 della legge finanziaria 2008).

Successivamente, con l'art. 29 del d.l. n. 185 del 2008, il legislatore, nel primo comma, ha disposto l'assoggettamento alla disciplina sul monitoraggio dei crediti di imposta dettata dall'art. 5, commi 1 e 2, del d.l. n. 138 del 2002 di tutti i crediti di imposta vigenti alla data di entrata in vigore del medesimo decreto-legge, ivi compresi, quindi, quelli introdotti dalla legge n. 296 del 2006. Con riferimento a questi ultimi, conseguentemente è stato previsto, nel secondo comma, un tetto massimo al credito d'imposta fruibile da parte delle imprese, definendo i relativi stanziamenti nel bilancio dello Stato (375,2 milioni di euro per l'anno 2008, 533,6 milioni di euro per l'anno 2009, 654 milioni di euro per l'anno 2010 e 65,4 milioni di euro per l'anno 2011).



La predeterminazione del tetto massimo dell'ammontare del credito d'imposta riconoscibile alle imprese comportava la necessità, con riferimento alle attività di ricerca avviate prima del 29 novembre 2008, dell'individuazione di una procedura di selezione delle imprese destinate a fruire concretamente del credito di imposta sino al raggiungimento del suddetto tetto. Tale procedura di selezione si rinviene nella seconda parte del secondo comma e nel terzo comma dello stesso art. 29. Con tali disposizioni si è, tra l'altro, stabilito che, a decorrere dall'anno 2009, per la fruizione del credito d'imposta le imprese dovevano inoltrare per via telematica all'Agenzia delle entrate un apposito formulario, valevole come «prenotazione dell'accesso alla fruizione del credito d'imposta», e che l'Agenzia delle entrate provvedeva ad esaminare le domande secondo l'ordine cronologico di arrivo, comunicando alle imprese - per le attività già avviate prima del 29 novembre 2008 - «esclusivamente un nulla-osta ai soli fini della copertura finanziaria». Nel quinto comma del citato art. 29, infine, si è previsto che la procedura per la trasmissione telematica del menzionato formulario fosse attivata entro 30 giorni dalla data di adozione del provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate di approvazione del formulario medesimo. Con provvedimento del 21 aprile 2009, a modifica del precedente provvedimento del 24 marzo, il direttore dell'Agenzia delle entrate ha stabilito che i formulari per i progetti d'investimento in attività di ricerca e sviluppo già avviati alla data del 28 novembre 2008 dovessero essere presentati, a pena di decadenza dal contributo, dalle ore 10:00 del 6 maggio 2009 alle ore 24:00 del 5 giugno 2009.

Per i crediti d'imposta maturati negli anni 2007, 2008 e 2009, di cui non era stata autorizzata la fruizione da parte dell'Agenzia delle entrate per esaurimento dei fondi disponibili, l'art. 2, comma 236, della legge n. 191 del 2009 ha autorizzato un ulteriore stanziamento pari a 200 milioni di euro per ciascuno degli anni 2010 e 2011, la cui entità è stata successivamente ridotta di 50 milioni di euro per l'anno 2010 dall'art. 4, comma 1, del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40 (Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti «caroselli» e «cartiere», di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 maggio 2010, n. 73.

Le modalità di utilizzo di tale stanziamento sono state definite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 4 marzo 2011 (Modalità di utilizzo dell'ulteriore stanziamento disposto dal comma 236 dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, per le finalità di cui all'articolo 29, comma 1, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185), che ha autorizzato la fruizione dei crediti d'imposta relativi ad attività di ricerca avviate prima del 29 novembre 2008, quali risultanti dai formulari presentati telematicamente che fossero stati denegati per esaurimento delle risorse disponibili, nella misura massima del 20,37 per cento dell'importo complessivamente richiesto per tutti e tre gli anni 2007, 2008 e 2009 a decorrere dalla data di pubblicazione del medesimo decreto e dell'ulteriore 27,16 per cento del predetto importo a decorrere dall'anno 2011.

9.- Le questioni di legittimità costituzionale, sollevate da entrambe le ordinanze di rimessione, sono inammissibili.

9.1.- È impugnato l'art. 29 del d.l. n. 185 del 2008, ossia la norma che ha esteso ai crediti di imposta di cui alla legge n. 296 del 2006 la disciplina generale sul monitoraggio dei crediti di impresa e ha introdotto un meccanismo di selezione tra i diversi soggetti aspiranti al beneficio fiscale.

Le ordinanze, pur citandoli, non prendono in considerazione l'art. 2, comma 236, della legge n. 191 del 2009 e l'art. 4, comma 1, del d.l. n. 40 del 2010.

Il comma 236 ha previsto, per le finalità di cui all'art. 29, comma 1, del d.l. n. 185 del 2008, l'autorizzazione di un'ulteriore spesa di 200 milioni di euro per ciascuno degli anni 2010 e 2011 (successivamente ridotti dall'art. 4, comma 1, del d.l. n. 40 del 2010, per l'anno 2010, a 150 milioni di euro) e ha demandato l'individuazione delle modalità di utilizzo dello stanziamento ad un decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze.

Il decreto ministeriale è stato adottato il 4 marzo 2011 - tenendo anche conto della riduzione degli stanziamenti definita dall'art. 4, comma 1, del d.l. n. 40 del 2010 - e ha disposto che i soggetti che non avevano ottenuto il nulla-osta alla fruizione del beneficio per esaurimento delle risorse disponibili utilizzino il credito d'imposta nella misura massima del 47,53 per cento dell'importo complessivamente richiesto, distribuito in due tranches successive.

9.2.- La nuova disciplina introduce novità non marginali nel complesso normativo in esame e quindi la prospettazione della questione di legittimità costituzionale non poteva prescindere dalla verifica del suo impatto sulle situazioni soggettive e sui valori che venivano in gioco.

Ciò tanto più ove si consideri che tale disciplina è sensibilmente più favorevole al contribuente-creditore, cosicché occorre spiegare perché la si sia ritenuta irrilevante, e quindi tale da non far venire meno il *vulnus* costituzionale denunciato, e ciò nonostante non meritevole di impugnazione.

Anche nella prospettiva dei rimettenti, che in effetti hanno delineato in maniera completa il quadro normativo, sarebbe stato dunque necessario vagliare, e non solo citare, le norme sopravvenute.

10.- Da tanto deriva la inammissibilità della questione nei termini proposti dai giudici a quibus.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 28 gennaio 2009, n. 2, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dalla Corte di cassazione e dalla Commissione tributaria provinciale di Treviso con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 ottobre 2014.

F.to:

Giuseppe TESAURO, *Presidente*Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 ottobre 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

ALLEGATO:
Ordinanza emessa all'udienza del 23 settembre 2014

ORDINANZA

Visto l'intervento spiegato in giudizio dalla Scattolini spa;

considerato che la Scattolini spa non riveste il ruolo di parte nel giudizio principale;

che, in particolare, la Scattolini spa si è costituita nella qualità di parte d'un giudizio la cui soluzione dipenderebbe dall'applicazione delle disposizioni censurate nella presente sede e nel cui ambito ha sollevato questione di legittimità costituzionale analoga a quella che costituisce l'oggetto del presente giudizio;

che, per costante giurisprudenza di questa Corte, possono partecipare al giudizio di legittimità costituzionale le sole parti del giudizio principale ed i terzi portatori di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto nel giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura;

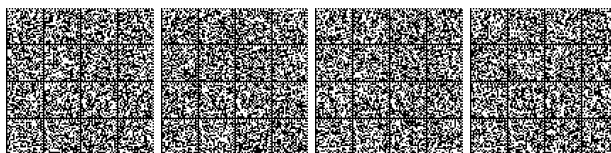
che l'inammissibilità dell'intervento non viene meno in forza della pendenza di un procedimento analogo a quello principale, posto che la contraria soluzione risulterebbe elusiva del carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, implicando l'accesso delle parti prima che, nell'ambito della relativa controversia, sia stata verificata la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione;

che tale considerazione resta valida anche per il caso che, nel diverso giudizio, sia già stata prospettata, e non ancora delibata dal giudice procedente, una questione di legittimità (asseritamente) analoga a quella in considerazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento della Scattolini spa.

F.to: Giuseppe Tesauero, *Presidente*

N. 237

Sentenza 6 - 16 ottobre 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti per il contenimento della spesa per studi e incarichi di consulenza nonché in materia di pubblico impiego - Clausola di salvaguardia per le autonomie speciali.

- Decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 ottobre 2013, n. 125 - artt. 1, commi 5 e 8, e 4, comma 10.
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuseppe TESAURO;

Giudici : Sabino CASSESE, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 5 e 8, e 4, comma 10, del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 ottobre 2013, n. 125, promosso dalla Provincia autonoma di Trento con ricorso notificato il 30 dicembre 2013, depositato in cancelleria il 7 gennaio 2014 ed iscritto al n. 4 del registro ricorsi 2014.

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

udito nell'udienza pubblica del 23 settembre 2014 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 30 dicembre 2013 e depositato il 7 gennaio 2014, la Provincia autonoma di Trento ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 5 e 8, e 4, comma 10, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 ottobre 2013, n. 125, per violazione degli artt. 79, 103 e 104 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»); del Titolo VI dello statuto speciale, in particolare degli artt. 79, 80 e 81, nonché delle relative norme di attuazione di cui agli artt. 17, 18 e 19 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale); degli artt. 87 e 88 dello statuto speciale, nonché del d.P.R.



15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto); degli artt. 8, numero 1), e 16 dello statuto speciale; 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), in particolare degli artt. 2 e 4; degli artt. 117, terzo, quarto e sesto comma, 118 e 119, primo comma, della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione); del principio di ragionevolezza.

1.1.- L'art. 1, comma 5, stabilisce che «La spesa annua per studi e incarichi di consulenza, inclusa quella relativa a studi e incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti, sostenuta dalle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché dalle autorità indipendenti e dalla Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), escluse le università, gli enti e le fondazioni di ricerca e gli organismi equiparati, nonché gli istituti culturali e gli incarichi di studio e consulenza connessi ai processi di privatizzazione e alla regolamentazione del settore finanziario, non può essere superiore, per l'anno 2014, all'80 per cento del limite di spesa per l'anno 2013 e, per l'anno 2015, al 75 per cento dell'anno 2014 così come determinato dall'applicazione della disposizione di cui al comma 7 dell'articolo 6 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. Si applicano le deroghe previste dall'articolo 6, comma 7, ultimo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122».

1.2.- Il successivo comma 8 dispone che «La Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica e il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato dispongono almeno una volta all'anno visite ispettive, a cura dell'Ispettorato per la funzione pubblica e dei servizi ispettivi di finanza del medesimo Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, al fine di verificare il rispetto dei vincoli finanziari in materia di contenimento della spesa di cui al presente articolo, denunciando alla Corte dei conti le irregolarità riscontrate».

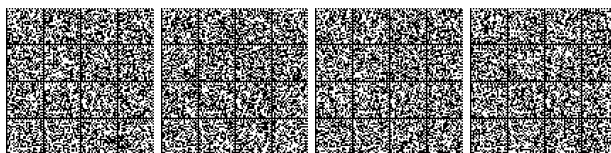
1.3.- Ai sensi dell'art. 4, comma 10, del d.l. n. 101 del 2013, invece, «Le regioni, le province autonome e gli enti locali, tenuto conto del loro fabbisogno, attuano i commi 6, 7, 8 e 9 nel rispetto dei principi e dei vincoli ivi previsti e tenuto conto dei criteri definiti con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 5. Per gli enti del Servizio sanitario nazionale, tenuto conto dei vincoli assunzionali previsti dalla normativa vigente, si procede all'attuazione dei commi 6, 7, 8 e 9, anche con riferimento alle professionalità del Servizio sanitario nazionale, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto-legge, su proposta del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la pubblica amministrazione, di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al precedente periodo saranno previste specifiche disposizioni per il personale dedicato alla ricerca in sanità, finalizzate anche all'individuazione, quali requisiti per l'accesso ai concorsi, dei titoli di studio di laurea e post laurea in possesso del personale precario nonché per il personale medico in servizio presso il pronto soccorso delle aziende sanitarie locali, con almeno cinque anni di prestazione continuativa, ancorché non in possesso della specializzazione in medicina e chirurgia d'accettazione e d'urgenza. Resta comunque salvo quanto previsto dall'articolo 10, comma 4-ter, del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368».

2.- Premette la ricorrente che la disposizione di cui all'art. 1, comma 5, non si rivolge specificamente alle Province autonome, ma alle amministrazioni pubbliche dell'elenco ISTAT e dunque la sua impugnazione ha un carattere eminentemente cautelativo.

3.- Tuttavia, ove dovesse ritenersi direttamente applicabile e immediatamente vincolante per la Provincia, essa violerebbe in primo luogo l'art. 79 dello statuto speciale, in quanto derogherebbe unilateralmente a tale disposizione senza seguire la procedura stabilita nell'art. 104 dello statuto medesimo.

Secondo la Provincia, l'art. 79 non riguarderebbe solo il patto di stabilità interno e le Province autonome non sarebbero soggette a tutte le norme statali recanti principi di coordinamento della finanza pubblica.

Tali principi, infatti, costituiscono un limite alla competenza concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. L'art. 79, comma 4, invece, ai sensi del quale «La regione e le province provvedono alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato, adeguando la propria legislazione ai principi costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 e 5», non si riferirebbe ad essi, ma a norme che abbiano «finalità di coordinamento della finanza pubblica» e che dunque non siano direttamente misure di finanza pubblica.



3.1.- La ricorrente deduce altresì la violazione dell'art. 79, comma 3, dello statuto speciale in quanto dovrebbe essere la Provincia a stabilire gli obblighi "interni" al sistema provinciale; sarebbe anche lesa il principio dell'accordo che governa il regime dei rapporti finanziari fra Stato e Regioni ad autonomia speciale, poiché la disposizione impugnata introdurrebbe unilateralmente un'ulteriore misura di coordinamento finanziario, al di fuori degli strumenti previsti dall'art. 79.

4.- Ad avviso della difesa provinciale, inoltre, la disposizione impugnata, a dispetto della qualificazione operata dall'art. 1, comma 9, non avrebbe natura di principio, ma di norma di dettaglio e non lascerebbe margini di apprezzamento al legislatore locale in sede di attuazione, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

4.1.- Sarebbe inoltre lesa l'autonomia della Provincia autonoma in materia di organizzazione, l'autonomia di spesa e la competenza concorrente in materia di finanza locale.

4.2.- Infine, qualora l'art. 1, comma 5, fosse direttamente applicabile anche agli enti pubblici situati in Provincia di Trento, sarebbe violato l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, dato che la materia di riferimento (coordinamento della finanza pubblica) è di competenza concorrente e non esclusiva statale.

5.- La ricorrente impugna in via cautelativa anche l'art. 1, comma 8, trattandosi di una disposizione che, al pari della precedente, non si rivolge specificamente alla Provincia autonoma. Nondimeno, qualora fosse ritenuta direttamente applicabile nei suoi confronti, sarebbe illegittima "in via consequenziale", in quanto prevederebbe un controllo sul rispetto di un vincolo incostituzionale.

5.1.- Tale disposizione, inoltre, violerebbe il sistema dei rapporti tra Stato e Provincia delineato dagli artt. 87 e 88 dello statuto speciale, nonché dal d.P.R. n. 305 del 1988; in virtù di tale sistema, infatti, non sarebbe consentito alla legge statale introdurre unilateralmente, nei confronti della Provincia autonoma, controlli ad opera di organi ministeriali.

Ciò sarebbe confermato, in via generale, dall'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 266 del 1992, secondo il quale «Nelle materie di competenza propria della regione o delle province autonome la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione [...]».

5.2.- Sarebbe altresì violato l'art. 79, comma 4, dello statuto speciale, il quale, con specifico riferimento al rispetto degli obblighi finanziari, dispone l'inapplicabilità alle Province autonome delle disposizioni statali generali.

5.3.- Nel prevedere «visite ispettive» ad opera di organi ministeriali, la norma impugnata lederebbe anche l'autonomia organizzativa e finanziaria della Provincia; risulterebbe, altresì, evidente l'irragionevolezza di tale intromissione nell'autonomia organizzativa, in vista di un controllo su specifiche voci di spesa.

6.- Con riguardo all'art. 4, comma 10, la ricorrente ne deduce l'illegittimità costituzionale in quanto le norme da esso richiamate non atterrebbero al coordinamento della finanza pubblica, ma all'organizzazione amministrativa, riguardando l'accesso alle pubbliche amministrazioni.

Pertanto la materia di riferimento sarebbe di competenza primaria della Provincia, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., qualora ritenuto più favorevole dell'art. 8, numero 1), dello statuto speciale, con la conseguenza che la Provincia incontrerebbe i soli limiti di cui all'art. 117, primo comma, Cost.

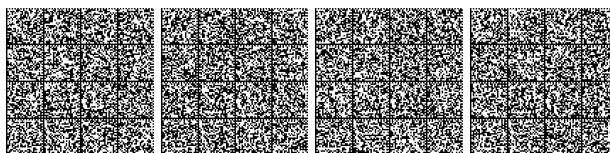
La disposizione impugnata, invece, obbligando le Province ad attuare «i commi 6, 7, 8 e 9 nel rispetto dei principi e dei vincoli ivi previsti e tenuto conto dei criteri definiti con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 5», introdurrebbe limiti diversi da quelli costituzionalmente previsti, sia se riferiti alla potestà primaria delle Province autonome, sia se riferiti alla potestà residuale.

6.1.- Quanto alle singole disposizioni richiamate dal citato comma 10, il comma 6 richiede il «rispetto del limite finanziario fissato dall'art. 35, comma 3-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, a garanzia dell'adeguato accesso dall'esterno, nonché dei vincoli assunzionali previsti dalla legislazione vigente».

In materia di organizzazione, tuttavia, le Province autonome avrebbero competenza piena e non sarebbero soggette né alle singole norme del d.lgs. n. 165 del 2001, né ai «vincoli assunzionali» previsti dalla legislazione vigente, in quanto norme di dettaglio in materia di coordinamento della finanza pubblica.

6.1.1.- Il rinvio a tali vincoli, oltre a ledere l'autonomia legislativa della Provincia in materia organizzativa, lederebbe anche la sua autonomia amministrativa; quanto alle procedure regolate dai commi da 6 a 9, sarebbe lesa la sua autonomia di spesa; quanto ai vincoli posti a carico degli enti locali, la sua competenza concorrente in materia di finanza locale.

6.2.- Il comma 7, ponendo una preferenza per le assunzioni a tempo indeterminato con contratti di lavoro a tempo parziale, in relazione alle procedure di cui al comma 6, sarebbe una norma di dettaglio che lederebbe l'autonomia amministrativa della Provincia.



6.3.- Il comma 9 violerebbe il principio dell'accordo, in quanto estenderebbe alla Provincia l'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), in assenza delle forme di concertazione previste dallo statuto.

6.4.- Il richiamo ai criteri stabiliti dal d.P.C.m. previsto dal comma 5, infine, introdurrebbe un limite da parte di un atto sub-legislativo e dunque violerebbe il divieto di fonti secondarie statali nelle materie provinciali.

7.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio chiedendo che le questioni prospettate siano dichiarate infondate.

7.1.- Secondo l'Avvocatura, infatti, l'art. 1, comma 5, non si applicherebbe immediatamente alle Regioni e alle Province autonome, ma conterrebbe solo un principio di coordinamento della finanza pubblica.

In ogni caso non si tratterebbe di una disposizione che non lascerebbe alle Regioni alcun margine di apprezzamento, in quanto l'obbligo di ridurre le spese per incarichi di studio e consulenza potrebbe essere osservato con una pluralità di interventi alternativi o cumulativi, quali la riduzione del numero di incarichi in tutti i settori; la totale abolizione di incarichi che riguardano specifiche materie; la diminuzione dei compensi a favore dei beneficiari.

7.2.- Non sarebbe pertanto illegittimo neppure il comma 8, essendo tale disposizione collegata in modo diretto al comma 5.

7.3.- Quanto all'art. 4, comma 10, le relative censure non sarebbero fondate alla luce della giurisprudenza costituzionale che ha qualificato come principio di coordinamento della finanza pubblica l'articolo 17, comma 10, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 3 agosto 2009, n. 102, finalizzato alla stabilizzazione dei lavoratori pubblici precari.

Considerato in diritto

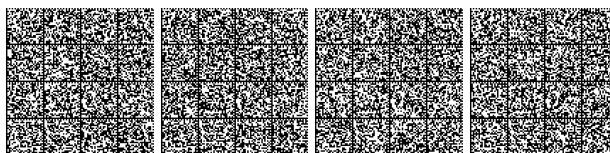
1.- La Provincia autonoma di Trento, con ricorso notificato il 30 dicembre 2013 e depositato il 7 gennaio 2014, ha impugnato gli artt. 1, commi 5 e 8, e 4, comma 10, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 ottobre 2013, n. 125, per violazione degli artt. 79, 103 e 104 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»); del Titolo VI dello statuto speciale, in particolare degli artt. 79, 80 e 81, nonché delle relative norme di attuazione di cui agli artt. 17, 18 e 19 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale); degli artt. 87 e 88 dello statuto speciale, nonché del d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto); degli artt. 8, numero 1), e 16 dello statuto speciale; 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), in particolare degli artt. 2 e 4; degli artt. 117, terzo, quarto e sesto comma, 118 e 119, primo comma, della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione); del principio di ragionevolezza.

2.- L'art. 1, comma 5, riguarda la spesa per studi e incarichi di consulenza sostenuta dalle amministrazioni pubbliche dell'elenco ISTAT e prevede che venga ulteriormente decurtata, per gli anni 2014 e 2015, rispetto ai limiti derivanti dall'applicazione dell'art. 6, comma 7, 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.

3. - Tale disposizione è impugnata dalla ricorrente solo a titolo cautelativo, per l'ipotesi in cui dovesse ritenersi direttamente applicabile alla Provincia autonoma di Trento, in ragione del riferimento alle amministrazioni pubbliche dell'elenco ISTAT.

3.1.- In tal caso, ad avviso della difesa provinciale, sarebbe in contrasto con l'art. 79 dello statuto speciale, perché introdurrebbe unilateralmente una misura di coordinamento della finanza pubblica, senza il previo accordo con la Provincia e dunque in violazione della procedura rinforzata prevista dall'art. 104 dello statuto.

3.2.- Si tratterebbe, inoltre, di una norma di dettaglio, che non lascerebbe al legislatore provinciale alcun margine di apprezzamento in sede di sua attuazione.



4.- Le questioni relative all'art. 1, comma 5, non sono fondate.

4.1.- Il d.l. n. 101 del 2013, all'art. 12-*bis*, stabilisce che «Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano il proprio ordinamento alle disposizioni di principio desumibili dal presente decreto ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione» (comma 1); e che «Sono fatte salve le potestà attribuite alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, nonché ai sensi degli articoli 2 e 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3» (comma 2).

Tale clausola di salvaguardia esclude la immediata cogenza delle disposizioni di principio poste dal decreto, imponendo piuttosto un obbligo di adeguamento ad esse in capo alla Provincia.

Nella specie, è questa la natura dell'art. 1, comma 5, il quale, pertanto, non ha applicazione diretta alla Provincia autonoma di Trento, con conseguente non fondatezza delle relative questioni di legittimità costituzionale.

Ciò è conforme alla costante giurisprudenza costituzionale sull'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010. Secondo la Corte, infatti, tale disposizione «stabilisce principi di coordinamento della finanza pubblica, in base all'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenze n. 221 e n. 36 del 2013, n. 262, n. 217, n. 211 e n. 139 del 2012)» e «non lede l'autonomia finanziaria di Regioni e Province a statuto speciale (art. 119 Cost. e Titolo VI dello statuto del Trentino-Alto Adige)» (sentenza n. 72 del 2014). Tra questi principi, in particolare, vi è quello posto dal comma 7, che impone di contenere le spese per studi ed incarichi di consulenza entro il 20% del tetto raggiunto nel 2009.

Dell'art. 6, comma 7, l'impugnato art. 1, comma 5, riflette la medesima natura di norma di principio, sia perché esibisce un contenuto normativo analogo, ponendo anch'esso l'obbligo di limitare le spese per studi e incarichi di consulenza entro determinate percentuali del limite previsto per gli anni precedenti; sia perché si presenta anche funzionalmente connesso all'art. 6, comma 7, in quanto i tagli previsti sono rapportati ai limiti di spesa determinati proprio dall'applicazione di quest'ultima disposizione.

5.- La ricorrente ha impugnato a titolo cautelativo anche l'art. 1, comma 8, che affida ad organi ministeriali il compito di effettuare visite ispettive per verificare il rispetto dei vincoli finanziari in materia di contenimento della spesa, denunciando alla Corte dei conti le irregolarità riscontrate.

5.1.- Ad avviso della ricorrente, questa disposizione, nell'ipotesi in cui dovesse ritenersi direttamente applicabile alla Provincia autonoma di Trento, sarebbe costituzionalmente illegittima «in via consequenziale», in quanto prevederebbe un controllo sul rispetto di un vincolo incostituzionale.

5.2.- Essa, inoltre, violerebbe il sistema dei rapporti tra Stato e Provincia quale delineato dallo statuto speciale e dalle norme di attuazione, che non consentirebbe alla legge statale di introdurre unilateralmente, a carico della Provincia autonoma, controlli ad opera di organi ministeriali.

5.3.- Sarebbe anche violato l'art. 79, comma 4, dello statuto speciale, il quale, con specifico riferimento al rispetto degli obblighi finanziari, dispone l'inapplicabilità alle Province autonome delle disposizioni statali generali.

5.4.- Sarebbe infine lesa l'autonomia organizzativa e finanziaria della Provincia autonoma.

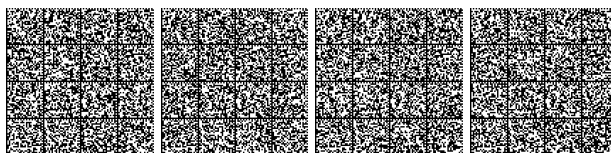
6.- Le questioni relative all'art. 1, comma 8, non sono fondate, nei termini di seguito precisati.

6.1.- Questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme che attribuivano ad apparati ispettivi dell'amministrazione centrale poteri di verifica sul complesso delle attività amministrative e finanziarie degli enti territoriali (sentenze n. 39 del 2014 e n. 219 del 2013).

Siffatte previsioni, infatti, eccedono i limiti del legittimo intervento del legislatore statale, in quanto attribuiscono «non già ad un organo magistratuale terzo quale la Corte dei conti, bensì direttamente al Governo un potere di verifica sull'intero spettro delle attività amministrative e finanziarie degli enti locali, sottraendolo, in tal modo, illegittimamente all'ambito riservato alla potestà normativa di rango primario delle ricorrenti Regioni autonome» (sentenza n. 39 del 2014).

6.2.- Con specifico riguardo alle Province autonome di Trento e di Bolzano, poi, questa Corte ha riconosciuto la spettanza ad esse del potere ispettivo sulle Unità sanitarie locali, in quanto riconducibile al più ampio potere di vigilanza, con la conseguente esclusione di un controllo aggiuntivo da parte del Ministero del tesoro (sentenze n. 182 del 1997 e n. 228 del 1993).

6.3.- È bensì vero che l'impugnato art. 1, comma 8, circoscrive tali verifiche al rispetto, da parte della Provincia autonoma, dei vincoli finanziari in materia di contenimento della spesa previsti dal d.l. n. 101 del 2013 e non le estende all'intero spettro dell'attività amministrativa e finanziaria della ricorrente; nondimeno, tale disposizione, ove applicata alla Provincia autonoma, sarebbe in contrasto con l'art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992, ai sensi del quale, nelle materie di competenza propria della Regione o delle Province autonome, la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, compresa quella di vigilanza, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione.



6.4.- L'art. 1, comma 8, pertanto, non può ritenersi applicabile alla ricorrente in forza della clausola di cui all'art. 12-*bis*, la quale fa salve le potestà attribuite alle Regioni ad autonomia speciale e alle Province autonome dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione (comma 2) e dunque esclude che la Provincia autonoma di Trento sia tenuta ad attuare norme del decreto che interferirebbero con tali potestà.

7.- L'art. 4, comma 10, stabilisce che «Le regioni, le province autonome e gli enti locali, tenuto conto del loro fabbisogno, attuano i commi 6, 7, 8 e 9 nel rispetto dei principi e dei vincoli ivi previsti e tenuto conto dei criteri definiti con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 5».

7.1.- La ricorrente lamenta l'illegittimità costituzionale di questa disposizione, perché le norme da essa richiamate, riguardando l'accesso alle pubbliche amministrazioni, non atterrebbero al coordinamento della finanza pubblica, ma all'organizzazione amministrativa e introdurrebbero limiti diversi da quelli costituzionalmente previsti, in violazione dell'autonomia legislativa, amministrativa e di spesa della Provincia autonoma.

8.- Neppure le questioni relative all'art. 4, comma 10, sono fondate.

9.- Tale disposizione richiama alcuni commi del medesimo articolo che dettano una disciplina volta a ridurre il precariato, limitando l'utilizzo di personale temporaneo e favorendone, con procedure parzialmente riservate, la stabilizzazione.

9.1.- In particolare, il comma 6 prevede la possibilità per le pubbliche amministrazioni di bandire procedure concorsuali, per assunzioni a tempo indeterminato di personale non dirigenziale, riservate a soggetti che abbiano svolto un certo periodo di servizio (almeno tre anni) a tempo determinato.

Questa Corte ha qualificato come principio fondamentale di coordinamento il limite - cui il comma 6 fa rinvio - previsto dall'art. 1, comma 558, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), che ammetteva alla stabilizzazione soltanto personale non dirigenziale che avesse già maturato tre anni di servizio alla data di entrata in vigore della medesima legge n. 296 del 2006 (in servizio in quel momento o alla luce del lavoro svolto nell'ambito del quinquennio precedente), ovvero che fosse destinato a maturarli in forza di contratti stipulati prima del 29 settembre 2006 (sentenza n. 277 del 2013).

9.2.- Il successivo comma 7 pone il criterio generale della preferenza per le assunzioni con contratti a tempo parziale.

Questa Corte, nello scrutinare una disposizione dal tenore in parte analogo, che sanciva un criterio di priorità «per l'attuazione dei processi assunzionali consentiti», disponendo che le amministrazioni pubbliche interessate attingessero prioritariamente ai lavoratori a tempo determinato in regime di proroga, «salva motivata indicazione concernente gli specifici profili professionali richiesti», ha rilevato come «Nel dare un'indicazione in termini di "priorità" rispetto ai lavoratori da assumere, infatti, il legislatore statale non pone vincoli rigidi, ma lascia alle singole amministrazioni la scelta in ordine alle assunzioni da operare, con la sola richiesta di motivazione, ove necessitino di profili professionali specifici. Pertanto, non si tratta di una norma di dettaglio, ma di una norma che prescrive un criterio generale e impone di motivare le eventuali determinazioni regionali difformi da tale criterio» (sentenza n. 89 del 2014). Il comma 7, pertanto, presenta la medesima natura di principio del comma 6, con il quale peraltro si trova in rapporto di stretta connessione, essendo preordinato a realizzarne meglio le finalità.

9.3.- Il comma 8, a sua volta, stabilisce che le Regioni predispongano un elenco di lavoratori socialmente utili e di giovani inoccupati dal quale gli enti territoriali che hanno vuoti in organico possano attingere per assunzioni a tempo indeterminato.

Anche questa disposizione, essendo finalizzata alla stabilizzazione dei lavoratori precari, è stata legittimamente adottata dallo Stato nell'esercizio della sua competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 18 del 2013 e n. 310 del 2011).

9.4.- Il comma 9, infine, prevede la possibilità di prorogare i contratti a tempo determinato, di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, per le pubbliche amministrazioni che abbiano programmato procedure concorsuali di stabilizzazione.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che l'art. 9, comma 28, «pone un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale, ma al contempo lascia alle singole amministrazioni la scelta circa le misure da adottare con riferimento ad ognuna delle categorie di rapporti di lavoro da esso previsti» (sentenza n. 61 del 2014).

Si tratta, dunque, di un principio di coordinamento della finanza pubblica e il comma 9 ne riflette la medesima natura, trovandosi con esso in un rapporto di stretta imbricazione.

9.5.- I commi richiamati dalla disposizione impugnata, pertanto, sia per le finalità perseguite, relative alla stabilizzazione dei lavoratori precari, sia per il loro collegamento con norme espressive della potestà statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, sono parimenti disposizioni di principio e ad esse, ai sensi della clausola di cui all'art. 12-*bis*, la Provincia ha l'obbligo di adeguarsi, mediante la predisposizione delle fonti legislative e regolamentari necessarie alla loro attuazione.



9.6.- Quanto al richiamato comma 5, questa disposizione rimette ad un d.P.C.m. la definizione dei criteri di razionale distribuzione delle risorse che consentano alle pubbliche amministrazioni le assunzioni finalizzate alla stabilizzazione dei precari. Secondo la difesa provinciale, l'art. 4, comma 10, nel richiamare i criteri di cui al d.P.C.m. previsto dal comma 5, violerebbe il divieto di fonti secondarie statali nelle materie provinciali.

9.6.1.- Neppure questa censura è fondata.

9.6.2.- Alla luce della clausola di salvaguardia, infatti, è la Provincia di Trento che deve adeguarsi all'art. 4, comma 10. Ciò comporta che l'obbligo di adeguamento che grava in capo ad essa non è nei confronti del d.P.C.m. (che fra l'altro non risulta neppure adottato ed è al momento sostituito dalla circolare n. 5/2013 della Presidenza del Consiglio), ma è nei confronti della sola fonte legislativa e cioè del predetto art. 4, comma 10.

Pertanto il rinvio al d.P.C.m. previsto dalla disposizione impugnata non opera nei confronti della Provincia, la quale tuttavia deve assolvere al suo obbligo di adeguamento fissando con proprio atto interno i criteri di razionale distribuzione delle risorse.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 ottobre 2013, n. 125, promosse dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento agli artt. 8, numero 1), 16, 79, 80, 81 e 104 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»); all'art. 17 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale); 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); agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119, primo comma, della Costituzione;

2) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, del d.l. n. 101 del 2013, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 125 del 2013, promosse dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento agli artt. 8, numero 1), 79, comma 4, 87 e 88 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige; al Titolo VI dello statuto speciale; al d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto); all'art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992; agli artt. 117, quarto comma, e 119 Cost.; al principio di ragionevolezza;

3) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 10, del d.l. n. 101 del 2013, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 125 del 2013, promosse dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento agli artt. 8, numero 1), 16, 79, comma 3, 80 e 81 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige; all'art. 17 del d.lgs. n. 268 del 1992; all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992; agli artt. 117, quarto e sesto comma, 118 e 119, primo comma, Cost.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 ottobre 2014.

F.to:

Giuseppe TESAURO, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 ottobre 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_140237



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 61

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 agosto 2014
(del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana)*

Sanità - Norme della Regione Siciliana - Norme per la prevenzione delle patologie del cavo orale - Previsione dell'assunzione di igienisti dentali mediante rimodulazione dei posti in pianta organica attraverso la soppressione di figure di operatori sanitari e con equivalenti livelli salariali - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciata mancata specificazione dei criteri per l'individuazione delle figure sanitarie equiparabili agli igienisti dentali, nonché mancata determinazione del numero degli stessi da assumere - Denunciata incoerenza dell'iniziativa legislativa rispetto alla vigente programmazione regionale - Denunciata previsione di un onere certo senza quantificazione e determinazione della copertura finanziaria.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 1° agosto 2014, n. 475 (disegno di legge n. 475).
- Costituzione, art. 81.

L'Assemblea Regionale Siciliana, nella seduta del 1° agosto 2014, ha approvato il disegno di legge n. 475 dal titolo «Norme per la prevenzione delle patologie del cavo orale», pervenuto a questo Commissariato dello Stato per la Regione Siciliana, ai sensi e per gli effetti dell'art. 28 dello Statuto Speciale, il 4 agosto 2014.

In particolare l'articolo 4 dispone che, al fine dell'assunzione degli igienisti dentali, le Aziende Sanitarie Provinciali provvedano mediante modulazione dei posti in pianta organica attraverso la soppressione di figure di operatori sanitari equiparabili e con equivalenti livelli salariali.

Il legislatore tuttavia omette di specificare le modalità con cui si procederà all'equiparazione delle figure di operatori sanitari e a stabilire l'equivalenza dei livelli salariali, né precisa che la soppressione di tali figure sanitarie equiparabili ed equiparate debba avvenire previa definizione dello standard del numero di igienisti dentali necessari all'erogazione delle prestazioni incluse nei livelli essenziali di assistenza (L.E.A.), avuto riguardo alla popolazione suddivisa per fasce di età, nonché sulla base di atti di programmazione sanitaria necessaria per individuare il fabbisogno di personale da garantire senza mettere a rischio, a seguito della predetta soppressione delle figure equiparabili, l'erogazione di altri set assistenziali pur essi ricompresi nei L.E.A.

Non ci si può esimere inoltre di rilevare, in via generale, la non perfetta coerenza dell'iniziativa legislativa con la vigente programmazione regionale in quanto nell'attuale programma operativo, adottato dalla Regione, a prosecuzione dell'originale piano di rientro del 2007, non è contemplata l'azione di prevenzione della patologia del cavo orale.

A ciò si aggiunge che a causa della menzionata carenza normativa circa i criteri per l'individuazione delle figure sanitarie equiparabili agli igienisti dentali e la mancata determinazione del numero degli stessi da assumere a seguito dalla riduzione di altri posti organici senza compromettere l'erogazione dei L.E.A., si è in presenza di un onere certo (l'assunzione) con una copertura indefinita.

Infatti, a fronte delle spese derivanti dalle assunzioni che devono essere necessariamente disposte per garantire le prestazioni degli artt. 1 e 2, peraltro non quantificate, si prevede una copertura non determinabile che potrebbe disporsi solo nelle Aziende Sanitarie Provinciali con eccedenza di personale.

L'allegata relazione tecnica all'originario disegno di legge conclusasi con un parere negativo da parte del Ragioniere generale in assenza di elementi informativi dei competenti dipartimenti regionali, nonché il verbale della seduta della II Commissione legislativa «Bilancio» che ha espresso a maggioranza parere favorevole, non sono esaustivi e non dissipano le perplessità circa l'effettiva esistenza di una copertura finanziaria con le forme e modalità prescritte nell'art. 17 legge n. 196/2009. Appare pertanto necessario il vaglio di codesta Corte in merito al rispetto da parte del legislatore regionale dell'art. 81 Cost.



P.Q.M.

Il sottoscritto Prefetto Carmelo Aronica, Commissario dello Stato per la Regione Siciliana, ai sensi dell'art. 28 dello Statuto Speciale, con il presente atto impugna il disegno di legge n. 475 dal titolo «Norme per la prevenzione delle patologie del cavo orale», approvato dall'Assemblea Regionale Siciliana il 1° agosto 2014 per violazione dell'articolo 81 della Costituzione.

Palermo, addì 9 agosto 2014

Il Commissario dello Stato per la Regione Siciliana
ARONICA

14C00242

N. 62

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 agosto 2014
(del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana)*

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Contabilizzazione delle entrate tributarie al netto degli importi relativi ai rimborsi di tasse ed imposte dirette ed indirette sugli affari e relative addizionali - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciato effetto peggiorativo per i saldi di finanza pubblica in termini di indebitamento netto - Contrasto con le disposizioni statali vigenti in tema di patto di stabilità, costituenti principi di coordinamento della finanza pubblica.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 1 agosto 2014 (disegno di legge n. 782), art. 6, comma 2.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119, comma secondo; legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, commi da 449 a 472.

Previdenza e assistenza - Norme della Regione Siciliana - Prosecuzione dell'erogazione dei trattamenti integrativi di previdenza e quiescenza già in godimento o relativi a rapporti contrattualmente avviati alla data del 31 dicembre 1991 nonché di quelli in favore del personale in quiescenza dei Consorzi ASI (aree di sviluppo industriale) posti in liquidazione - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata mancanza di specifici elementi informativi nella relazione tecnica - Omessa quantificazione degli oneri finanziari a carico del bilancio corrente e dei successivi, nonché della quota a carico dell'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 1 agosto 2014 (disegno di legge n. 782), art. 8, commi 1, limitatamente all'inciso "fatta eccezione per quelli in godimento e per i rapporti contrattualmente avviati alla data del 31 dicembre 1991", 2, 3 e 4.
- Costituzione, artt. 81 e 97.

Ambiente (tutela dell') - Norme della Regione Siciliana - Gestione del servizio idrico integrato - Temporanea possibilità per i Comuni, in forma singola o associata, di gestire il suddetto servizio quando il gestore non sia stato individuato o sia fallito e di utilizzare nella fase di *start up* il personale già in servizio - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciato contrasto con il principio di unitarietà della gestione del servizio idrico e con la normativa statale di riferimento - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Potenziale contrasto con la normativa europea in materia di libera concorrenza, non discriminazione e trasparenza - Violazione del principio della selezione pubblica per l'accesso agli impieghi nella P.A.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 1 agosto 2014 (disegno di legge n. 782), art. 17, commi 2 e 3.
- Costituzione, artt. 3, 51, 97 e 117, comma secondo, lett. e) ed s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, artt. 147 e 150; decreto-legge 13 agosto [2014, *recte:*] 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 3-bis.



Previdenza e assistenza - Norme della Regione Siciliana - Contributo di solidarietà sui trattamenti pensionistici superiori a 50.000 euro erogati dal Fondo pensioni della Regione Siciliana - Previsione che i conseguenti risparmi sono versati in entrata nel bilancio della Regione e destinati al finanziamento di interventi sociali - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata natura tributaria del prelievo - Irragionevole e discriminatoria imposizione a carico dei soli cittadini titolari di trattamenti a carico del predetto Fondo - Esorbitanza dalle competenze statutarie della Regione Siciliana - Richiamo alla sentenza n. 116 del 2013 della Corte costituzionale.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 1 agosto 2014 (disegno di legge n. 782), art. 22, comma 3.
- Costituzione, artt. 3 e 53; Statuto speciale per la Regione Siciliana, art. 36.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Autorizzazione, per l'esercizio finanziario 2014, della spesa di 235 migliaia di euro a favore dei lavoratori della ex Pirelli di Villafranca (ME) e di Siracusa destinatari di provvidenze economiche nel 1996 - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata mancanza di specifici elementi informativi nella relazione tecnica - Conseguente impossibilità di verificare la congruità e l'adeguatezza delle risorse con cui far fronte alla nuova spesa.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 1 agosto 2014 (disegno di legge n. 782), art. 23.
- Costituzione, art. 81.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Autorizzazione, per l'esercizio finanziario 2014, della spesa di 10.000 euro al fine di rafforzare gli organi preposti alla ricerca delle persone scomparse nel territorio siciliano - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata mancanza dell'indicazione dei destinatari del contributo o di criteri per individuarli - Conseguente impossibilità di erogazione - Incongruenza della norma rispetto alla finalità perseguita.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 1 agosto 2014 (disegno di legge n. 782), art. 47.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Autorizzazioni di spesa, per l'anno 2014, finalizzate all'erogazione di contributi in favore di vari enti ed istituti per la realizzazione di iniziative aventi rilevanza sociale - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata attribuzione dei benefici con disposizioni legislative provvedimentali, anziché con le procedure amministrative previste dall'art. 128 della legge regionale n. 11 del 2010 (come modificato dalla legge regionale n. 16 del 2013) - Conseguente impossibilità per i beneficiari di far valere le ordinarie garanzie giurisdizionali a tutela dei propri diritti e interessi.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 1 agosto 2014 (disegno di legge n. 782), artt. 48, 49, 50 e 51.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 113.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Erogazione di un contributo regionale in conto capitale ad integrazione di incentivi previsti dalla normativa nazionale per il sostegno di specifiche iniziative dei contratti di filiera o di distretto - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata mancanza di specifici elementi informativi nella relazione tecnica - Incertezza in ordine alla quantificazione degli oneri e alle disponibilità finanziarie.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 1 agosto 2014 (disegno di legge n. 782), art. 60.
- Costituzione, art. 81.

Banca e istituto di credito - Norme della Regione Siciliana - Impiego di fondi di provenienza regionale gestiti dall'IRCAC (Istituto Regionale per il Credito alla Cooperazione) - Previsione che l'IRCAC pubblicherà sul proprio sito internet, con valore di notifica per le cooperative interessate, la delibera contenente l'elenco dei finanziamenti disimpegnati - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata introduzione di modalità di notifica ulteriori e difformi rispetto a quelle previste dagli articoli da 137 a 151 c.p.c. - Indebita ingerenza del legislatore regionale nella materia ordinamento civile e processuale, riservata alla competenza statale esclusiva.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 1 agosto 2014 (disegno di legge n. 782), art. 61, comma 2.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e).

Banca e istituto di credito - Norme della Regione Siciliana - Conferma della qualificazione dell'IRFIS-FInSicilia S.p.A. come intermediario finanziario obbligato ad operare nel rispetto della normativa di vigilanza della Banca d'Italia - Contestuale abrogazione della norma regionale che escludeva lo stesso ente, in quanto iscritto negli elenchi di cui al testo unico bancario, dalle norme relative alla generalità delle società pubbliche regionali - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata contraddittorietà tra le due previsioni.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 1 agosto 2014 (disegno di legge n. 782), artt. 62 e 64, comma 11 (abrogativo dell'art. 20, comma 6-*quinquies*, della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11, come introdotto dall'art. 23 della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5).
- Costituzione, artt. 3 e 97.



Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Applicabilità ai dipendenti del soppresso Istituto regionale per l'integrazione dei diversamente abili di Sicilia (IRIDAS) delle procedure di mobilità previste dall'art. 1, comma 463, della legge n. 147 del 2013 per il personale delle società a totale partecipazione pubblica - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata possibilità di stabilizzazione di personale assunto senza procedura selettiva, con oneri non quantificati né quantificabili a carico del bilancio regionale.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 1 agosto 2014 (disegno di legge n. 782), art. 63, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 81 e 97.

Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Albo dei dipendenti delle società in liquidazione a totale o maggioritaria partecipazione regionale - Iscrizione dei lavoratori momentaneamente riammessi in servizio a seguito di provvedimenti giudiziari non definitivi e per i quali pende giudizio di gravame - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata possibilità di assunzione definitiva dei predetti lavoratori in pendenza di giudizi che potrebbero definirsi favorevolmente per la P.A. - Mancata quantificazione dell'onere finanziario ed assenza di specifici elementi informativi nella relazione tecnica.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 1 agosto 2014 (disegno di legge n. 782), art. 64, comma 2, limitatamente all'inciso "nonché i lavoratori ai quali il diritto alla riammissione in servizio a tempo indeterminato presso le società partecipate è stato disposto come provvedimento giudiziale".
- Costituzione, artt. 3, 81 e 97.

Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Previsione che «al comma 6 bis della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11 e successive modifiche ed integrazioni, dopo le parole "a totale partecipazione pubblica" sono aggiunte le parole "ad esclusione della SEUS SCpA"» - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata irragionevolezza della disposizione, per omessa indicazione dell'articolo di legge emendato.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 1 agosto 2014 (disegno di legge n. 782), art. 64, comma 12.
- Costituzione, artt. 3, 81 e 97.

Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Possibilità per la società partecipata SEUS SCpA di effettuare procedure selettive riservate al personale interno per la copertura di posti di qualifiche intermedie carenti di organico - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata inosservanza dei principi sull'accesso agli impieghi amministrativi - Violazione di un principio di coordinamento della finanza pubblica - Mancanza di elementi informativi nella relazione tecnica.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 1 agosto 2014 (disegno di legge n. 782), art. 65.
- Costituzione, artt. 97, 117, comma terzo, e 119, comma secondo; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, commi 1 e 2.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Possibilità che le somme autorizzate dall'art. 55 della legge regionale n. 9 del 2013 ed impegnate nell'esercizio 2013 siano riprogrammate nell'anno 2014 per l'espletamento delle medesime funzioni di informazione e di comunicazione - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata trasformazione delle predette somme in residui passivi o in economie di spesa, con conseguente impossibilità di utilizzo dello stanziamento nell'anno in corso.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 1 agosto 2014 (disegno di legge n. 782), art. 68, comma 1.
- Costituzione, art. 81.

Amministrazione pubblica - Norme della Regione Siciliana - Pubblicazione telematica dei decreti dirigenziali nel sito internet della Regione - Previsione che il mancato rispetto del termine perentorio di 48 ore dalla data di emissione è causa di rimozione del dirigente responsabile del decreto - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciato contrasto con il principio di ragionevolezza - Ingiustificato addebito al dirigente autore dell'atto delle conseguenze dell'inadempimento altrui.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 1 agosto 2014 (disegno di legge n. 782), art. 68, comma 5, limitatamente all'inciso "è causa di rimozione del dirigente responsabile del decreto".
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Estensione dell'obbligo di pubblicazione in estratto dei bilanci (ex art. 6 della legge n. 67 del 1987) alle società a totale o maggioritaria partecipazione della Regione e degli enti locali, ai Comuni con meno di 20.000 abitanti e ai consorzi tra enti locali - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata imposizione ad enti della finanza pubblica allargata di un nuovo onere di spesa senza indicazione dei relativi mezzi di copertura.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 1 agosto 2014 (disegno di legge n. 782), art. 68, commi 6 e 7.
- Costituzione, art. 81.



Appalti pubblici - Norme della Regione Siciliana - Previsione di forme di pubblicazione di avvisi, bandi e atti di gara diverse e aggiuntive rispetto a quelle previste dal codice dei contratti pubblici - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciato contrasto con la normativa nazionale adottata in attuazione delle prescrizioni dell'UE - Lesione della competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza - Imposizione di ulteriori oneri alle stazioni appaltanti.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 1 agosto 2014 (disegno di legge n. 782), art. 68, commi 8 [aggiuntivo del comma 5-bis all'art. 4 della legge regionale 12 luglio 2011, n. 12], 9 e 10 [modificativi, rispettivamente, dei commi 5 e 6 dell'art. 4 della legge regionale 12 luglio 2011, n. 12].
- Costituzione, artt. 3, 81, 97 e 117, comma secondo, lett. e); decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, artt. 66, comma 7, e 122, comma 5.

Sanità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Contributo alle spese di viaggio e soggiorno per gli assistiti residenti nelle isole minori che si rechino presso luoghi di cura pubblici e privati, accreditati e/o contrattualizzati con il SSN, ubicati nel territorio regionale - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata erogazione di un livello aggiuntivo di assistenza, non consentita dalla normativa statale sui Piani di rientro dal disavanzo sanitario - Contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di "assistenza sanitaria" e di "coordinamento della finanza pubblica" - Mancanza di quantificazione e di copertura finanziaria della spesa.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 1 agosto 2014 (disegno di legge n. 782), art. 69.
- Costituzione, artt. 81 e 117, comma terzo; Statuto speciale per la Regione Siciliana, art. 17, comma 1, lett. c); legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 80 e 95.

Banca e istituti di credito - Norme della Regione Siciliana - Mutui concessi dall'Istituto regionale per il credito alla cooperazione (IRCAC) - Sospensione senza alcun onere aggiuntivo, fino al 31 dicembre 2015, del pagamento delle rate scadute e non pagate dalle cooperative siciliane con proprietà divisa ed indivisa - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciato contrasto con le norme e i principi in materia di aiuti di Stato (in particolare, con gli orientamenti comunitari sugli aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà) - Mancanza di un'esplicita clausola che subordini l'applicazione della norma a una positiva decisione della Commissione Europea.

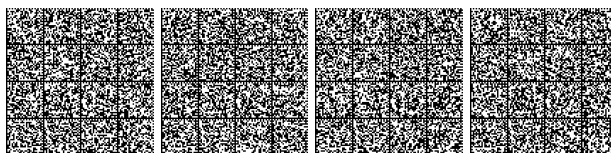
- Delibera legislativa della Regione Siciliana 1 agosto 2014 (disegno di legge n. 782), art. 73.
- Costituzione, art. 117, primo comma; comunicazione della Commissione Europea n. 2004/C 244/02; Regolamento (CE) n. 659/1999 del 22 marzo 1999; art. 108 TFUE (Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea).

Amministrazione pubblica - Norme della Regione siciliana - Liquidazione dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale (ASI) - Previsione che gli assegnatari di rustici e/o capannoni e/o immobili industriali dei Consorzi in liquidazione possono fare istanza di acquisto dell'immobile assegnato e che il prezzo di vendita è pari a quello della perizia di stima effettuata dall'Agenzia del Territorio decurtato degli eventuali canoni versati dall'assegnatario in favore del Consorzio soppresso - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata insussistenza del dichiarato carattere interpretativo della norma censurata - Finalità di favorire l'interesse del privato assegnatario, anziché quello della pubblica amministrazione.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 1 agosto 2014 (disegno di legge n. 782), art. 74 (dichiaratamente interpretativo dell'art. 19 della legge regionale 12 gennaio 2012, n. 8).
- Costituzione, art. 97.

Miniere, cave e torbiere - Norme della Regione siciliana - Canone annuo di produzione a carico degli esercenti di cave - Commisurazione alla superficie e al volume di cava, anziché alla quantità di materiale estratto - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata insussistenza di specifici elementi informativi nella relazione tecnica - Carezza di istruttoria sugli effetti finanziari del nuovo sistema - Omessa verifica che da esso derivino proventi comunque non inferiori.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 1 agosto 2014 (disegno di legge n. 782), art. 75 [sostitutivo dell'art. 12 della legge regionale 15 maggio 2013, n. 9].
- Costituzione, art. 81.



L'Assemblea Regionale Siciliana, nella seduta del 1° agosto 2014, ha approvato il disegno di legge n. 782 dal titolo «Assestamento del bilancio della Regione per l'anno finanziario 2014. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 'Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale'. Disposizioni varie.», pervenuto a questo Commissariato dello Stato per la Regione Siciliana, ai sensi e per gli effetti dell'art. 28 dello Statuto Speciale, il 4 agosto 2014.

Nel provvedimento legislativo sono contenute disposizioni del precedente ddl 670 dal titolo «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale», oggetto di ricorso dinnanzi alla Corte costituzionale in data 24 gennaio 2014, e altre già sottoposte al vaglio di codesta Corte con precedenti impugnative, nonché norme delle quali non è quantificato l'ammontare degli oneri ed individuate le relative risorse per farvi fronte non rinvenibili neppure nell'allegata relazione tecnica, prescritta dall'articolo 17, comma 7 legge n. 196/2009, trasmessa allo scrivente dai competenti uffici regionali ai sensi dell'art. 3 del D.P.R. n. 488/69.

Le disposizioni dei seguenti articoli danno adito a censure di costituzionalità per le ragioni che di seguito si espongono.

L'articolo 6, comma 2 dispone che per il corrente esercizio le entrate tributarie siano contabilizzate, a differenza che negli anni precedenti, al netto degli importi relativi ai rimborsi di tasse ed imposte dirette e indirette sugli affari e relative addizionali nell'asserito intento di rendere confrontabili i dati di bilancio con quelli delle altre regioni.

Siffatto cambiamento di contabilizzazione, poiché rispetto al passato comporto. effetti peggiorativi per i saldi di finanza pubblica in termini di indebitamento netto, pone in contrasto con le vigenti disposizioni statali in tema di patto di stabilità contenute nei commi da 449 a 472 dell'art. 1 della legge n. 228/2012 che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, violando gli articoli 117, 3° comma e 119, 2° comma della Costituzione.

L'art. 8 che si riporta, si pone in contrasto con gli articoli 81 e 97 della Costituzione.

«Art. 8 (*Trattamenti integrativi di previdenza e quiescenza*)

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge è fatto divieto, per l'Amministrazione regionale e per gli enti e gli organismi di cui all'articolo 1 della legge regionale 30 aprile 1991, n. 10 e successive modifiche ed integrazioni, nonché per le società a partecipazione totale o maggioritaria della Regione, di erogare trattamenti di previdenza e quiescenza integrativi o sostitutivi, fatta eccezione per quelli in godimento e per i rapporti già contrattualmente avviati alla data del 31 dicembre 1991, in assenza di una espressa previsione legislativa regionale e/o statale che ne definisca l'ambito di applicazione, i presupposti, l'entità e la relativa copertura a carico dei rispettivi bilanci.

2. Sino all'adozione del decreto di cui all'articolo 19, comma 4, terzo periodo, della legge regionale 12 gennaio 2012, n. 8, ciascun soppresso Consorzio per le aree di sviluppo industriale della Regione, in liquidazione, gestione separata IRSAP, continua ad erogare i trattamenti previdenziali previsti dalle leggi o dai regolamenti vigenti alla data di entrata in vigore della citata legge regionale 12 gennaio 2012, n. 8.

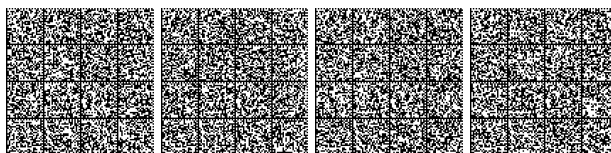
3. In caso di incapienza delle liquidazioni, l'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive è autorizzato ad anticipare agli aventi diritto il pagamento dei trattamenti previdenziali di cui al comma precedente. Tali anticipazioni costituiscono un credito dell'IRSAP nei confronti dei singoli Consorzi per le aree di sviluppo industriale della Regione, in liquidazione, gestione separata IRSAP.

4. Successivamente all'adozione del decreto di cui all'articolo 19, comma 4, terzo periodo, della legge regionale 12 gennaio 2012, n. 8, i trattamenti previdenziali di cui al comma 1 sono posti a carico dell'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive.

La norma sopra trascritta da un canto pone il divieto di erogare da parte dell'amministrazione regionale e di enti ed organismi dalla stessa dipendenti trattamenti di previdenza e quiescenza integrativi o sostitutivi in assenza di espressa previsione legislativa che ne definisca l'ambito di applicazione, i presupposti, l'entità e la relativa copertura, dall'altro consente la prosecuzione della corresponsione per quelle in godimento e per i rapporti già contrattualmente avviati alla data del 31 dicembre 1991, nonché espressamente per quelli erogati dai soppressi consorzi per le aree di sviluppo industriale.

Le cennate deroghe al principio generale di divieto costituiscono sostanzialmente la riproposizione di norme in precedenza oggetto di ricorso dinnanzi a codesta Corte da parte dello scrivente.

Preliminarmente si rileva che l'esclusione riguarda tutti i trattamenti di previdenza e quiescenza integrativi e sostitutivi e non soltanto quelli dell'EAS di cui questo Ufficio aveva avuto modo di rilevare l'illegittimità, da ultimo con l'impugnativa dell'art. 6, comma 5 del ddl 724 da titolo: «Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 'Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale'. Disposizioni varie.» Approvato dall'ARS il 28 maggio 2014.



Dai chiarimenti forniti dall'Amministrazione Regionale in occasione dell'esame del suddetto provvedimento legislativo è infatti emerso che il trattamento di previdenza integrativa in favore dei dipendenti dell'EAS è stato determinato con atti amministrativi non sorretti da un'espressa previsione legislativa. Quest'ultima norma peraltro riproponeva disposizioni analoghe "id est": l'articolo 2 del ddl 192 dal titolo «Norme in materia di gestione del servizio idrico integrato e di personale» del dicembre 2008; l'articolo 3 del ddl 630 dal titolo «Bilancio di previsione della regione siciliana per l'anno finanziario 2011 e bilancio pluriennale per il triennio 2011-2013», nonché l'articolo 6 del ddl 729 recante: «Norme in materia di aiuti alle imprese e ad aiuti al lavoro di soggetti svantaggiati, norme in materia di vigilanza sugli enti cooperativi e al personale EAS» anch'esso del 2011.

Tutte queste disposizioni hanno costituito oggetto di censure in quanto, come anche l'attuale, non sono mai state accompagnate da una relazione tecnica che illustrasse il numero dei beneficiari, l'ammontare dei benefici, i parametri di riferimento per l'individuazione dei destinatari e precipuamente la proiezione negli anni futuri dei costi posti a carico del bilancio regionale con l'indicazione delle risorse con cui farvi fronte.

Poiché dell'attuale previsione legislativa non è fatto alcun cenno nella relazione tecnica predisposta dal Ragioniere generale ed acquisita dallo scrivente ai sensi dell'art. 3 del D.P.R. n. 488/69, non ci si può esimere dal sottoporre al vaglio di codesta Corte la disposizione in questione per violazione degli articoli 81 e 97 Cost.

Analoga censura va posta per i successivi commi 2 e 3, anch'essi sostanzialmente riproducti una disposizione già impugnata in data 24 gennaio 2014 (art. 47, 7° comma del ddl 670 «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale.») disposizione quest'ultima concernente la convalida e la prosecuzione della corresponsione di trattamenti pensionistici integrativi in favore del personale in quiescenza dei consorzi ASI soppressi e posti in liquidazione di cui non è dato conoscere peraltro l'ammontare complessivo degli esborsi effettuati e la quota di integrazione a carico dell'Ente subentrato ai citati consorzi.

Anche in questo caso l'allegata relazione tecnica non contiene alcuna menzione circa la quantificazione degli oneri a carico del corrente bilancio e dei successivi, né l'individuazione delle risorse con cui farvi fronte.

L'art. 17 che di seguito si trascrive, consente nei commi 2 e 3, che sino a quando non sia approvata la legge regionale di cui al quinto comma dell'articolo 1 della L.R. n. 2/2013, i comuni in forma singola o associata possano gestire il servizio idrico integrato qualora il gestore dello stesso non sia stato individuato o sia fallito, utilizzando «il personale già in servizio».

«Art. 17 (*Gestione impianti idrici*)

1. Per le finalità dell'articolo 46, comma 1, della legge regionale 15 maggio 2013, n. 9, è autorizzata, per l'esercizio finanziario 2014, l'ulteriore spesa di 6.500 migliaia di euro (UPB 5.2.1.3.99 - cap. 242543).

2. Nelle more dell'approvazione della legge regionale di cui al comma 5 dell'articolo 1 della legge regionale 9 gennaio 2013, n. 2, negli ambiti territoriali ottimali in cui il gestore del servizio idrico integrato non è stato individuato o è fallito, i comuni, in forma singola o associata, possono gestire il suddetto servizio.

3. I comuni appartenenti agli ambiti di cui al comma 2, in forma singola o associata, nella fase di start up, possono utilizzare il personale già in servizio.

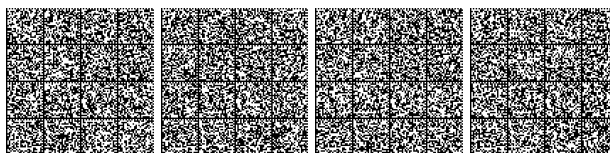
La norma si pone in evidente contrasto con il principio di unitarietà della gestione del servizio idrico sancito dagli articoli 147 e 150 del d.lgs n. 152/2006.

In base al citato articolo 150, infatti, nel rispetto del piano d'ambito e del principio di unitarietà della gestione dello stesso, deve essere deliberata la forma di gestione tra quelle di cui all'articolo 113, comma 5 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

Le linee generali relative alle modalità dell'organizzazione del servizio idrico stabilite dalla legislazione statale, secondo la giurisprudenza di codesta Corte (sent. n. 246/2009), sono riconducibili alla materia della tutela dell'ambiente di competenza legislativa esclusiva dello Stato nella quale rientra anche lo stabilire la condizione in presenza delle quali si possa non partecipare alla gestione unica del servizio idrico.

La previsione regionale, nell'ammettere la forma singola in alternativa a quella associata nella gestione del servizio costituisce un evidente «vulnus» alle sfere di competenza attribuite allo Stato dall'articolo 117, 2° comma lett. s) della Costituzione.

La medesima disposizione inoltre, nel consentire la gestione diretta del servizio in capo ai singoli e/o associati enti civici, introduce una modalità di affidamento del servizio idrico integrato che invade anch'essa la sfera di competenza statale essendo in contrasto con le norme statali interposte (art. 3-bis d.l. n. 138/2014) che sanciscono il principio della gestione sovra comunale del servizio idrico integrato per ambiti territoriali ottimali. La norma censurata finisce, pertanto, per riconoscere ai singoli enti territoriali il diritto di provvedere direttamente alla gestione del servizio idrico attribuendo agli stessi la discrezionalità di scegliere se applicare o meno le regole della concorrenza.



La norma regionale si pone in contrasto con quanto previsto dalla normativa europea in materia di libera concorrenza, non discriminazione e trasparenza, qualora le amministrazioni decidessero di gestire, in house, con una propria società, il servizio in difformità delle prescrizioni individuate dalla costante giurisprudenza della Corte di Giustizia europea.

La norma regionale oltre che porsi in contrasto con l'articolo 117, 2° comma lett. e) ed s), viola anche gli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione laddove consente l'utilizzazione di personale in servizio alle dipendenze di un gestore privato fallito in assenza della prescritta selezione pubblica.

L'articolo 22 prevede che, fino al 2016, si applichi ai trattamenti pensionistici superiori a 50.000 euro annui erogati dal Fondo Pensioni Sicilia, nonché dagli enti di cui all'articolo 1 l.r. n. 10/2000, qualora a carico dei rispettivi bilanci, un contributo di solidarietà secondo quanto prescritto dall'art. 1, comma 486 della legge n. 147/2013. Al 3° comma viene previsto che i risparmi derivanti dalle misure di contenimento dell'introduzione del suddetto contributo di solidarietà siano versati nel bilancio della Regione e destinati a finanziare gli interventi sociali previsti dall'articolo 21. L'introduzione di questo comma dà adito a censure alla luce di quanto acclarato da codesta Corte con sent. n. 116/2013, poiché il contributo in questione non sarebbe già connotato dall'intento solidaristico e perequativo finalizzato al riequilibrio della gestione previdenziale, ritenuto ammissibile da codesta Corte nell'ordinanza n. 22/2003, bensì assumerebbe natura tributaria. Il contributo apparirebbe quindi connotarsi come una decurtazione patrimoniale, seppur limitata nel tempo, del trattamento pensionistico a seguito dell'acquisizione al bilancio regionale del relativo ammontare che presenterebbe tutti i requisiti richiesti dalla giurisprudenza di codesta Corte per caratterizzare il prelievo tributario.

In tal senso la norma apparirebbe come un «intervento in positivo irragionevole e discriminatorio ai danni di una sola categoria di cittadini» in quanto il legislatore regionale imporrebbe ai soli titolari di trattamenti pensionistici a carico del fondo pensione della Regione siciliana, uno speciale prelievo tributario attraverso una ingiustificata limitazione dei soggetti passivi, esorbitando dalle competenze attribuitegli dall'art.36 dello Statuto ed in violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione.

L'articolo 23 riproduce la disposizione dell'art. 47 comma 10 del ddl 670 «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale.» Oggetto di impugnativa dello scrivente in data 24 gennaio 2014.

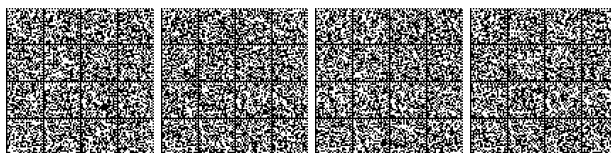
La norma autorizza la spesa di 235 migliaia di euro in favore dei lavoratori della ex Pirelli di Villafranca e di Siracusa destinatari di provvidenze economiche nel 1996 in virtù dell'art. 34 della l.r. n. 33/1996.

A parte la considerazione che non riesce facilmente comprensibile per quale ragione il legislatore intervenga dopo circa 18 anni in favore di una categoria di soggetti già beneficiari di misure di sostegno al reddito, la disposizione in questione si ritiene essere in contrasto con l'art. 81 della Costituzione in quanto, in assenza di specifica menzione nella relazione tecnica che indichi i criteri per la quantificazione degli oneri finanziari e le disponibilità attuali del fondo siciliano per l'assistenza ed il collocamento dei lavoratori disoccupati, non è possibile valutare la congruità e l'adeguatezza delle risorse con cui far fronte alla nuova spesa disposta.

L'articolo 47 riproduce pedissequamente le disposizioni contenute nell'articolo 17, comma 8 del ddl 670 «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale» impuginate da parte dello scrivente con ricorso del 24 gennaio 2014.

La disposizione si pone in contrasto con gli articoli 3 e 97 della Costituzione in quanto autorizza la spesa di 10.000 euro per rafforzare gli organi proposti alla ricerca delle persone scomparse nel territorio siciliano omettendo di individuare i destinatari del contributo. L'assenza di indicazione del destinatario del beneficio o dei criteri per l'individuazione dello stesso, rende impossibile l'attività amministrativa conseguente in quanto è di palmare evidenza che gli uffici preposti all'erogazione del contributo non potrebbero procedere all'emanazione del mandato di pagamento in quanto soggetti al principio di legalità di cui all'art. 97 Cost. in assenza di una norma legislativa che ne delimiti l'ambito. Da ciò l'incongruenza della norma rispetto alla finalità perseguita e la violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione.

Gli artt. 48, 49, 50 e 51 prevedono tutti autorizzazioni di spesa finalizzate alla erogazione di contributi in favore di enti ed istituti precedentemente inclusi nell'allegato 2 all'art. 74 del ddl 69/2013 che ha costituito oggetto di impugnativa in data 9 maggio 2013 per violazione degli artt. 3 e 97 Cost. in quanto veniva prevista l'erogazione di contributi i cui presupposti ed entità erano definiti apoditticamente in sede legislativa in assenza di una previa istruttoria che consentisse la valutazione e comparazione di singoli enti beneficiari rispetto ad altre istituzioni operanti nei medesimi settori. A seguito del cennato ricorso e dell'omissione nella promulgazione dell'art. 74 della l.r. n. 9/2013, con la l.r. n. 16/2013, è stato integrato e modificato l'art. 128 l.r. n. 11/2010 che adesso contiene una disciplina esaustiva dell'*iter* procedurale finalizzato alla quantificazione ed erogazione di contributi a carico della Regione in favore di fondazioni, associazioni e altri organismi comunque denominati non aventi scopo di lucro, per la realizzazione di iniziative aventi rilevanza sociale.



Le norme testé approvate derogano al predetto art. 128 ed attribuiscono un beneficio economico agli enti a prescindere dall'espletamento delle ordinarie procedure, e dalla comparazione con altri istituzioni eventualmente operanti nel medesimo settore.

Dai lavori parlamentari non emerge un particolare esame e valutazione delle posizioni dei vari enti ed istituzioni a cui il legislatore ha inteso erogare i contributi in quanto, sia in sede di commissione che nel corso del dibattito parlamentare, sono stati presentati numerosi emendamenti riguardanti diversi organismi e con svariati importi in assenza di una reale istruttoria, seppure in sede legislativa anziché amministrativa.

La censura che si pone avverso le suddette disposizioni non verte chiaramente sulla natura e la valenza dell'attività svolta dagli enti beneficiari, cui, verosimilmente, seguendo le ordinarie procedure amministrative, potrebbe essere riconosciuto un beneficio economico di maggiore entità, ma si incentra sulla natura provvedimentale della disposizione legislativa che secondo la costante giurisprudenza di codesta Corte deve essere sottoposta ad uno stretto scrutinio di legittimità in particolare sulla ragionevolezza della motivazione che induce ad escludere il ricorso all'ordinaria procedura amministrativa.

In assenza di elementi espressi a sostegno dell'esclusione degli enti in questione dalle procedure previste dall'art. 128 della l.r. n. 11/2010 che tra l'altro, preclude agli stessi di potere fare valere le ordinarie garanzie giurisdizionali a tutela dei propri diritti ed interessi, non ci si può esimere dal sottoporre al vaglio di codesta Corte le norme in questione per violazione degli artt. 3, 97 e 113 Cost.

L'articolo 60 che si trascrive prevede l'erogazione di un contributo regionale in conto capitale ad integrazione di incentivi previsti dalla normativa nazionale per il sostegno di specifiche iniziative da contratti di filiera o di distretto.

«Art. 60 (Contratti di filiera e di distretto)

1. Al fine di favorire lo sviluppo rurale ed un'armonica integrazione tra politiche economiche e politiche del territorio siciliano, in considerazione che il decreto del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali 22 novembre 2007 relativo a "Condizioni di accesso ai finanziamenti del fondo rotativo per il sostegno alle imprese e agli investimenti in ricerca» prevede, all'articolo 9, comma 2, lettera b), che le Regioni e Province autonome possano disporre il cofinanziamento di specifiche iniziative dei contratti di filiera o di distretto, l'Assessorato regionale dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e della pesca mediterranea è autorizzato a disporre il cofinanziamento nella forma di contributo in conto capitale, ad integrazione degli incentivi recati dalla norma nazionale, per il sostegno di specifiche iniziative che si realizzano sul territorio regionale.

2. Il contributo in conto capitale concesso dalla Regione di cui al comma 1 non può superare il 25 per cento degli investimenti ammissibili di cui alle tabelle 1 A, 2 A, 4 A e il 50 per cento degli investimenti ammissibili di cui alle tabelle 3 A e 5 A dell'allegato A al decreto del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali 21 aprile 2008, come modificato dal decreto ministeriale 17 febbraio 2009 che fissa le spese ammissibili e i limiti agli investimenti ai sensi dell'articolo 4, comma 2, del decreto 22 novembre 2007. L'ammontare del contributo in conto capitale non può in nessun caso risultare superiore alla somma dei due finanziamenti (agevolato e ordinario), per gli investimenti ammissibili di cui alle tabelle 1A e 2A dell'allegato A al decreto 17 febbraio 2009. La somma del contributo in conto capitale, del finanziamento agevolato e del finanziamento ordinario non può essere superiore all'importo degli investimenti ammissibili.

3. La Giunta regionale con apposita deliberazione stabilirà le modalità e i criteri per la concessione del cofinanziamento regionale.

4. L'intervento regionale è concesso conformemente alla decisione della Commissione europea relativa all'aiuto di Stato n. N379/2008/Italia.

5. Per le finalità di cui al presente articolo si provvede con le risorse discendenti dalle assegnazioni della legge 30 giugno 1998, n. 208 e successive modifiche ed integrazioni e dall'Accordo di programma quadro Sviluppo Locale attribuite alla Regione (UPB 10.2.2.6.55 - capitolo 542055).».

La norma non quantifica l'onere ma lo pone indeterminatamente a carico delle risorse «discendenti dalle assegnazioni della legge 30 giugno 1998 n. 208 e dall'accordo di programma quadro sviluppo locale attribuite alla regione UPB 10.2.2.6.55 - cap. 542055».

Orbene nella relazione tecnica non è fatta alcuna menzione riguardo ai criteri per la determinazione degli oneri e delle relative coperture nonché delle disponibilità attuali del capitolo di spesa che peraltro non risulta presente nel decreto dell'assessore al bilancio n. 30/2014 di ripartizione in capitoli delle unità previsionali di base relative al bilancio di previsione della Regione per l'anno finanziario 2014.



Come codesta Corte ha acclarato con costante giurisprudenza e da ultimo nella sentenza n. 224/2014, il principio di copertura ha natura di precetto sostanziale, cosicché ogni disposizione che comporta conseguenze finanziarie deve essere corredata da un'apposita istruttoria e successiva allegazione degli effetti previsti e della relativa compatibilità con le risorse a disposizione.

L'obbligo di corredare le innovazioni legislative di allegati e documenti dimostrativi degli effetti economici delle stesse, costituisce naturale ottemperanza al principio sancito dall'art. 81 della Cost. principio questo che deve essere «rispettato, in primis, nelle assemblee parlamentari deputate all'approvazione delle leggi».

Già la relazione al disegno di legge deve informare in modo analitico l'assemblea deliberante sugli obiettivi e sui correlati nessi relativi a ciascuna disposizione comportante spese ancorché incorporate in unità previsionali a contenuto finanziario. Codesta Corte avrà modo di riscontrare, prendendo atto della relazione tecnica depositata in assemblea, come la stessa sia venuta meno a tale prescrizione violando così l'art. 81 Cost..

I chiarimenti dati dai competenti uffici regionali, ai sensi dell'art. 3 del D.P.R. n. 488/1969, non hanno fornito peraltro elementi certi riguardo sia alla quantificazione degli oneri, stimati dall'Assessorato dell'agricoltura in un valore massimo di 12 milioni di euro, sia sulla dotazione del capitolo 542055 che attualmente sarebbe pari a 858.631,00 euro cui potrebbero aggiungersi ulteriori disponibilità, di cui non è specificato l'ammontare, derivanti dalla riproduzione «delle somme oggi perenti».

L'articolo 61, 2° comma attribuisce valore di notifica, per le cooperative interessate a provvedimenti di revoca di finanziamenti precedentemente concessi dall'IRCAC, alla pubblicazione sul sito internet da parte del menzionato istituto.

La norma, nell'introdurre modalità di notifica ulteriori e difformi da quelle previste dagli articoli da 137 a 151 del codice di procedura civile costituisce una palese indebita ingerenza del legislatore regionale in materia di ordinamento civile e processuale riservata alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, 2° comma lett. e) Cost.

Le disposizioni contenute negli articoli 62 e 64 comma 11 risultano essere in contrasto con gli articoli 3 e 97 della Cost. in quanto contengono discipline fra le stesse confliggenti e contraddittorie.

La prima disposizione sottopone l'IRFIS-Finsicilia ad operare nel rispetto della normativa di vigilanza della Banca d'Italia in quanto soggetto iscritto nell'elenco generale ed in quello speciale degli intermediari finanziari previsto dal Titolo V del T.U. delle leggi in materia bancaria e creditizia, confermando così la qualificazione di intermediario finanziario e l'obbligo di soggiacere a ben precise limitazioni prescritte per gli operatori del settore finanziario.

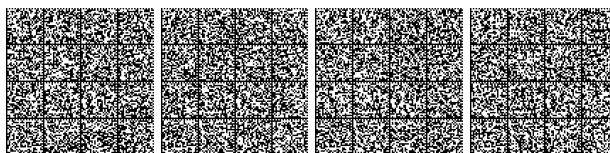
La seconda norma invece «*id est*», l'11° comma dell'art. 64, dispone l'abrogazione del comma 6-*quinquies* dell'art. 20 l.r. n. 11/2010 come introdotto dall'art. 23 l.r. n. 5/2014, che escludeva la società IRFIS-Finsicilia, in quanto iscritta negli elenchi di cui al T.U. bancario, dalle norme relative alla generalità delle società pubbliche regionali.

La disposta abrogazione comporterebbe l'immediata applicabilità al suddetto istituto finanziario della disciplina propria delle società a partecipazione totale o maggioritaria della Regione i cui effetti potrebbero non essere conformi alle prescrizioni poste dalla Banca d'Italia e provocare quindi l'inoperatività in ambito finanziario e creditizio dell'IRFIS-Finsicilia.

L'articolo 63 dispone la soppressione e la nomina di un liquidatore per l'Istituto regionale per l'integrazione dei diversamente abili di Sicilia (IRIDAS).

Il 3° comma prevede che ai dipendenti dell'Ente siano applicate le procedure di mobilità previste dal comma 563 dell'art. 1 della legge n. 147/2013 per il personale delle società a totale partecipazione pubblica.

Né la disposizione né tanto meno la relazione tecnica al provvedimento legislativo contengono alcun elemento che circoscriva gli effetti economico-finanziari della nonna, né contemplano il numero dei dipendenti, la natura del loro rapporto di servizio, se gli stessi siano di ruolo o meno, nonché la quantificazione e la copertura degli oneri. Dai chiarimenti pervenuti dal competente Assessorato regionale ai sensi dell'art. 3 del D.P.R. n. 488/69 si è avuto modo di apprendere che i dipendenti interessati dalla disposizione sono 15 assunti con contratto a tempo indeterminato ma non risulta dalla documentazione detenuta dal predetto Assessorato se l'assunzione sia avvenuta o meno previo espletamento di procedure di selezione pubblica. Inoltre le mansioni svolte dai suddetti dipendenti, ad eccezione di 5 (autista, addetto e assistente amministrativo) non apparirebbero attinenti all'attività delle società pubbliche partecipate in cui dovrebbero eventualmente confluire. (psicologa, assistente sociale, insegnanti didattici, collaboratori scolastici, logopedista ed insegnanti informatici). Dall'applicazione della norma potrebbe dunque derivare da un canto la stabilizzazione di personale assunto senza alcuna procedura selettiva e dall'altro oneri a carico del bilancio regionale non quantificati né quantificabili. La norma appare pertanto essere in contrasto con gli articoli 3, 81 e 97 della Costituzione.



Analoghe censure vanno poste riguardo alla previsione di cui al 2° comma dell'art. 64, laddove si prevede l'inserimento in un albo dei dipendenti delle società in liquidazione a totale o maggioritaria partecipazione regionale, di lavoratori momentaneamente riammessi in servizio a seguito di provvedimenti giudiziari non definitivi e per i quali pende giudizio di gravame. L'inserimento nell'albo di tali soggetti, nei fatti comporterebbe l'assunzione definitiva e l'utilizzo attraverso l'istituto della mobilità presso altre società a capitale pubblico, in pendenza di giudizi che potrebbero definirsi favorevolmente per la pubblica amministrazione.

Sotto questo profilo la norma appare essere in contrasto con l'art. 97 Cost.; peraltro la stessa è censurabile per violazione dell'art. 81 della Costituzione in quanto non quantifica né prevede l'onere derivante, in assenza di appositi e specifici elementi conoscitivi nella relazione tecnica di accompagnamento al disegno di legge.

Inoltre il comma 12 del medesimo articolo 64 risulta essere affetto di irragionevolezza in quanto stabilisce che al comma 6-bis della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11 e successive modifiche ed integrazioni, dopo le parole «a totale partecipazione pubblica» sono aggiunte le parole «ad esclusione della SEUS SCpA», omettendo di indicare l'articolo di legge emendato.

L'art. 65 stabilisce che la società partecipata SEUS SCpA possa effettuare procedure selettive riservate al personale interno per la copertura di posti di qualifiche intermedie carenti di organico. Si è in presenza, ad avviso del ricorrente, di una selezione riservata in contrasto con l'art. 97 Cost. e con la costante giurisprudenza di codesta Corte. Peraltro i passaggi interni del personale comporterebbero inevitabilmente aumenti stipendiali per i dipendenti interessati dalla promozione in contrasto con le disposizioni di cui all'art. 9 commi 1 e 2 del d.l. n. 78/2010 che costituisce principio di coordinamento della finanza pubblica cui la Regione non può derogare.

Anche in questo caso non può non rilevarsi l'assenza di qualsivoglia elemento informativo circa la platea dei destinatari e gli effetti finanziari, nella relazione tecnica sul ddl.

La norma, per le considerazioni svolte, si ritiene essere in contrasto con gli artt. 97, 117, 3° comma e 119 2° comma della Cost.

L'articolo 68 testualmente recita:

«Art. 68 (Norme in materia di trasparenza e di pubblicità dell'attività amministrativa)

1. Le somme autorizzate dall'articolo 55 della legge regionale 15 maggio 2013, n. 9 ed impegnate nell'esercizio 2013 possono essere riprogrammate nell'anno 2014 per l'espletamento delle funzioni di informazione e di comunicazione previste dal medesimo articolo 55.

2. È fatto obbligo di pubblicare nel sito internet della Regione siciliana per esteso, compresi gli eventuali allegati, entro le successive 48 ore dall'approvazione, termine perentorio, le deliberazioni della Giunta regionale.

3. L'atto produce effetti dalla sua pubblicazione che deve comunque avvenire entro cinque giorni, pena la sua nullità.

4. I decreti presidenziali e i decreti assessoriali, contemporaneamente alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale* della Regione siciliana, devono essere per esteso pubblicati nel sito internet della Regione siciliana.

5. I decreti dirigenziali devono essere pubblicati per esteso nel sito internet della Regione siciliana. La non pubblicazione entro le successive 48 ore dalla data di emissione, termine perentorio, oltre che essere ragioni di nullità dell'atto è causa di rimozione del dirigente responsabile del decreto.

6. Le società a totale o maggioritaria partecipazione della Regione pubblicano i bilanci, per estratto, su almeno due quotidiani e un periodico aventi diffusione regionale certificata a norma di legge.

7. Le disposizioni di cui al primo comma dell'articolo 6 della legge 25 febbraio 1987, n. 67 e successive modifiche ed integrazioni, trovano applicazione nell'ordinamento regionale. All'osservanza della presente norma sono obbligati la Regione, i consorzi di liberi comuni, le città metropolitane, i consorzi tra gli enti locali, le aziende del settore sanitario nonché le società a totale e maggioritaria partecipazione della Regione e degli enti locali.

8. All'articolo 4 della legge regionale 12 luglio 2011, n. 12, dopo il comma 5, è inserito il seguente:

«5-bis. Fermo restando quanto stabilito al comma 6 in quanto compatibile, i soggetti di cui al comma 5 sono tenuti a rendere noto i dati di cui alle lettere a) e b) del medesimo comma 5, mediante pubblicazione per estratto, a scelta della stazione appaltante, su due quotidiani a diffusione nazionale, su due quotidiani a maggior diffusione locale del luogo ove si eseguono i lavori e su un periodico a diffusione regionale. Le testate di cui al precedente alinea devono possedere i seguenti requisiti, alla data di entrata in vigore della presente legge:

a) non meno di cinque giornalisti iscritti al relativo albo professionale (sezione professionisti) tenuto ai sensi della legge 20 febbraio 1963, n. 69, assunti con contratto a tempo indeterminato;

b) attestazione di regolarità contributiva e previdenziale ai fini INPGI e CASAGIT;



c) non meno di tre anni di ininterrotta pubblicazione con diffusione regionale, con vendita in edicola sul territorio regionale;

d) attestazione di copie vendute, certificata a norma di legge.».

9. Al comma 5, dell'articolo 4, della legge regionale n. 12/2011, dopo la parola "forniture" sono inserite le parole "l'autorizzazione, anche tacita, di subappalti, l'approvazione di perizie di variante".

10. Al comma 6 dell'articolo 4 della legge regionale n. 12/2011, dopo le parole "ribassi d'asta" sono aggiunte le parole "e sulla quota del fondo posto a disposizione delle stazioni appaltanti per le spese di pubblicità ai sensi dell'art. 178, comma 1, lettera o del decreto del Presidente della Repubblica n. 207/2010. La mancata comunicazione di tali dati è sanzionata secondo le modalità e nella misura fissata alla lettera b) del comma 5 della presente legge.».

Il 1° comma si pone in contrasto con l'art. 81 Cost. in quanto prevede la riprogrammazione nel corrente esercizio delle somme autorizzate dall'art. 55 l.r. n. 9/2013 pari a due milioni di euro impegnate nell'esercizio 2013 per le medesime finalità.

Basti osservare che le somme autorizzate dall'art. 55 si sono trasformate a seguito del giudizio di parifica del conto consuntivo del decorso esercizio 2013 avvenuto con delibera della Corte dei conti del 3 luglio 2014 in residui passivi, qualora oggetto d'impegno da parte dell'amministrazione o, in caso contrario, economie di spese che hanno concorso alla formazione dell'avanzo di amministrazione accertato.

Si allegano stralci del documento contabile parificato dalla Corte dei conti attinenti ai capitoli di spesa finanziati dall'art. 55 della l.r. n. 9/2013 da cui può desumersi l'impossibilità dell'utilizzo per l'anno in corso dello stanziamento in questione.

Il 5° comma nell'ambito, di forme di pubblicità dell'attività amministrativa più ampie e cogenti di quelle disposte dal d.lgs. n. 33/2013, prevede la pubblicazione telematica di decreti dirigenziali entro 48 ore dalla data di emissione.

Il mancato rispetto del termine perentorio causa la nullità dell'atto e la rimozione del dirigente responsabile del decreto.

Quest'ultima previsione non appare conforme al principio di ragionevolezza di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione in quanto verrebbe posto a carico del dirigente autore del decreto la responsabilità e la conseguente sanzione di un'inerzia eventualmente non propria ed esonerato il responsabile della stessa. La pubblicazione telematica dell'atto potrebbe, infatti, non rientrare nella sfera di azione del predetto, giacché comunemente tutti gli atti sono trasmessi, per l'inserimento nel sito telematico, ad un'altra struttura operativa tenuta a provvedere entro i termini previsti dalla legge. Al dirigente autore dell'atto verrebbero quindi addebitate le conseguenze della omissione o tardivo adempimento di altri soggetti che invece rimarrebbero privi di sanzioni.

La responsabilità sanzionabile del dirigente firmatario dell'atto non può che essere limitata alla trasmissione dello stesso per la pubblicazione e non anche all'omesso inserimento nel sito internet della Regione di cui è responsabile diverso soggetto.

I commi 6 e 7 del medesimo articolo sostanzialmente estendono le disposizioni di cui all'art. 6 della legge 25 febbraio 1987 n. 67 alle società a totale o maggioritaria partecipazione regionale e degli enti locali, ai comuni con meno di 20.000 abitanti e ai consorzi tra enti locali, introducendo per gli stessi un nuovo onere e non dando al contempo indicazione delle risorse necessarie per farvi fronte.

Gli enti in questione appartengono tutte alla finanza pubblica allargata e pertanto, secondo quanto sancito da codesta Corte con sent. n. 92/1981, il legislatore è obbligato ad indicare i mezzi di copertura con cui fare fronte alle nuove spese introdotte, non potendoli riversare indiscriminatamente sui bilanci degli enti obbligati alle nuove onerose forme di pubblicità.

I commi 8, 9 e 10, integrano la previsione dell'art. 4 della l.r. n. 12/2011, in materia, di pubblicazione di avvisi e bandi di gara, introducendo una disciplina difforme da quanto previsto dagli artt. 66 e 122 del d.lgs. n. 163/2006.

Le forme di pubblicazione di avvisi, bandi e atti di gara ineriscono alle procedure di affidamento, secondo quanto acclarato da codesta Corte nella sent. n. 411/2008, e pertanto rientranti nella materia della tutela della concorrenza, di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, 2° comma lett. e) Cost.

Le norme del predetto codice costituiscono un legittimo limite all'esplicarsi della potestà legislativa della Regione che si ritiene non possa adottare, per quanto riguarda la tutela della concorrenza, una disciplina con contenuti difformi da quella assicurata dal legislatore statale con il suddetto d.lgs. n. 163/2006 in attuazione delle prescrizioni poste dall'UE (sent. C.C. n. 221/2010).

Le diverse ed aggiuntive forme di pubblicità previste, obbligatorie per le stazioni appaltanti, comporterebbero inoltre oneri per le stesse discostandosi palesemente da quanto prescritto rispettivamente dagli artt. 66, comma 7 e 122 comma 5 del d.lgs. n. 163/2006.



L'articolo 69 dispone l'estensione dei benefici già previsti dalla precedente legge regionale n. 202/1979, recante «Provvidenze integrative in materia sanitaria», agli assistiti residenti nelle isole minori che si rechino presso luoghi di cura pubblici e privati e accreditati e/o contrattualizzati con il SSN, ubicati nel territorio regionale.

Secondo quanto disposto dalla citata legge regionale, l'unità sanitaria locale di appartenenza dell'assistito, nei casi di ricorso a luoghi di cura non convenzionati ubicati fuori dal territorio regionale, in territorio nazionale o all'estero, previsti dagli artt. 14-bis, 14-ter, 14-quater, 14-quinquies e 14-sexies della legge regionale 3 giugno 1975, n. 27, e successive modifiche, ovvero autorizzati in base alla vigente normativa in materia di cure all'estero, è autorizzata, nel caso in cui il paziente appartenga a famiglia in condizioni economiche tali da non poter affrontare le relative spese, a concedere un contributo, forfettario alle spese di viaggio e soggiorno del malato e dell'eventuale accompagnatore, se ritenuto indispensabile per l'assistenza.

Al riguardo, si rileva che, in base alla normativa nazionale, solo il rimborso forfettario o chilometrico per raggiungere il Centro dialisi erogato a favore dei soggetti affetti da uremia cronica che si sottopongono a trattamento dialitico può essere ricondotto alla previsione contenuta nel D.P.C.M. del 29 novembre 2001 sui livelli essenziali di assistenza.

Ogni altro sussidio garantito dalla normativa regionale a titolo di rimborso spese di viaggio/soggiorno si configura, conseguentemente, come livello ulteriore di assistenza sanitaria, finanziabile, in quanto tale, esclusivamente con risorse a carico del bilancio regionale e, dunque, non erogabile dalle Regioni in Piano di rientro.

La norma regionale in esame, pertanto, appare in contrasto con quanto previsto dalla normativa nazionale sui piani di rientro dal disavanzo sanitario, e in particolare con l'articolo 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, secondo cui «gli interventi individuati dal piano di rientro sono vincolati per la regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro».

Quanto all'illegittimità delle disposizioni regionali che prevedono, per le regioni sottoposte a piani di rientro dal disavanzo sanitario, prestazioni aggiuntive rispetto a quelle rientranti tra i livelli essenziali di assistenza, codesta Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di «norme regionali istitutive di misure di assistenza supplementari “in contrasto con l'obiettivo dichiarato del piano di rientro di riequilibrare il profilo erogativo dei livelli essenziali di assistenza” (sentenza n. 32 del 2012), ovvero istitutive di uffici al di fuori delle previsioni del Piano di rientro (sentenza n. 131 del 2012), o ancora di disposizioni regionali «in controtendenza rispetto all'obiettivo del contenimento della spesa sanitaria regionale» (sentenza n. 123 del 2011). In particolare, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme che, “disponendo l'assunzione a carico del bilancio regionale di oneri aggiuntivi per garantire un livello di assistenza supplementare in contrasto con gli obiettivi di risanamento del Piano di rientro”, violano il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria quale principio di coordinamento della finanza pubblica e, in definitiva, l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Nella suddetta sentenza, inoltre, codesta Corte ha altresì ricordato, da un lato, come l'interferenza con il Piano di rientro sussista anche in presenza di interventi non previsti nel medesimo che possano aggravare il disavanzo sanitario regionale (sentenza n. 131 del 2012); e, dall'altro, come «l'introduzione di livelli essenziali di assistenza aggiuntivi» determini una «incoerenza della legislazione regionale rispetto agli obiettivi fissati dal Piano di rientro del deficit sanitario» (sentenza n. 32 del 2012).

La relazione tecnica, inoltre, non contiene alcun cenno circa l'ammontare degli oneri derivanti dall'attuazione della norma né tantomeno l'indicazione delle risorse con cui farvi fronte.

Gli allegati chiarimenti, forniti dall'amministrazione regionale ai sensi dell'art. 3 del D.P.R. n. 488/1969, quantificano in circa un milione di euro la nuova maggiore spesa ma la relativa copertura non appare riconducibile, in assenza di indicazione di criteri seguiti per la determinazione degli eventuali risparmi, alle modalità prescritte dall'art. 17 della legge n. 196/2009.

Si ritiene pertanto che l'articolo in questione violi l'articolo 17, comma 1, lett. c) dello Statuto di autonomia speciale, per contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di «assistenza sanitaria», l'articolo 117, comma 3 della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» nonché l'articolo 81 poiché la spesa derivante dalla citata disposizione regionale non è né quantificata né coperta finanziariamente.

L'art. 73 prevede per le cooperative siciliane con proprietà divisa ed indivisa la sospensione fino al 31 dicembre 2015 del pagamento delle rate scadute e non pagate senza alcun onere aggiuntivo. La disposizione si pone in contrasto con le norme ed i principi in materia di aiuti di Stato e, in particolare, con gli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà adottati con la comunicazione della Commissione n. 2004/C 244/02, Le misure di sostegno alle cooperative siciliane dovrebbero conformarsi agli orientamenti sopra citati e preventivamente essere notificate alla Commissione Europea e attuate solo ed esclusivamente a seguito di una positiva decisione in tal senso, come previsto dall'art. 3 del Reg. (CE) 22/2/1999 n. 659/1999 recante modalità di appli-



cazione dell'art. 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea. In assenza di un'esplicita clausola di salvataggio che subordini l'applicazione delle norme all'adozione di una positiva decisione della Commissione Europea, si ritiene che l'articolo in questione si ponga in contrasto con l'art. 117, 1° comma della Costituzione.

L'art. 74 rubricato come interpretazione autentica dell'articolo 19 l.r. n. 8/2012 dà adito a censure di incostituzionalità per violazione dell'art. 97 Cost.

La disposizione in esso contenuta, non assume i caratteri dell'interpretazione autentica in quanto non si salda alla precedente disposizione «*id est*» art. 19 l.r. n. 8/2012 formando un unico precetto, ma introduce una disciplina speciale e derogatoria a quanto prescritto dallo stesso ed in particolare dal comma 2 lett. e).

Secondo tale disposizione, il Commissario Straordinario preposto all'attività di liquidazione dei disciolti consorzi ASI, avrebbe dovuto provvedere ad acquisire una relazione di stima da parte della competente Agenzia del Territorio per ogni singolo immobile e cedere lo stesso al privato assegnatario per l'importo stimato, fatte salve le eventuali pattuizioni contenute negli atti di assegnazione stipulati entro il 31 dicembre 2010. Gli assegnatari avrebbero dovuto provvedere al pagamento entro 30 giorni dal ricevimento della comunicazione da parte del Commissario Straordinario.

Orbene il legislatore regionale, dopo oltre due anni dall'entrata in vigore della cennata legge n. 8/2012, consente che gli assegnatari di rustici o capannoni industriali possano far richiesta di acquisto entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Il prezzo di vendita, seppur pari alla perizia di stima effettuata dall'Agenzia del Territorio, verrebbe decurtato dai canoni di affitto versati dall'assegnatario in favore del Consorzio. Inoltre all'istante verrebbe data facoltà di indicare il termine, comunque non oltre il 31 dicembre 2015, entro cui intenderebbe versare il saldo dovuto per il perfezionamento della vendita.

La norma, che sembra essere volta a favorire il privato assegnatario cui viene consentito di determinare il momento del pagamento e di ridurre il prezzo di acquisto in base alle somme pagate per l'utilizzo del bene ad altro titolo, non persegue l'interesse della pubblica amministrazione che avrebbe ben potuto e che potrebbe avviare una procedura pubblica per la vendita del bene ottenendo maggiori e migliori possibilità per la cessione di parte del proprio patrimonio.

L'art. 75 muta il sistema di oneri a carico degli esercenti di cave rispetto a quanto disposto dall'art. 12 della l.r. n. 9/2013 rapportando la misura del canone alla superficie e al volume di cava autorizzati anziché alla quantità di minerale estratto.

Il legislatore ha introdotto siffatte modifiche in assenza di un'apposita istruttoria, sulla quantificazione e valutazione degli effetti finanziari derivanti. Nella relazione tecnica infatti non è fatta alcuna menzione riguardo alle conseguenze dell'introduzione di siffatta norma e della compatibilità con le risorse a disposizione della Regione. Inoltre non è affatto dimostrato né è possibile evincerlo dal tenore letterale della norma se i nuovi criteri di quantificazione del canone determinano maggiori, minori o uguali proventi in favore della Regione e dei Comuni.

Il legislatore regionale è venuto così meno all'obbligo di correlare le proprie innovazioni legislative di allegati e documenti dimostrativi degli effetti economici delle stesse ponendosi in contrasto con l'art. 81 della Cost.

Il principio di copertura delle spese impone invero che ogni disposizione da cui derivino conseguenze finanziarie di carattere positivo o negativo, debba essere corredata da un'apposita istruttoria e successiva allegazione degli effetti previsti e della relativa compatibilità con le risorse a disposizione; inoltre nelle norme a regime come quella in specie, dette operazioni devono essere riferite all'esercizio di competenza e a quelli successivi in cui la norma esplicherà effetti.

Codesta Corte nella sent. n. 224/2014 ha chiarito che sia onere del legislatore regionale trovare la copertura delle proprie disposizioni ed individuarne, sia pure in via presuntiva, i mezzi necessari per la loro attuazione.

La disposizione inoltre grava i comuni su cui ricadono i giacimenti minerali di cave, di una presumibile minore entrata giacché gli stessi hanno diritto al 60% del canone. La norma in questione pone quindi a carico degli enti appartenenti alla finanza pubblica allargata una minore entrata senza determinare la copertura, ponendosi così in contrasto con l'art. 81 Cost.

P.Q.M.

Il sottoscritto Prefetto Carmelo Aronica, Commissario dello Stato per la Regione Siciliana, ai sensi dell'art. 28 dello Statuto Speciale, con il presente atto impugna i sottoelencati articoli del disegno di legge n. 782 dal titolo «Assestamento del bilancio della Regione per l'anno finanziario 2014. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale". Disposizioni varie.», approvato dall'Assemblea Regionale Siciliana il 1° agosto 2014:

Art. 6, 2° comma per violazione degli articoli 117, 3° comma e 119, 2° comma della Costituzione;



Art. 8, 1° comma limitatamente all'inciso "fatta eccezione per quelli godimento e per i rapporti contrattualmente avviati alla data del 31 dicembre 1991", 2°, 3° e 4° comma per violazione degli articoli 81 e 97 della Costituzione;

Art. 17, commi 2 e 3 per violazione degli articoli 3, 51, 97 e 117 comma 2 lett. e) e s) della Costituzione;

Art. 22, 3° comma per violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione e dell'articolo 36 dello Statuto Speciale;

Art. 23 per violazione dell'articolo 81 della Costituzione;

Art. 47 per violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione;

Artt. 48, 49, 50 e 51 per violazione degli articoli 3, 97 e 113 della Costituzione;

Art. 60 per violazione dell'articolo 81 della Costituzione;

Art. 61, 2° comma per violazione dell'articolo 117, 2° comma lett. e) della Costituzione;

Art. 62 per violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione;

Art. 63, 3° comma per violazione degli articoli 3, 81 e 97 della Costituzione;

Art. 64, 2° comma limitatamente all'inciso "nonché i lavoratori ai quali il diritto alla riammissione in servizio a tempo indeterminato presso le società partecipate è stato disposto come provvedimento giudiziale", 11° e 12° comma per violazione degli articoli 3, 97 e 81 della Costituzione;

Art. 65 per violazione degli articoli 97, 117, 3° comma e 119, 2° comma della Costituzione;

Art. 68, comma 1 e 5 limitatamente all'inciso "è causa di rimozione del dirigente responsabile del decreto", 6, 7, 8, 9 e 10 per violazione degli articoli 3, 81, 97 e 117 2° comma lett. e) della Costituzione;

Art. 69 per violazione degli articoli 81 e 117, 3° comma della Costituzione e 17, comma 1 lett. c) dello Statuto Speciale;

Art. 73 per violazione dell'articolo 117, 1° comma della Costituzione;

Art. 74 per violazione dell'articolo 97 della Costituzione;

Art. 75 per violazione dell'articolo 81 della Costituzione.

Palermo, addì 9 agosto 2014

Il Commissario dello Stato per la Regione Siciliana

ARONICA

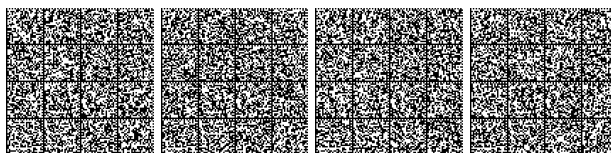
14C00243

N. 63

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 agosto 2014
(della Regione Veneto)*

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale - Trasparenza e razionalizzazione della spesa pubblica per beni e servizi - Previsione che, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge impugnata, le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 11, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, riducano la spesa per l'acquisto di beni e servizi, in ogni settore, per un ammontare complessivo di 2.100 milioni di euro per l'anno 2014 in ragione di: a) 700 milioni di euro da parte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano; b) 700 milioni di euro, di cui 340 milioni di euro da parte delle Province e Città metropolitane e 360 milioni di euro da parte dei Comuni; c) 700 milioni di euro, comprensivi delle riduzioni di cui al comma 11, da parte delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 11, comma 1, del decreto legislativo n. 33 del 2013 - Previsione che le stesse riduzioni si applicano in ragione d'anno, a decorrere dal 2015 - Previsione che la determinazione degli obiettivi di riduzione di spesa per le Regioni e Province autonome è effettuata con le modalità di cui all'art. 46 - Previsione che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano possono adottare misure alternative al contenimento della spesa corrente al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori a quelli derivanti dall'applicazione del comma 4 - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza - Lesione dei diritti fondamentali civili e sociali senza la preventiva determinazione dei livelli essenziali - Esorbitanza dai limiti del coordinamento in materia finanziaria - Lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 8, commi 4, 6 e 10.
- Costituzione, artt. 3, 117, commi terzo e quarto, 119 e 120.



Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale - Controllo della spesa per incarichi di consulenza, studio e ricerca e per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa - Previsione che le Regioni non possono conferire incarichi di consulenza, studio e ricerca quando la spesa sostenuta nell'anno per gli incarichi sia superiore ad una certa percentuale della propria spesa per il personale, come risultante dal conto annuale del 2012, pari al 4,2 per cento per le amministrazioni con spesa pari o inferiore a 5 milioni di euro, e all'1,4 per cento per le amministrazioni con spesa di personale superiore a 5 milioni di euro - Previsione, riguardo ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa, dello stesso meccanismo di riduzione della spesa quando la spesa complessiva per tali contratti sia superiore rispetto alla spesa del personale, come risultante dal conto annuale del 2012, al 4,5 per cento per le amministrazioni con spesa pari o inferiore a 5 milioni di euro, e all'1,1 per cento per le amministrazioni con spesa di personale superiore a 5 milioni di euro - Previsione, per le Regioni e per le Province autonome di Trento e di Bolzano (oltre che per Province, Città metropolitane e Comuni), della facoltà di rimodulare o adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente, al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori a quelli derivanti dall'applicazione dei commi 1 e 2 - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza - Esorbitanza dai limiti del coordinamento finanziario - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione del principio di leale collaborazione.

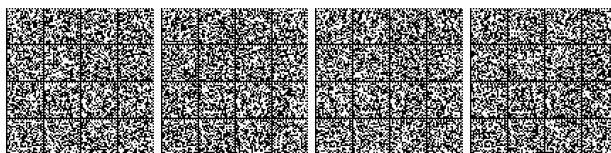
- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 14, commi 1, 2 e 4-ter.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, comma terzo, 119 e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale - Spesa per autovetture - Previsione che le Regioni non possono effettuare spese di ammontare superiore al 30 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2011 per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Esorbitanza dai limiti del coordinamento in materia finanziaria per il carattere puntuale della norma impugnata - Lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 15.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, comma terzo, 119 e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale - Disposizioni in materia di locazioni e manutenzioni di immobili da parte delle pubbliche amministrazioni - Previsione, con riferimento ai contratti di locazione passiva aventi ad oggetto immobili ad uso istituzionale, della riduzione dei canoni di locazione, a decorrere dal 1° luglio 2014, nella misura del 15 per cento di quanto corrisposto, applicando tale decremento anche ai contratti di locazione scaduti o rinnovati dopo tale data - Previsione dell'inserimento automatico di tale riduzione nei contratti in corso ai sensi dell'art. 1339 c.c., anche in deroga alle eventuali clausole difformi opposte dalle parti, salvo il diritto di recesso del locatore - Previsione della possibilità di rinnovo del rapporto di locazione solo in presenza della disponibilità delle risorse finanziarie necessarie per il pagamento dei canoni, degli oneri e dei costi d'uso, per il periodo di durata del contratto di locazione e della permanenza delle esigenze allocative - Previsione di disciplina simile per i contratti di locazione passiva, aventi ad oggetto immobili ad uso istituzionale di proprietà di terzi, di nuova stipulazione - Previsione della facoltà per le Regioni di adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente al fine di conseguire comunque risparmi non inferiori a quelli derivanti dall'applicazione della medesima disposizione - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Esorbitanza dai limiti del coordinamento in materia finanziaria per l'adozione di una normativa di carattere puntuale e dettagliato - Lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 24, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, terzo comma, 119 e 120.



Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale - Attestazione dei tempi di pagamento - Previsione al fine di garantire il rispetto dei tempi di pagamento che Regioni che, sulla base della attestazione dei tempi di pagamento, registrano tempi medi superiori a 90 giorni nel 2014 e a 60 giorni a decorrere dal 2015, rispetto a quanto disposto dal decreto legislativo n. 231 del 2002, nell'anno successivo a quello di riferimento non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto - Previsione, altresì, per le Regioni predette, del divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della disposizione precedente - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Esorbitanza dai limiti del coordinamento in materia finanziaria per l'adozione di una normativa di carattere puntuale e dettagliato - Lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 24 maggio 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 41, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, commi terzo e quarto, e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale - Concorso delle Regioni e delle Province autonome alla riduzione della spesa pubblica - Previsione che le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 500 milioni di euro per l'anno 2014 e di 750 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017, in ambiti di spesa e per importi proposti in sede di autoordinamento delle Regioni e delle Province autonome, tenendo conto dei principi di pagamento stabiliti dalla Direttiva 2011/7/UE, nonché dell'incidenza degli acquisti centralizzati, da recepire con Intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, entro il 31 maggio 2014 ed entro il 31 ottobre 2014, con riferimento agli anni 2015 e seguenti - Previsione che, in assenza di detta Intesa entro i predetti termini, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi previa deliberazione del Consiglio dei ministri, entro 20 giorni dalla scadenza dei predetti termini, i richiamati importi sono assegnati ad ambiti di spesa ed attribuiti alle singole Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano, tenendo anche conto del PIL e della popolazione residente, e che sono eventualmente ridimensionati i livelli di finanziamento degli ambiti individuati e le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato - Previsione che il complesso delle spese espresse in termini di competenza eurocompatibile, di cui al comma 449-bis dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, è ridotto, per ciascuno degli anni dal 2014 al 2017, tenendo conto degli importi determinati ai sensi del comma 6 - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Esorbitanza dai limiti del coordinamento in materia finanziaria per l'adozione di una normativa di carattere puntuale e dettagliato - Lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 46, commi 6 e 7.
- Costituzione, artt. 3, 117, commi terzo e quarto, 119 e 120.

Ricorso proposto dalla regione Veneto (C.F. 80007580279 - P.IVA 02392630279), in persona del Presidente della Giunta regionale dott. Luca Zaia (C.F. ZAILCU68C27C9570), autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 1322 del 28 luglio 2014 (allegato n. 1), rappresentato e difeso, per mandato a margine del presente atto, tanto unitamente quanto disgiuntamente, dagli avuti Ezio Zanon (C.F. ZNNZEI57L07B563K) coordinatore dell'Avvocatura regionale, prof. Luca Antonini (C.F. NTNLCU63E27D869I) del Foro di Milano e Luigi Manzi (C.F. MNZL-GU34E15H501V) del Foro di Roma, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via Confalonieri n. 5 (per eventuali comunicazioni: fax 06/3211370, posta elettronica certificata luigimanzi@ordineavvocatiroma.org, contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro-tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale è domiciliato *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante «Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale», convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 23 giugno 2014, n. 143:

- 1) dell'art. 8, commi 4, 6, 10 per violazione degli articoli 3, 117, III e IV comma, 119 e 120 della Costituzione;
- 2) dell'art. 14, commi 1, 2 e 4-ter per violazione degli articoli 3, 97, 117, III comma, 119 della Costituzione e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione;



- 3) dell'art. 15 per violazione degli articoli 3, 97, 117, III comma, 119 della Costituzione e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione;
- 4) dell'art. 24, comma 4, per violazione degli articoli 3, 97, 117, III comma, 119 della Costituzione e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione;
- 5) dell'art. 41, comma 2, per violazione degli articoli 3, 97, 117, I, III e IV comma e 119 della Costituzione;
- 6) dell'art. 46, commi 6 e 7 per violazione degli articoli 3, 117, III e IV comma, 119 e 120 della Costituzione.

M O T I V I

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 8, commi 4, 6, 10.

6) Illegittimità costituzionale dell'art. 46, commi 6 e 7.

L'art. 8 (Trasparenza e razionalizzazione della spesa pubblica per beni e servizi) del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, prevede al comma 4:

«4. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 11, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, riducono la spesa per acquisti di beni e servizi, in ogni settore, per un ammontare complessivo pari a 2.100 milioni di euro per il 2014 in ragione di:

a) 700 milioni di euro da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano;

b) 700 milioni di euro, di cui 340 milioni di euro da parte delle province e città metropolitane e 360 milioni di euro da parte dei comuni;

c) 700 milioni di euro, comprensivi della riduzione di cui al comma 11, da parte delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 11, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Le stesse riduzioni si applicano, in ragione d'anno, a decorrere dal 2015.».

L'art. 8, al comma 6 dispone poi:

«6. La determinazione degli obiettivi di riduzione di spesa per le regioni e le province autonome è effettuata con le modalità di cui all'art. 46.».

Al comma 10, l'art. 8 stabilisce, infine, che:

«10 Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori a quelli derivanti dall'applicazione del comma 4.».

In questi termini l'art.8 prevede che le regioni ordinarie, quelle speciali e le province autonome di Trento e Bolzano riducano la spesa per acquisti di beni e servizi, in ogni settore, in ragione di 700 milioni di euro per il 2014 e che le stesse riduzioni si applichino, in ragione d'anno, a decorrere dal 2015. Va precisato che l'espressione «in ragione di anno» deve intendersi nel senso che l'obiettivo fissato per il 2014 è riferito a otto mesi dell'anno, considerata la data di entrata in vigore del decreto-legge. Pertanto l'obiettivo per gli 2015 e seguenti è rideterminato in aumento percentuale rispetto agli ulteriori mesi considerati nel 2014, raggiungendo un importo quasi doppio.

La determinazione degli obiettivi di riduzione di spesa per le regioni e le province autonome, in base al rimando del comma 6, è poi effettuata con le modalità di cui all'art. 46 (commi 6 e 7). La connessione che lega, attraverso il comma 6, la disposizione del comma 4 dell'art. 8 con quella dell'art. 46, commi 6 e 7, ne rende pertanto opportuna la trattazione congiunta in questo motivo del ricorso.

In particolare, i commi 6 e 7 dell'art. 46, nello stabilire le modalità di riparto del contributo alla finanza pubblica, rinviano ad un'intesa che, tenendo conto anche del rispetto dei tempi di pagamento stabiliti dalla direttiva 2011/7/UE, nonché dell'incidenza degli acquisti centralizzati, deve essere raggiunta entro il 31 maggio 2014, con riferimento all'anno 2014 ed entro il 31 ottobre 2014 con riferimento agli anni 2015 e seguenti. Più precisamente, tali disposizioni stabiliscono che:

«6. Le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, in conseguenza dell'adeguamento dei propri ordinamenti ai principi di coordinamento della finanza pubblica introdotti dal presente decreto e a valere sui risparmi derivanti dalle disposizioni ad esse direttamente applicabili ai sensi dell'art. 117, comma secondo, della Costituzione, assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 500 milioni di euro per l'anno 2014 e di 750 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017, in ambiti di spesa e per importi proposti in sede di autocordinamento dalle regioni e province autonome medesime, tenendo anche conto del rispetto dei tempi di pagamento stabiliti dalla direttiva 2011/7/UE, non-



ché dell'incidenza degli acquisti centralizzati, da recepire con Intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro il 31 maggio 2014, con riferimento all'anno 2014 ed entro il 31 ottobre 2014, con riferimento agli anni 2015 e seguenti. In assenza di tale Intesa entro i predetti termini, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, entro venti giorni dalla scadenza dei predetti termini, i richiamati importi sono assegnati ad ambiti di spesa ed attribuiti alle singole regioni e province autonome di Trento e Bolzano, tenendo anche conto del Pil e della popolazione residente, e sono eventualmente rideterminati i livelli di finanziamento degli ambiti individuati e le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato.

7. Il complesso delle spese finali espresse in termini di competenza eurocompatibile di ciascuna regione a statuto ordinario, di cui al comma 449-*bis* dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, è ridotto per ciascuno degli anni dal 2014 al 2017, tenendo conto degli importi determinati ai sensi del comma 6.».

Tali complesse disposizioni degli articoli 8 e 46, realizzano nel loro insieme un sistema di tagli sulla spesa per acquisti di beni e servizi della regione che risulta costituzionalmente illegittimo sotto diversi profili, analiticamente esposti qui di seguito:

a) innanzitutto il primo aspetto che deve essere considerato è il carattere meramente lineare del taglio che viene imposto. Nessuna distinzione qualitativa viene, infatti, effettuata in merito all'obbligo di contenimento, in ogni settore, della spesa pubblica regionale per acquisti di beni e servizi. Questa viene, infatti, incisa da una misura dal carattere assolutamente generico, idoneo a ricomprendere non solo la cosiddetta spesa cattiva (quella spesa cioè la cui riduzione, nell'ambito delle manovre è senz'altro opportuna), ma anche la cosiddetta spesa buona; ad esempio, la misura di contenimento ricomprende (si veda Dossier n. 178 del 9 giugno 2014 — allegato n. 2 — del Servizio bilancio della Camera dei deputati, a pag. 47) sia la spesa corrente che quella in conto capitale (che dal 2009 in Italia, per l'effetto di manovre di taglio lineare analoghe a quella in oggetto si è ridotta di circa 20 miliardi, che erano gestiti, per oltre il 70% a livello sub statale: si tratta di un dato sintomatico che evidenzia il perverso effetto prodotto dalle manovre che hanno scacciato la spesa buona e sono risultate poco efficaci sulla spesa cattiva).

Inoltre, il taglio che viene realizzato è potenzialmente idoneo a interferire in ambiti inerenti a fondamentali diritti civili e soprattutto sociali (date le competenze, ad esempio in materia di assistenza sociale, costituzionalmente assegnate alle regioni), dove lo Stato dovrebbe, invece, esplicare la propria fondamentale funzione di coordinamento attraverso la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, proprio al fine di evitare la messa a repentaglio quel livello di erogazione dei servizi che deve essere uniformemente garantito su tutto il territorio nazionale (sulla predeterminazione normativa da parte dello Stato dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali come strumento per garantire un uso corretto dei poteri regionali codesta ecc.ma Corte è più volte intervenuta, si veda ad esempio già la sentenza n. 320 del 2004 fino alla recente sentenza n. 273 del 2013 dove si evidenzia la gravità della inattuazione della individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni assistenza, dell'istruzione e del trasporto pubblico locale in materia che «costituiscono pertanto condizione necessaria ai fini della compiuta attuazione del sistema di finanziamento delle funzioni degli enti territoriali previsto dall'art. 119 Cost.»). Disponendo un taglio lineare in questi termini lo Stato non ha, invece, utilizzato alcun parametro idoneo a consentire una verifica sulla sostenibilità del taglio stesso rispetto alla erogazione dei servizi — anche se appunto connessi a fondamentali diritti civili e sociali.

Infine, la previsione non contiene alcun riferimento a livelli standard di spesa efficiente (solo per le amministrazioni statali l'art. 8 prevede, al comma 5, come criterio di virtuosità quello di disporre gli acquisti ai prezzi più prossimi a quelli di riferimento ove esistenti), applicandosi in modo generalizzato alla totalità delle regioni senza alcuna considerazione dei livelli di spesa storica sostenuti dalle singole regioni e senza alcuna valutazione sulla relativa appropriatezza (eppure i bilanci delle regioni riclassificati in modo omogeneo — permettendo quindi l'analisi delle singole voci di spesa — sono ormai disponibili dal 2009 in base alla previsione di cui all'art. 19-*bis* del decreto-legge n. 135 del 2009). In questo modo il taglio lineare è potenzialmente idoneo, dal momento che nessuna verifica di sostenibilità è stata effettuata a livello centrale, a compromettere l'erogazione dei servizi soprattutto in quelle realtà regionali che hanno adottato da tempo misure di contenimento della spesa riducendola a livelli difficilmente ulteriormente comprimibili senza un *vulnus* al sistema dei servizi sociali. Né la previsione che la distribuzione del taglio, sia in termini di importo che di ambiti di spesa, sia rimessa in sede di autocoordinamento dalle regioni a un'intesa vale a superare, come si vedrà, le censure inerenti ad un illegittimo intervento sulla autonomia di spesa delle regioni (peraltro in sede di coordinamento con le regioni gli unici due criteri che vengono considerati sono il rispetto dei tempi di pagamento e il grado di centralizzazione degli acquisti, senza alcun riferimento, appunto, né alla sostenibilità sociale dei tagli, né al grado di appropriatezza della spesa delle singole regioni).



In questi termini le disposizioni impugnate travalicano la funzione del «coordinamento» della finanza pubblica e si concretizzano in misure di «contenimento» che risultano però prive degli indispensabili elementi di razionalità, di efficacia e di sostenibilità che dovrebbero quantomeno informare tale funzione.

Da questo punto di vista risultano violati: il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. con una diretta ricaduta sull'autonomia regionale che risulta limitata nella propria capacità organizzativa e finanziaria; l'art. 117, III comma, in quanto è indebitamente travalicata, da parte della disposizione della legge statale impugnata, la funzione di coordinamento della finanza pubblica; l'art. 119, e gli articoli 117, III e IV comma, in quanto è indebitamente incisa l'autonomia di spesa della regione e conseguentemente anche la funzione legislativa della stessa che si deve svolgere nel rispetto degli equilibri di un quadro finanziario che viene illegittimamente alterato. La suddetta censura si estende anche al comma 10 che impone in ogni caso una quantificazione del taglio corrispondente a quanto stabilito dal comma 4;

b) il secondo aspetto che deve essere considerato è poi la natura permanente della riduzione di spesa. L'ultimo periodo del comma 4 dell'art. 8, afferma, infatti, che «le stesse riduzioni si applicano, in ragione d'anno, a decorrere dal 2015».

Codesta ecc. ma Corte costituzionale, nella sentenza n. 193 del 2012 (e nella successiva sentenza n. 79 del 2014) ha avuto modo di precisare con molta chiarezza l'incostituzionalità, per violazione dell'art. 119 Cost., di «misure restrittive in riferimento alle regioni ordinarie, alle province ed ai comuni senza indicare un termine finale di operatività delle misure stesse», in quanto possono essere ritenute principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., le norme che «si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (sentenza n. 148 del 2012; conformi, *ex plurimis*, sentenze n. 232 del 2011 e n. 326 del 2010)».

Il carattere permanente della misura di riduzione della spesa regionale ne inficia quindi certamente, alla luce della giurisprudenza costituzionale, la legittimità.

Non è peraltro chiaro il raccordo, a questo riguardo, del comma 4 dell'art. 8 (che si conclude, come già ricordato, affermando: «le stesse riduzioni si applicano, in ragione d'anno, a decorrere dal 2015») con l'art. 46, commi 6 e 7, dove l'ambito di applicazione della misura di contenimento della spesa regionale viene precisato solo per l'anno 2014 e per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017, senza alcun riferimento agli anni successivi.

La circostanza è stata evidenziata anche dal già citato Dossier n. 178 del 9 giugno 2014 (allegato n. 2) del Servizio bilancio della Camera dei deputati, dove a pag. 47 si afferma: «Si rileva, infine, che le norme recate dall'ultimo periodo del comma 4 stabiliscono che le riduzioni di spesa hanno natura permanente mentre l'art. 47 (46), che include le riduzioni di spesa recate dall'articolo in esame, fissa obiettivi di risparmio per gli enti territoriali solo fino al 2017. Appare, pertanto, necessario che il Governo chiarisca se la riduzione delle spese prevista dall'articolo in esame abbia natura permanente».

In ogni caso, siccome le disposizioni dei commi 6 e 7 dell'art. 46, che sembrano limitare l'effetto in termini temporaneamente circoscritti, hanno carattere meramente applicativo, non è possibile ascrivere alle stesse la forza di stabilire un termine alla applicabilità dello stesso comma 4 dell'art. 8. Il carattere permanente del taglio che deriva da tale disposizione risulta quindi violare sia la previsione dell'art. 117, III comma, sul coordinamento della finanza pubblica, sia l'autonomia di spesa della regione di cui all'art. 119 della Costituzione;

c) un terzo aspetto che deve essere considerato è infine quello, già prima accennato, inerente alla disciplina del riparto in sede di coordinamento regionale.

L'art. 46, al comma 6, prevede infatti una intesa in sede di Conferenza permanente allo scopo di definire sia il riparto degli importi, sia i relativi ambiti di spesa (al riguardo si precisa che per il 2014 l'Intesa è stata raggiunta in data 29 maggio 2014). Si prevede altresì che tra i criteri da assumere a tale fine e in quella sede vengano in considerazione il rispetto dei tempi di pagamento stabiliti dalla direttiva 2011/7/UE e l'incidenza degli acquisti centralizzati.

Tuttavia, (ormai in relazione agli anni successivi a 2014) qualora la suddetta intesa non venga raggiunta, l'art. 46, comma 6, dispone che, in tal caso, il riparto del taglio e i relativi ambiti siano definiti «con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, entro venti giorni dalla scadenza dei predetti termini, ... tenendo anche conto del Pil e della popolazione residente».



In questa ipotesi, pertanto, i due criteri che vengono assunti dallo Stato per definire il riparto e gli ambiti del taglio vengono identificati nel Pil regionale e nella popolazione residente. È di tutta evidenza non solo come tali criteri non abbiano una attinenza costituzionalmente corretta con lo scopo della norma che è quello del coordinamento (*rectius*: contenimento) della spesa regionale, ma soprattutto che addossare, in questi termini, un maggiore onere alle regioni con un Pil più elevato travalica l'ambito dell'art. 119 della Costituzione.

Codesta ecc.ma Corte ha avuto modo di precisare con chiarezza nella sentenza n. 79 del 2014, in relazione all'art. 16 del decreto-legge n. 95 del 2012, che un taglio alle risorse regionali applicato in misura proporzionale anche alle spese sostenute per i consumi intermedi, nel senso di imporre maggiori riduzioni a quelle regioni che abbiano effettuato maggiori spese per i suddetti consumi intermedi, realizza «un effetto perequativo implicito, ma evidente, che discende dal collegare la riduzione dei trasferimenti statali all'ammontare delle spese per i consumi intermedi, intese quali manifestazioni, pur indirette, di ricchezza delle regioni».

In questi termini la sentenza n. 79 del 2014 ha ritenuto che «una simile misura perequativa, tuttavia, contrasta con l'art. 119 Cost. in quanto non soddisfa i requisiti ivi prescritti, in particolare al terzo ed al quinto comma».

Nel richiamare la propria consolidata giurisprudenza, la suddetta sentenza ha precisato, infatti, che «gli interventi statali fondati sulla differenziazione tra regioni, volti a rimuovere gli squilibri economici e sociali, devono seguire le modalità fissate dall'art. 119, quinto comma, Cost., senza alterare i vincoli generali di contenimento della spesa pubblica, che non possono che essere uniformi» (sentenze n. 46 del 2013 e n. 284 del 2009)». Ha quindi ribadito «che, ove le risorse acquisite siano destinate ad un apposito fondo perequativo, esse devono essere indirizzate ai soli «territori con minore capacità fiscale per abitante» (art. 119, terzo comma, Cost.)».

Nella previsione dell'art. 46, comma 6, qui impugnata, il legislatore statale ha sostituito il riferimento ai consumi intermedi con quello al Pil regionale (e alla popolazione). Tale riferimento, tuttavia, non vale in alcun modo a superare la sostanza della censura che era contenuta nella sentenza n. 79 del 2014, ma ricade anzi pienamente nella stessa medesima logica censurata.

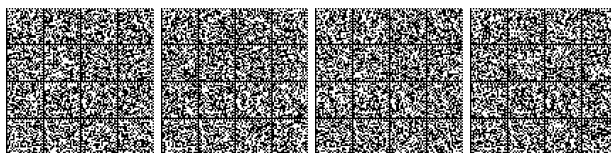
Nella sentenza n. 79 del 2014, infatti, codesta Corte ha, infatti, precisato che «mentre il concorso agli obiettivi di finanza pubblica è un obbligo indefettibile di tutti gli enti del settore pubblico allargato di cui anche le regioni devono farsi carico attraverso un accollo proporzionato degli oneri complessivi conseguenti alle manovre di finanza pubblica (*ex plurimis*, sentenza n. 52 del 2010), la perequazione degli squilibri economici in ambito regionale deve rispettare le modalità previste dalla Costituzione, di modo che il loro impatto sui conti consolidati delle amministrazioni pubbliche possa essere fronteggiato ed eventualmente redistribuito attraverso la fisiologica utilizzazione degli strumenti consentiti dal vigente ordinamento finanziario e contabile (sentenza n. 176 del 2012)».

La previsione dell'art. 46, comma 6, qui impugnata, addossando un maggiore onere a carico delle regioni che abbiano un Pil più elevato, determina pertanto, dal punto di vista sostanziale, la stessa alterazione dei corretti criteri costituzionali della perequazione che codesta ecc.ma Corte ha censurato nella sentenza n. 79 del 2014 (è di tutta evidenza, ad esempio, che il dato del Pil sia, in ogni caso, cosa diversa dalla capacità fiscale — cui fa riferimento l'art. 119 Cost — che implica invece il riferimento ai dati standardizzati di gettito delle imposte e che quindi non sussiste una correlazione necessaria tra Pil e capacità fiscale, esistendo elementi che concorrono a determinare il Pil che non rientrano necessariamente, o nello stesso modo, nella dinamica impositiva).

Anche in relazione alla complessa fattispecie definita dal combinato disposto degli articoli 8, comma 4, e 46, commi 6 e 7, del decreto-legge n. 66 del 2014, non risultano quindi in alcun modo rispettate le condizioni richieste della sentenza n. 79 del 2014, le cui conclusioni ben possono essere specularmente riportate in relazione al caso di specie, posto che le disposizioni qui censurate, anch'esse «non contengono alcun indice da cui possa trarsi la conclusione che le risorse in tal modo acquisite siano destinate ad un fondo perequativo indirizzato ai soli «territori con minore capacità fiscale per abitante» (art. 119, terzo comma, Cost.), né che esse siano volte a fornire quelle «risorse aggiuntive», che lo Stato — dal quale, peraltro, dovrebbero provenire — destina esclusivamente a «determinate» regioni per «scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni» (art. 119, quinto comma, Cost.: *ex plurimis*, sentenze n. 273 del 2013; n. 451 del 2006; n. 107 del 2005; n. 423, n. 320, n. 49 e n. 16 del 2004), con riferimento a specifici ambiti territoriali e/o a particolari categorie svantaggiate».

Le disposizioni dell'art. 46, commi 6 e 7, nella parte in cui dispongono nei termini descritti l'intervento sostitutivo statale nel caso della mancata intesa, risultano pertanto violare l'art. 119 e in particolare i commi III e V, oltre che l'art. 120 Cost.

2) Illegittimità dell'art. 14, commi 1, 2 e 4-ter.



L'art. 14, comma 1, relativo al controllo della spesa per incarichi di consulenza, studio e ricerca, stabilisce che le regioni, in quanto rientranti nell'elenco delle amministrazioni interessate dalla disposizione, a decorrere dall'anno 2014, non possano conferire incarichi di consulenza, studio e ricerca quando la spesa complessiva sostenuta nell'anno per tali incarichi sia superiore ad una certa percentuale della propria spesa per il personale, come risultante dal conto annuale del 2012, pari al 4,2% per le amministrazioni con spesa di personale pari o inferiore a 5 milioni di euro, e all'1,4% per le amministrazioni con spesa di personale superiore a 5 milioni di euro.

Lo stesso art. 14, al comma 2 prevede la stessa dinamica di contenimento della spesa riguardo ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa, statuendo che le regioni, in quanto rientranti nell'elenco delle amministrazioni interessate dalla disposizione, non possano stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa quando la spesa complessiva per tali contratti sia superiore rispetto alla spesa del personale, come risultante dal conto annuale del 2012, al 4,5% per le amministrazioni con spesa di personale pari o inferiore a 5 milioni di euro, e all'1,1% per le amministrazioni con spesa di personale superiore a 5 milioni di euro.

Il comma 4-ter dell'art.14 stabilisce, infine, per le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano (oltre che per province, Città metropolitane e comuni) la facoltà di rimodulare o adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente, al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori a quelli derivanti dall'applicazione dei corrimi 1 e 2. Obbliga quindi le regioni comunque al conseguimento di un contenimento di spesa quantificato in base ai criteri di cui ai commi 1 e 2.

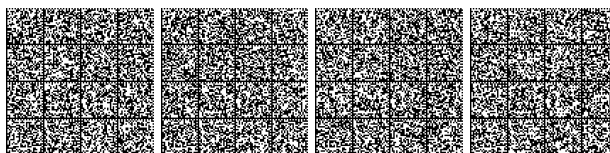
Tali disposizioni nel fissare in questi termini tetti alla spesa per incarichi di consulenza, studio e ricerca, nonché per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa, appaiono radicalmente irragionevoli e lesive delle attribuzioni costituzionali delle regioni.

In primo luogo in quanto, peraltro in assenza di intesa, non contengono principi di coordinamento ma misure puntuali e dettagliate: al riguardo la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte è stata quanto mai chiara nell'affermare che possono essere ritenute principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., solo le norme che «si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenza n. 148 del 2012; conformi, *ex plurimis*, sentenze n. 232 del 2011 e n. 326 del 2010). Si realizza pertanto una violazione del III comma dell'art. 117 Cost. e dell'art.119 della Costituzione.

Solo a titolo informativo si ricorda peraltro che lo stesso, già citato, dossier n. 178 del 2014 della Camera dei deputati (allegato n. 2) aveva avanzato dubbi di costituzionalità (pag. 68), in relazione alle disposizioni in oggetto, evidenziando: «che la Corte costituzionale ha affermato che qualora la legge statale vincolasse regioni e province autonome all'adozione di misure analitiche e di dettaglio (in una determinata materia), essa verrebbe a comprimere illegittimamente la loro autonomia finanziaria, esorbitando dal compito di formulare i soli principi fondamentali della materia. Cfr: sentenza n. 159 del 2008. In essa si afferma testualmente che «Tutto ciò porta a concludere che il comma 730 (della legge n. 296/2006) è costituzionalmente illegittimo perché irriducibile a quanto prescritto nell'ultimo periodo del terzo comma dell'art. 117 della Costituzione: quand'anche la norma impugnata venga collocata nell'area del coordinamento della finanza pubblica, è palese che il legislatore statale, vincolando regioni e province autonome all'adozione di misure analitiche e di dettaglio, ne ha compresso illegittimamente l'autonomia finanziaria, esorbitando dal compito di formulare i soli principi fondamentali della materia"».

In secondo luogo perché, in spregio ad ogni criterio di razionalità e di buon andamento della pubblica amministrazione e ai criteri che dovrebbero informare anche i processi di spending review, le norme impugnate vanno a penalizzare indebitamente le amministrazioni virtuose che hanno contenuto la spesa per il personale e a favorire quelle che invece hanno ecceduto in tale spesa.

Più precisamente, dall'esame dei bilanci delle regioni riclassificati in base alla previsione di cui all'art. 19-bis del decreto-legge n. 135 del 2009 emerge, ad esempio, che nel 2012 la spesa per il personale della regione Veneto è stata pari a 144.826.690, mentre quella della regione Campania è stata pari a 329.794.972, mentre quella della Sicilia addirittura è stata di 1.699.525.095 (allegato n. 3), pur trattandosi di regioni sostanzialmente omogenee in termini di popolazione (intorno ai 5 milioni di abitanti). Le disposizioni dei commi 1 e 2 dell'art. 14, peraltro, anziché determinare il contenimento della spesa pubblica possono addirittura determinare un paradossale effetto espansivo della spesa nelle amministrazioni regionali in cui si registra un eccesso di spesa storica per il personale, dal momento che è proprio questo dato che viene irragionevolmente identificato quale parametro sul quale calcolare la percentuale di spesa consentita sia in ordine agli incarichi di consulenza, studio e ricerca sia per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa.



In altre parole, proprio alle amministrazioni regionali che meno avrebbero bisogno di rivolgersi all'esterno (consulenze) o ricorrere a collaborazioni coordinate o continuative, perché già caratterizzate da un eccesso di personale, si consente una maggiore spesa per queste fattispecie.

Tali disposizioni, peraltro di carattere permanente — e quindi in violazione del principio di transitorietà richiesto invece da codesta ecc ma Corte per le misure di coordinamento della spesa pubblica — risultano pertanto lesive, oltre che del III comma dell'art. 117 Cost. e dell'art. 119 Cost. (violato peraltro, anche in relazione ai commi III e IV per l'effetto perequativo implicito e distorto che le disposizioni impugnate producono), anche degli articoli 3 e 97, la cui violazione ridonda nella lesione delle competenze regionali, dal momento che i criteri di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 14, valgono in ogni caso a identificare, per effetto del comma 4-ter, la misura del risparmio a cui ogni singola regione è tenuta, con violazione quindi della autonomia organizzativa e finanziaria. Infine, la mancanza della previsione di una intesa determina la violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione.

3) Illegittimità dell'art. 15.

L'art. 15, relativo alla spesa per autovetture, modificando il comma 2 dell'art. 5 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, prevede che dal 1° maggio 2014, le regioni, in quanto rientranti nelle amministrazioni interessate dalla disposizione, non possano effettuare spese di ammontare superiore al 30 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2011 per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi.

Tale disposizione, peraltro anch'essa di carattere permanente e anch'essa senza la previsione di un'intesa, risulta lesiva delle competenze e prerogative regionali dal momento che si tratta di una disposizione puntuale priva del carattere di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica. Al riguardo si rimanda pienamente alle motivazioni, che si ripropongono interamente, sviluppate al punto precedente riguardo alla violazione degli art. 117, III comma, 119 Cost. e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione.

Inoltre, la disposizione, introducendo un meccanismo di blocco della spesa senza nessun rapporto con standard medi, finisce irragionevolmente per avvantaggiare quelle regioni che hanno effettuato nell'anno 2011 spese maggiori, senza alcuna considerazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione. Tale disposizione risulta pertanto lesiva anche degli articoli 3 e 97 della Costituzione che ridonda, stante il carattere generale del vincolo, sulle competenze costituzionalmente assegnate alla regione, che risulta limitata nella propria capacità organizzativa.

4) Illegittimità dell'art. 24, comma 4.

L'art. 24, comma 4, estende anche alle regioni la normativa di cui all'art. 3 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. In particolare, a seguito della novella, il nuovo comma 7 dell'art. 3 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, statuisce ora che le previsioni di cui ai precedenti commi 4 e 6 si applichino anche alle regioni, in quanto compatibili. Nello specifico, con riferimento ai contratti di locazione passiva aventi ad oggetto immobili a uso istituzionale i canoni di locazione sono ridotti a decorrere dal 1° luglio 2014 nella misura del 15 per cento di quanto corrisposto, applicando tale decremento anche ai contratti di locazione scaduti o rinnovati dopo tale data. Tale riduzione del canone di locazione si inserirà automaticamente nei contratti in corso ai sensi dell'art. 1339 c.c., anche in deroga alle eventuali clausole difformi apposte dalle parti, salvo il diritto di recesso del locatore. È previsto, poi, che il rinnovo del rapporto di locazione sia consentito solo in presenza e coesistenza della disponibilità delle risorse finanziarie necessarie per il pagamento dei canoni, degli oneri e dei costi d'uso, per il periodo di durata del contratto di locazione e della permanenza delle esigenze allocative. Similare disciplina è introdotta per i contratti di locazione passiva, aventi ad oggetto immobili ad uso istituzionale di proprietà di terzi, di nuova stipulazione. L'art. 24, comma 4, introduce anche nel novellato comma 7 dell'art. 3 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, la facoltà per le regioni di adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente al fine di conseguire comunque risparmi non inferiori a quelli derivanti dall'applicazione della medesima disposizione.

In questi termini la norma, imponendo, peraltro senza intesa, una misura permanente e dettagliata di riduzione di una specifica voce di spesa concretizza una disposizione puntuale priva del carattere di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica e pertanto contrasta con gli articoli 117, III comma e 119 della Costituzione. Al riguardo si rimanda pienamente alle motivazioni, che si ripropongono interamente, sviluppate ai punti precedenti riguardo alla violazione degli art. 117, III comma, 119 Cost. (ivi compresa anche la violazione dei commi III e IV per l'effetto perequativo implicito e distorto che le disposizioni impugnate producono) e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione. Inoltre, la norma in oggetto, imponendo una generalizzata e irragionevole riduzione dei canoni di locazione a prescindere dalla loro congruità, risulta anche lesiva degli articoli 3 e 97 la cui violazione ridonda in una lesione delle competenze costituzionalmente garantite alla regione, e in particolare sull'autonomia finanziaria e organizzativa, derivante dal fatto che le regioni sono comunque tenute a garantire, in ogni caso, risparmi non inferiori a quelli derivanti dall'applicazione dei criteri irragionevoli stabiliti dalla disposizione impugnata.



5) Illegittimità dell'art. 41, comma 2.

L'art. 41, comma 2, statuisce che, al fine di garantire il rispetto dei tempi di pagamento di cui all'art. 4 del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, le regioni, che, sulla base dell'attestazione dei tempi di pagamento, registrano tempi medi superiori a novanta giorni nel 2014 e a sessanta giorni a decorrere dal 2015, rispetto a quanto disposto dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, nell'anno successivo a quello di riferimento non possano procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. È previsto, inoltre, il divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione.

Tale disposizione appare irragionevole oltretutto lesiva delle competenze e prerogative regionali. Essa, infatti, introduce una «sanzione» del tutto disomogenea rispetto alla violazione cui è connessa, e potenzialmente contrastante con la stessa, senz'altro corretta, finalità che la dovrebbe ispirare. Risulta inoltre priva di ogni criterio di proporzionalità e congruità. Al mancato rispetto dei tempi di pagamento da parte della pubblica amministrazione, la norma impugnata invece di collegare «sanzioni» o *rectius* ripercussioni connesse e proporzionate all'inadempimento, prevede, anche in violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione, un irragionevole «blocco» totale delle assunzioni, sotto qualsiasi forma, che potrebbe addirittura anche condurre ad un ulteriore incremento dei tempi di pagamento, ove il ritardo degli stessi sia dovuto proprio alla carenza di personale.

Si precisa, peraltro, che la suddetta violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento ridonda certamente in una violazione delle competenze costituzionali della regione, dal momento che questa viene indebitamente limitata nella propria capacità di organizzazione amministrativa: si realizza pertanto una indebita interferenza con il IV comma dell'art. 117 che riconosce in tale ambito una competenza legislativa residuale regionale.

Inoltre, la disposizione stabilendo una misura permanente e dettagliata di blocco totale di una specifica voce di spesa concretizza una disposizione puntuale priva del carattere di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica e pertanto, come già ricordato in precedenza, contrasta con gli articoli 117, I e III comma, nonché con l'art. 119 della Costituzione.

P.Q.M.

La regione del Veneto chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale dichiari l'illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 recante «Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale», convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 23 giugno 2014, n. 143:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 8, commi 4, 6, 10 per violazione degli articoli 3, 117, III e IV comma, 119 e 120 della Costituzione;

2) illegittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1, 2 e 4-ter per violazione degli articoli 3, 97, 117, III comma, 119 della Costituzione e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione;

3) illegittimità costituzionale dell'art. 15 per violazione degli articoli 3, 97, 117, III comma, 119 della Costituzione e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione;

4) illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 4, per violazione degli articoli 3, 97, 117, III comma, 119 della Costituzione e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione;

5) illegittimità costituzionale dell'art. 41, comma 2, per violazione degli articoli 3, 97, 117, I, III e IV comma e 119 della Costituzione;

6) illegittimità costituzionale dell'art. 46, commi 6 e 7 per violazione degli articoli 3, 117, III e IV comma, 119 e 120 della Costituzione.

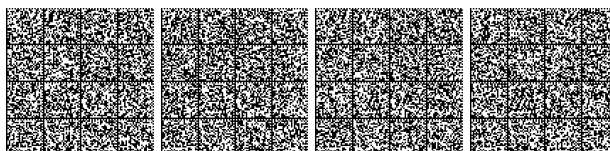
Si depositano:

1. deliberazione (allegato n. 1) della giunta regionale n. 1322 del 28 luglio 2014, di autorizzazione a proporre ricorso e affidamento dell'incarico di patrocinio per la difesa regionale;

2. allegati n. 2 e n. 3.

Venezia-Roma, 6 agosto 2014

avv. Zanon - avv. prof. Antonini - avv. Manzi



N. 172

Ordinanza del 10 giugno 2014 emessa dalla Corte di cassazione nel procedimento penale a carico di Clark W. Stephen n. q. di legale rappresentante del "J.P. Getty Trust".

Esecuzione penale - Procedimento di esecuzione (nella specie, per l'applicazione della confisca) - Svolgimento, su istanza degli interessati, nelle forme dell'udienza pubblica - Preclusione - Contrasto con il principio di pubblicità dei procedimenti giudiziari, sancito dall'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo - Violazione del principio del giusto processo - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 135 del 2014.

- Codice di procedura penale, artt. 666, 667, comma 4, e 676.
- Costituzione, artt. 111, primo comma, e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

TERZA SEZIONE PENALE

Composta da:

Claudia Squassoni - Presidente

Luigi Marini - Relatore

Vito Di Nicola

Chiara Graziosi

Aldo Aceto

ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto da CLARK Stephen, nato a il // in qualità di legale rappresentante del "J. P. Getty Trust"

avverso l'ordinanza del 28/2-3/5/2012 del Giudice delle indagini preliminari del Tribunale di Pesaro che, quale giudice chiamato a decidere ex art. 667, comma 4, cod. proc. pen. sulla opposizione mossa all'ordinanza emessa il 10/2/2010 dallo stesso Ufficio quale giudice dell'esecuzione, ha respinto la richiesta di revoca della confisca della statua bronzea denominata "L'atleta vittorioso" attribuibile all'artista greco Lisippo e attualmente collocata in California (USA) presso il Getty Museum;

Visti gli atti, il provvedimento impugnato e il ricorso;

Udita la relazione svolta dal consigliere Luigi Marini;

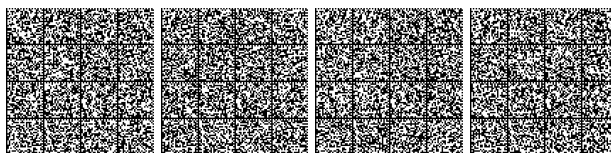
Lette le richieste del Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore generale, Sante Spinaci, che ha concluso chiedendo rigettarsi il ricorso;

RITENUTO IN FATTO

1. Con ordinanza del 3 maggio 2012 (ud. 28 febbraio 2012) il Giudice delle indagini preliminari del Tribunale di Pesaro, quale giudice chiamato a decidere ex art. 667, comma 4, cod. proc. pen. sulla opposizione mossa all'ordinanza emessa il 10 febbraio 2010 dallo stesso Ufficio quale giudice dell'esecuzione, ha respinto la richiesta di revoca della confisca della statua bronzea denominata "L'atleta vittorioso" attribuibile all'artista greco Lisippo e attualmente collocata in California (USA) presso il Getty Museum.

Il Giudice delle indagini preliminari ha emesso l'ordinanza qui impugnata al termine dell'udienza tenuta il 28 febbraio 2012 con le forme dell'art. 127 cod. proc. pen. alla presenza delle parti interessate provvedendo in conformità della decisione con cui questa Corte aveva qualificato come atto di opposizione in fase esecutiva il ricorso proposto dal sig. Clark avverso l'ordinanza del Giudice delle indagini preliminari in data 10 febbraio 2010 sopra richiamata.

2. I fatti che hanno condotto alla emanazione del provvedimento impugnato sono dettagliatamente riportati nel provvedimento stesso, nella precedente ordinanza del 10 febbraio 2010, nell'atto di ricorso e nello scritto, qualificato "controricorso", che l'Avvocatura generale dello Stato nell'interesse del Ministero per i beni e le attività culturali ha depositato in data 30/7/2012 presso il Tribunale, di Roma e che è pervenuto al Tribunale di Pesaro in data 6/8/2012.



3. Questo autorizza la Corte a una più sintetica esposizione della vicenda nei termini che seguono;

- la statua in bronzo fu agganciata in acqua con le reti da alcuni pescatori a bordo di due motopescherecci (comandati dai sigg. Pirani e Ferri) nell'estate del 1964, e quindi portata a terra presso il porto di Fano senza essere denunciata alle autorità competenti e nascosta presso l'abitazione del sig. Felici, amico di Ferri, in Carrara di Fano;

- ceduta ai sigg. Barbetti, antiquari, la statua fu trasferita a Gubbio e nascosta presso l'abitazione di un sacerdote, Giovanni Nagni, fino al mese di maggio 1965; nel frattempo, infatti, nel mese di aprile 1965 era pervenuta ai Carabinieri la notizia di un viaggio dei sigg. Barbetti in Germania per vendere una statua di valore ed erano state poco dopo eseguite inutilmente attività di perquisizione domiciliare in danno dei presunti possessori;

- le indagini in corso ad opera della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Perugia ipotizzavano a carico dei sigg. Pietro Fabio e Giacomo Barbetti e del sacerdote Giovanni Nagni il reato di ricettazione in relazione al reato ex art. 67 della legge n. 1089 del 1939;

- il procedimento instaurato si concluse con l'assoluzione di tutti gli imputati ad opera del Tribunale di Perugia e con la successiva condanna ad opera della Corte di appello di Perugia, sull'impugnazione del Pubblico ministero, per i reati di ricettazione (sigg. Barbetti) e favoreggiamento (sig. Nagni). Sull'impugnazione della parte privata la Corte di Cassazione annullò la sentenza con rinvio alla Corte di appello di Roma che, con sentenza dell'8/11/1970, definitivamente assolse gli imputati per assenza di prove del reato ex art. 67 della legge n. 1089 del 1939, reato presupposto dell'ipotesi di ricettazione. Secondo i giudici dell'appello difettavano le prove circa la materialità dei fatti (natura del reperto e luogo di rinvenimento);

- nel frattempo, nel periodo maggio-giugno 1965 la statua era stata ceduta ad altra persona, verosimilmente di Milano e se ne persero le tracce;

- secondo le dichiarazioni in atti, la statua fu vista nel 1972 in Monaco di Baviera presso l'antiquario Heinz Herzer e nel 1973 i Carabinieri ebbero in Monaco diretta conferma della circostanza, ma non poterono né visionare la statua né acquisirne una immagine;

- sulla base di tali elementi la Pretura di Gubbio iscrisse nel registro notizie di reato un nuovo procedimento rubricato sotto il reato di esportazione clandestina di opere d'arte e quindi dette corso ad attività rogatorie che le autorità di Monaco di Baviera non accolsero in quanto il reato ipotizzato non era incluso fra quelli che potevano dare origine ad estradizione; con la conseguenza che le medesime autorità germaniche nel corso del 1974 disposero l'archiviazione del procedimento avviato e restituirono il sig. Heinz Herzer nella piena disponibilità dell'opera;

- nel frattempo i Carabinieri avevano acquisito le dichiarazioni di un commerciante di Imola, Renato Merli, che nel 1964 aveva visionato la statua presso coloro che l'avevano rinvenuta in mare ed era stato a conoscenza della successiva vendita al sigg. Barbetti. Acquisita da Merli una fotografia della statua ancora coperta dalle concrezioni marine, ricevute da lui le indicazioni sui soggetti coinvolti e sentiti i comandanti dei due motopescherecci, i Carabinieri ebbero notizia da questi che la statua era stata rinvenuta poco a largo di Pedaso (Ascoli Piceno);

- sulla base delle nuove attività rogatorie ordinate, l'autorità giudiziaria di Gubbio ricevette informazioni sul fatto che la statua era stata ceduta nel 1974 dal sig. Heinz Herzer alla società "Artemis" di Lussemburgo tramite la filiale di questa, "David Carritt Ltd", di Londra;

- sulla base di ulteriori indagini svolte presso il Paul Getty Museum, ove la statua era nel frattempo pervenuta, nel marzo del 1978 i Carabinieri informarono l'autorità giudiziaria di Gubbio che la statua aveva fatto ingresso in territorio statunitense tramite il porto di Boston con bolletta datata 15/8/1977 spedita dalla società Artemis; la statua era rimasta per un breve periodo al Museo delle Belle Arti di Boston, quindi trasferita al Museo di Denver (Colorado) e finalmente al Paul Getty Museum di Malibù;

- la sostanza di tali notizie fu confermata alle autorità britanniche dal sig. David Carritt che, dopo avere precisato di non essere in possesso di alcuna documentazione, riferì che dopo l'acquisto della statua questa fu inviata da Artemis per il restauro "al Museo - Antichità Classiche di Monaco, dove rimase circa due anni, e quindi riportata a Londra a seguito dell'avvio di trattative col sig. Paul Getty fino a che il Getty Museum provvide all'acquisto e nell'agosto 1977 fece arrivare la statua in Usa attraverso il porto di Boston;

- dopo che le autorità inglesi (non avendo la Gran Bretagna aderito alla Convenzione Unesco del 1970) e quelle statunitensi (ritenuti carenti i requisiti legali) avevano rigettato le ulteriori istanze rogatorie, il Pretore di Gubbio con provvedimento del 25 novembre 1978 dispose non luogo a procedere in ordine ai fatti di illecita esportazione del reperto artistico per essere rimasti ignoti gli autori del reato;

- sulla base di nuove informazioni nel corso dell'anno 2007 la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Pesaro dette corso a un nuovo procedimento (n. 2042/07 R. G. N. R.) in cui si ipotizzavano a carico dei sigg. Pirani e Ferri e dei sigg. Pietro, Fabio e Giacomo Barbetti i reati previsti dall'art. 110 cod. pen., in relazione all'art. 66 della legge n. 1089 del 1939 (come da ultimo modificato dall'art. 174 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42), art. 483 cod. pen. o artt. 482, 476 cod. pen. e, a carico dei soli Pirani e Ferri, i reati previsti dagli artt. 510, 511 e 1146 Codice Navigazione, artt. 46-68 della legge n. 1089 del 1930 e art. 97 e seguenti della legge n. 1424 del 1940;



- sempre nel corso del 2007 il Pubblico ministero nel richiedere l'archiviazione del procedimento, risultando i reati estinti e prescrizione, ha chiesto al Giudice delle indagini preliminari la confisca della statua in relazione al disposto dell'art. 66 della legge n. 1089 del del 1939 e delle norme in tema di contrabbando;

- con decreto in data 19 novembre 2007 il Giudice delle indagini preliminari del Tribunale di Pesaro ha disposto l'archiviazione del procedimento per essere tutti i reati coperti da prescrizione; in tale contesto ha respinto la richiesta di confisca della statua in quanto gli attuali possessori della stessa, e cioè i responsabili del Getty Museum, debbono essere considerati estranei al reato ex art.66, citato;

- avverso tale ultima pronuncia il Pubblico ministero ha proposto incidente di esecuzione ex artt. 676 e 667, comma 4, e 666 cod. proc. pen. e il Giudice delle indagini preliminari, integrato, il contraddittorio fra le parti interessate, ha ordinato con provvedimento del 10 febbraio 2010 la confisca della statua "ovunque essa si trovi";

- l'ordine di confisca, come si è detto in premessa, è stato impugnato dai sig. Stephen Clark mediante ricorso avanti la Corte Suprema di Cassazione, che con la sentenza del 18 gennaio 2011 ha qualificato il ricorso come opposizione ex art. 667, comma 4, cod. proc. pen. e disposto la trasmissione al Giudice delle indagini preliminari del Tribunale di Pesaro;

- questi, integrato il contraddittorio, ha acquisito la documentazione prodotta e sentito lo stesso sig. Clark, e quindi all'udienza del 28 febbraio 2012 ha riservato la decisione; l'ordinanza che dispone la confisca del bene è stata depositata in data 3 maggio 2012;

- va ricordato che sia prima sia successivamente agli avvenimenti che condussero al decreto di archiviazione del 19 novembre 2007 i Carabinieri hanno proseguito nell'attività di ricostruzione dei fatti relativi al rinvenimento e alla esportazione della statua e con informativa del 27 novembre 2007 hanno riferito che, sulla base di articoli di stampa e di una intervista televisiva resa da Thomas Hoving nel 1979, avevano provveduto ad assumere informazioni presso lo stesso Hoving, all'epoca direttore del Metropolitan Museum di New York, e dall'arch. Stephen George Garrett, vice direttore del Getty Museum. Dalle relative dichiarazioni i Carabinieri hanno in tal modo ricostruito i termini essenziali della trattativa e le perplessità circa la regolarità della esportazione della statua dall'Italia che avevano trattenuto dall'immediato acquisto Paul Getty Sr. (deceduto poco prima che la Getty Foundation perfezionasse l'acquisto per circa 3,9 milioni di Dollari statunitensi); I Carabinieri hanno altresì fornito informazioni circa i termini della missiva scritta dallo stesso Hoving a David Carritt di Artemis il 23 giugno 1973 e della successiva missiva del 26 giugno 1973 da Hoving scritta a Paul Getty anche con riguardo all'incarico che il Metropolitan Museum aveva affidato a un legale affinché acquisisse presso le autorità italiana i provvedimenti di autorizzazione ritenuti necessari per perfezionare l'acquisto (le due missive sono state acquisite e tradotte nell'ambito della procedura esecutiva oggi in esame);

- sempre nella medesima informativa i Carabinieri danno atto che secondo il sig. Hoving le resistenze del sig. Heinz Herzer a dare risposta positiva alle proposte di acquisto nascevano dalla sua impossibilità di fornire la documentazione relativa alla provenienza della statua;

- ulteriore documentazione sulla trattativa e sulla posizione dei responsabili del "The J.P. Getty Trust" che deliberarono l'acquisto dopo la morte di Paul Getty Trust" (posizione che, anche sulla base dei pareri espressi nel tempo dai due legali della Artemis incaricati di verificare le modalità di esportazione, assume la regolare provenienza della Statua e l'assenza di pretese da parte dello Stato italiano) è stata prodotta in atti dalla Difesa del ricorrente e ulteriori elementi sono stati acquisiti dal Giudice all'udienza camerata del 21/12/2009 mediante l'assunzione delle dichiarazioni di Stephen W. Clark, legale rappresentante del Trust citato (si vedano pag. 13 e 14 dell'ordinanza impugnata).

4. Sulla base delle premesse in fatto così sintetizzate, l'ordinanza del 3 maggio 2012 ha respinto l'opposizione avanzata dal sig. Clark mediante una serie di passaggi argomentativi che è possibile sintetizzare come segue:

- il riconoscimento della prescrizione del reato di contrabbando non fa venir meno l'obbligo per il giudice di disporre la confisca del bene oggetto di reato (Sez. Un., n. 38834 del 10/7/2008; Sez. 3, n. 28508 del 13/7/2009), tanto è vero che nel decreto di archiviazione emesso dal Giudice delle indagini preliminari del Tribunale di Pesaro il 13 novembre 2007 si legge che la richiesta di confisca viene rigettata in base alla "estraneità al reato" (reato ex art. 66, citato) del detentore del bene;

- nella ipotesi che il provvedimento di merito non accerti la insussistenza del fatto o l'estraneità della persona allo stesso, il giudice conserva poteri di accertamento in ordine agli elementi di fatto che presiedono alla decisione sulla confisca; muovendo dalla motivazione di Sez. Un., n. 38834 del 10/7/2008 e dall'ivi affermato potere di accertamento del giudice ai fini di confisca (sul punto richiamando i principi fissati da Corte Cost., sentenza n. 85 del 2006 e sentenze n. 29 del 1961 e 46 del 1964) deve convenirsi con Sez. 1, n. 2453 del 4/12/2008 che al giudice non può essere negato il potere di acquisire i necessari elementi di conoscenza;



- tale potere, che il giudice dell'esecuzione deve esercitare nei limiti della procedura e dell'accertamento cui mira, è stato puntualmente esercitato in concreto dal Giudice delle indagini preliminari sia nel contesto della procedura conclusasi con l'ordinanza del febbraio 2010 sia nel contesto della presente procedura di opposizione (si veda l'ordinanza 28 novembre 2011);

- sussiste (pag. 17 della motivazione) la giurisdizione dell'autorità giudiziaria italiana ex art. 6 cod. pen., come correttamente affermato dal Giudice delle indagini preliminari con l'ordinanza del 12 giugno 2009, posto che la statua fu rinvenuta verosimilmente al di fuori delle acque territoriali, importata clandestinamente e quindi illegalmente esportata, così che i reati ipotizzati ai capi *b)*, *c)*, e *d)* risultano commessi in Italia così come una parte della condotta di illecita esportazione;

- non rileva rispetto ai "terzi", quali gli acquirenti statunitensi, che il contratto di acquisto sia stato perfezionato all'estero, posto che la presenza della statua all'estero costituisce elemento integrante il reato contestato e che la valutazione della titolarità del bene deve essere compiuta - con riguardo al momento della commissione del reato e non a un momento successivo;

- la confiscabilità del bene discende dal testo dell'art. 66 della legge n. 1089 del 1939, che opera un rinvio alla disciplina in tema di contrabbando, e trova conferma nel testo dei successivi art. 123 del d.lgs. n. 490 del 1999 e art. 174 del d.lgs. n. 42 del 2004, che prevedono "la confisca delle cose, salvo che queste appartengano a persona estranea al reato";

- i principi interpretativi invocati dalla difesa (come da Sez. 2, n. 1809 e n. 1386 del 2009) concernono le diverse ipotesi ex artt. 67 e 68 della legge n. 1089 del 1939, mentre in relazione al reato che qui interessa va richiamata la ordinanza di Sez. 3, n. 49438 del 23/12/2009, che ribadisce l'applicabilità della confisca anche in ipotesi di proscioglimento che non escludano la materialità dei fatti e in ipotesi di estinzione del reato per prescrizione;

- nessun dubbio sussiste sulla natura del bene oggetto di esportazione, trattandosi di bene per legge appartenente allo Stato (art. 826 cod. civ.) e non suscettibile di proprietà in capo al privato se non nei limitati casi previsti, così non operando gli istituti civilistici ex artt. 1153 o 1161 cod. civ. (sul punto si vedano Sez. 1, civile, n. 2995 del 10/2/2006 e con riferimento al reato ex art. 176 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, Sez. 3, n. 41070 del 11/11/2011 e Sez. 4, n. 12618 del 5/4/2005); principi che operano con riguardo ai beni archeologici che fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato (Sez. Un. civili, n. 898 del 6/4/1966; Sez. 1, civile, n. 4260 del 7/4/1992);

- quanto ai diritti del possessore o titolare del bene illegalmente esportato, la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 14/1/1987 e la successiva legge n. 88 del 1988 hanno fissato la regola di tutela che esclude la confiscabilità nella ipotesi che la persona "non sia l'autore del reato o non ne abbia tratto in alcun modo profitto". L'interpretazione del concetto di "terzo estraneo al reato" è stata fissata con la sentenza di Sez. 3, n. 22030 del 12/2/2003, Pludwinski con riferimento ai limiti ex art. 127 del d.lgs. n. 490 del 1999 (ora art. 178 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42), operando una lettura restrittiva dei limiti comportanti una deroga alla regola di obbligatorietà della confisca, così che per i beni intrinsecamente non commerciabili la proprietà non è acquisibile da privati neppure in ipotesi di acquisto in "buona fede";

- in ogni caso, nella condotta dei titolari dei Getty Museum non può ravvisarsi alcuna buona fede, essendo emerso con chiarezza che l'acquisto è stato effettuato nonostante i dubbi sulla liceità dell'esportazione manifestati dal sig. Paul Getty Sr., nonostante - l'assenza di valida documentazione, nonostante si sia omesso di interessare le autorità italiane al fine di verificare l'esistenza di autorizzazioni, mai prodotte dal venditore (sul punto si veda pag. 15 dell'ordinanza 10 febbraio 2010 e l'ampia disamina dell'ordinanza 3 maggio 2012 alle pagine 29 e ss.);

- non sussistono quindi ragioni per prospettare alla Corte EDU la questione pregiudiziale sollecitata dalla difesa.

5. Avverso tale decisione gli avv. Emanuele Rimini e Alfredo Gaito nell'interesse del sig. Stephen Clark, quale legale rappresentante del J. P. Getty Trust, hanno depositato in data 30 maggio 2012 atto di ricorso col quale, dopo una "premessa ricostruttiva necessaria" (pagg. 2-5) in sintesi lamentano:

a. errata applicazione di legge ex art. 606, lett. *b)* cod. proc. pen. a causa dell'illegittimità della procedura svolta, nonostante l'espressa richiesta di celebrazione in pubblica udienza, con rito camerale, così incorrendo il giudice nella violazione dei principi fissati dalla Corte EDU, tra l'altro, con le sentenze 13/11/2007, Bocellari e Rizza c/ Italia e 13/7/2012, Lorenzetti c/ Italia;

b. errata applicazione di legge ex art. 606, lett. *b)* cod. proc. pen. per avere il giudice omesso di pronunciare la propria decisione "subito" dopo la discussione dell'ultimo difensore, così violando l'art. 424 in relazione all'art. 525 cod. proc. pen. ;

c. errata applicazione di legge ex art. 606, lett. *b)* cod. proc. pen. con riguardo al mancato riconoscimento di una preclusione processuale invocata anche in sede di memoria per avere il Giudice delle indagini preliminari con l'ordinanza del febbraio 2010 accolto la richiesta di confisca avanzata dal Pubblico ministero in sede esecutiva dopo che il giudice del merito aveva respinto analoga richiesta; tale ultima decisione avrebbe dovuto impedire al giudice



dell'esecuzione di tornare a pronunciare sul punto. Il principio fissato da Sezioni Unite con la sentenza n. 5307/2008, ud. 20/12/2007, Battistella, con riferimento all'art. 240, comma 2, cod. pen. non può non operare anche per le altre ipotesi di confisca obbligatoria e comporta che il giudice dell'esecuzione possa ordinare la misura ablativa solo nella ipotesi che il giudice del merito (e tale va qualificato il giudice dell'archiviazione) abbia ommesso di pronunciare. Nel caso, in esame, avendo Pubblico ministero ommesso di impugnare il provvedimento di archiviazione nella parte in cui rigettava motivatamente la richiesta di confisca del bene, si è in presenza di provvedimento non più impugnabile e non modificabile in sede esecutiva;

d. errata applicazione di legge ex art. 606, lett. b) cod. proc. pen. con riguardo alla mancata ammissione e assunzione di prove "richieste dalla difesa (memoria 13/7/2011) e non accolte dal Giudice delle indagini preliminari (ordinanza 28/11/2011) in violazione dell'art. 111, comma 4, Costituzione e dell'art. & CEDU e dei principi in tema di riforma della decisione in senso sfavorevole alla parte privata (Corte EDU, sentenza 5/7/2011, Dan c/ Moldavia). Si osservi, poi, che gli elementi di prova introdotti con memorie del Pubblico ministero e dell'Avvocatura generale dello Stato sono stati assunti in procedimenti diversi e comunque in sedi cui la difesa del ricorrente non ha potuto partecipare né interloquire;

e. errata applicazione di legge ex art. 606, lett. b) cod. proc. pen. per avere il giudice ommesso di avanzare la questione pregiudiziale richiesta dalla difesa (memoria del 28/2/2012) in ordine alla possibilità di disporre la confisca nei confronti del terzo a fronte di una ipotesi di reato prospettata dal Pubblico ministero ma non verificata nel contraddittorio;

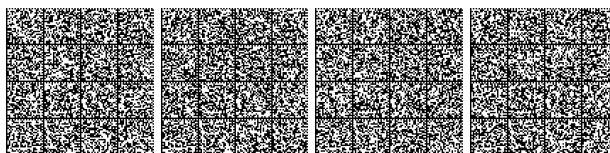
f. errata applicazione di legge ex art. 606, lett. b) cod. proc. pen. per avere il Giudice delle indagini preliminari esteso il contraddittorio a parti estranee al procedimento penale, e cioè alla associazione "Le Cento Città" e alla Avvocatura dello Stato, che sono portatori di interessi non tutelabili in sede esecutiva;

g. errata applicazione di legge ex art. 606, lett. b) cod. proc. pen. e vizio di motivazione ai sensi dell'art. 606, lett. e) cod. proc. pen. con riferimento alla sussistenza di giurisdizione dell'autorità giudiziaria italiana e con riferimento alla competenza dell'autorità giudiziaria di Pesaro: il rinvenimento in acque internazionali rendeva il possesso legittimo in capo a chi lo operò e sollevò non un profilo di appartenenza del bene al patrimonio indisponibile dello Stato (che avrebbe operato se il rinvenimento fosse avvenuto nel sottosuolo o su fondali di acque territoriali italiane), bensì un profilo di comunicazione del rinvenimento alle autorità italiane ai fini previsti dall'art. 42 della legge n. 1089 del 1938. Il diverso approccio a questi profili da parte dell'ordinanza del 10/2/2010 (che ipotizzò il rinvenimento in acque territoriali italiane) e dell'ordinanza del 3/5/2012 (che sembra accogliere l'ipotesi opposta) e l'assoluta carenza di motivazione della seconda ordinanza in ordine ai rilievi formulati dalla difesa sulla natura del bene e la sua commerciabilità comportano un vizio radicale del provvedimento impugnato (si vedano le pagine 24-30 anche con riferimento alla acquisizione del bene al Getty Museum a seguito di usucapione ventennale);

h. vizio di motivazione ai sensi dell'art. 606, lett. e) cod. proc. pen. con riferimento all'elemento della legittimità dell'acquisto anche sotto il profilo soggettivo, posto che la motivazione nella sostanza rinvia alle argomentazioni contenute nella ordinanza del febbraio 2010 e non esamina l'ampia allegazione della difesa del ricorrente concernente la legittimità della procedura di acquisto dai titolari tedeschi della statua, anche alla luce della decisione delle autorità giudiziarie di Germania che restituirono il bene all'avente diritto a dimostrazione della sua piena commerciabilità e alla luce della circostanza che l'acquisto da parte del museo avvenne quattro anni dopo il provvedimento di archiviazione e restituzione emesso dalle autorità di Monaco senza che nel frattempo le autorità italiane avessero intrapreso azioni formali di rivendicazione di diritti sul bene;

i. errata applicazione di legge ex art. 606, lett. b) cod. proc. pen. e questione di legittimità costituzionale in relazione alla disciplina in tema di confisca, e ciò sottopurimi profili:

1) la decisione di disporre la confisca in sede esecutiva dopo che in sede di merito l'autorità giudiziaria ha pronunciato assoluzione per alcuni imputati e ordinato l'archiviazione del procedimento aperto nei confronti di altri rappresenta una decisione che viola gli standard minimi del processo equo. Richiamata la sentenza 20/1/2009 della Corte EDU nella causa Sud Fondi ci Italia e richiamata la qualificazione della confisca come "pena" anche per le ipotesi che il diritto interno le attribuisca natura amministrativa (sul punto si veda anche Sez. Un., n. 19/1/2012, Volkswagen Leasing Gbmh); richiamati, altresì, l'art. 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione e l'art. 6 della Convenzione, il ricorrente evidenzia come in assenza dell'esercizio dell'azione penale difettino in radice i presupposti che autorizzano la confisca del bene: il provvedimento di archiviazione rappresenta una decisione di rinuncia all'accertamento (Corte Cost., sent. n. 88 del 1991 e n. 319 del 1993), inibisce il formarsi del contraddittorio fra le parti e risulta incompatibile con la confisca anche nell'ipotesi prevista dall'art. 240, comma 2, cod. pen. (Sez. Un. 15/10/2008, De Maio; Sez. 3 19/5/2009, Costanza; 6/10/2010, Grova e altri). Del resto, che per i beni archeologici non possa parlarsi di cose intrinsecamente illecite e non possa ipotizzarsi l'applicazione dell'art. 240, comma 2, cod. pen. è principio costantemente affermato dalla giurisprudenza (Sez. 2, 24/4/2009, Cicchetti e altri; 7/4/2009, Crescenzi);



2) vizio di motivazione con riferimento alla condizione del Getty Museum con soggetto estraneo al reato (art. 174, comma 3, del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) e alla mancanza dell'elemento della buona fede. Ora, se può accogliersi il concetto di estraneità fissato da Sez. 3, 12/2/2003, Pludwinski (si veda anche Corte Cost., n. 2 del 1987), non vi è dubbio che nessun collegamento e nessun vantaggio il Getty Museum ha tratto dai reati asseritamente commessi in Italia e in sede di esportazione, altri essendo i beneficiari di tali condotte, così che il successivo acquisto non può connotarsi di rimproverabilità, in tal senso deponendo la convincente motivazione resa dal Giudice delle indagini preliminari nel respingere la richiesta di confisca avanzata dal Pubblico ministero in sede di archiviazione;

3) vizio di motivazione con riferimento al concetto di "appartenenza" come affrontato dal Giudice delle indagini preliminari, posto che il requisito della "buona fede" non è richiesto dalla legge e che risulta errata la motivazione dell'ordinanza allorché afferma che in assenza di tale requisito non può aversi legittima titolarità di un bene che il giudice qualifica come "assolutamente non commerciabile". Tale impostazione erra nell'escludere che un bene inalienabile possa appartenere al privato acquirente: il concetto di "appartenenza" si lega alla situazione di fatto e non alle forme di acquisizione. Quanto al requisito della "buona fede", il ricorrente non ignora l'approdo cui le Sezioni Unite sono giunte con la sentenza Bacherotti (n. 9 del 28/4/1999) e l'esigenza ivi affermata che il possessore del bene non abbia alcun collegamento con i fatti di reato o, se tale collegamento sussiste, possa far valere un "affidamento incolpevole ingenerato da una situazione di apparenza che rende scusabile l'ignoranza o il difetto di diligenza";

4) sussistenza, ove tale impostazione non venga accolta, di un contrasto delle disposizioni contenute negli artt. 676 cod. proc. pen. e 174 del d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 con quelle contenute negli artt. 3, 25, 27, 42, 111 e 117 Cost. in relazione all'art. 7 CEDU e all'art. 1 del Protocollo n. 1, citato.

6. Con atto depositato in data 30/7/2012 l'Avvocatura generale dello Stato nell'interesse del Ministero per i beni e le attività culturali ha presentato "controricorso", con il quale, contestate le censure in rito avanzate dal ricorrente, ha prospettato una questione di inammissibilità del ricorso e questioni di infondatezza dei motivi processuali e sostanziali.

7. Le argomentazioni prospettate dall'Avvocatura generale dello Stato sono state oggetto di critica da parte del ricorrente mediante il deposito di "Note illustrative". Lo stesso ricorrente ha quindi depositato "Note di replica alla requisitoria del P. G." con le quali ha censurato gli argomenti prospettati dalla Procura generale della Repubblica presso questa Corte con la richiesta di rigetto del ricorso formulata in data 7/8/2013.

8. Il ricorso, assegnato per la trattazione nelle forme dell'art. 611 cod. proc. pen. alla udienza del 7/5/2014 è stato rinviato per la decisione alla odierna udienza con ordinanza redatta a verbale.

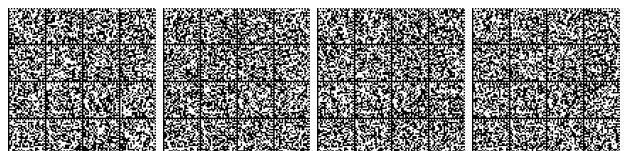
CONSIDERATO IN DIRITTO

1. La complessa vicenda processuale, che occupa nelle diverse forme un arco temporale di oltre quaranta anni, viene all'attenzione di questo collegio per valutare la assoggettabilità a confisca di un bene che, rinvenuto sui fondali marini nell'estate del 1964, fu esportato in epoca anteriore al 1972 in territorio tedesco con modalità che i giudici del merito e dell'esecuzione hanno ritenuto chiaramente illecite e quindi oggetto di ulteriori trasferimenti fino all'odierna destinazione presso il "Getty Museum" in territorio statunitense.

2. Le modalità di esportazione dal territorio italiano vanno considerate illecite, secondo quei giudici, sia che il reperto archeologico sia stato rinvenuto e tratto a bordo del pescherecci in acque territoriali italiane (ipotesi fatta propria negli iniziali giudizi) sia che, invece, ciò risulti avvenuto in acque internazionali e il reperto sia stato successivamente introdotto in territorio italiano con modalità contrarie alle disposizioni di legge vigenti (ipotesi ritenuta verosimile con il provvedimento di archiviazione dell'anno 2007). E la consapevole illiceità della condotta dei privati coinvolti nel rinvenimento, nell'occultamento e nella esportazione clandestina della statua risulta accertata dalle decisioni successive a quella della Corte di appello di Roma che con la sentenza dell'8 novembre 1970, ritenne non sufficienti le prove sulla natura effettiva del reperto e sulla coincidenza fra il bene rinvenuto in mare e quello presente presso la sede di un antiquario di Monaco di Baviera.

3. Ciò che oggi si chiede a questa Corte è di valutare la legittimità della decisione con cui il Giudice delle indagini preliminari del Tribunale di Pesaro, quale giudice dell'esecuzione, ha ordinato la confisca della statua accogliendo la domanda del Pubblico ministero che chiedeva di modificare la diversa decisione adottata dal Giudice delle indagini preliminari in sede di decreto di archiviazione.

4. Il ricorso proposto dal sig. Clark in data 30 maggio 2012 si dirige avverso l'ordinanza adottata - in sede di reclamo contro l'ordinanza del 15 gennaio 2010 - dal giudice dell'esecuzione in data del 28 febbraio 2012 e depositata in data del 3 maggio 2012, nonché nei confronti della precedente ordinanza depositata il 28 novembre 2011 con la quale lo stesso giudice ha respinto le questioni preliminari anche di nullità che erano state proposte dalla difesa in data 13 luglio 2011.



5. Prima di passare all'esame dei motivi di ricorso occorre rilevare che il giudizio svoltosi in sede di esecuzione-secondo le forme camerale previste dagli artt. 665 e seguenti cod. proc. pen. costituisce l'unica sede nelle quali le persone e i soggetti interessati dalla destinazione del bene in sequestro hanno potuto esporre le proprie ragioni. Infatti, è solo nel corso della procedura esecutiva che l'Avvocatura generale dello Stato nella sua funzione di rappresentanza del Ministero competente e il sig. Clark nella sua veste di legale rappresentante del "J. P. Getty Trust" hanno assunto la veste di parti del giudizio. E' pacifico, poi, che il sig. Clark è rimasto del tutto estraneo alla fase delle indagini preliminari conclusasi con il provvedimento di archiviazione del 19 novembre 2007 emesso nel procedimento penale avviato contro altri e nel cui ambito il giudice respinse la richiesta del Pubblico ministero in ordine alla confisca del bene.

6. Il ricorso proposto nell'interesse del sig. Clark, le memorie presentate dall'Avvocatura dello Stato e le conclusioni del Procuratore generale propongono alcune questioni processuali che devono essere affrontate in via preliminare.

6. 1. La prima questione riguarda la ritualità del ricorso Clark che si assume essere stato proposto in proprio e non quale legale rappresentante della società statunitense detentrici della statua in oggetto. La Corte ritiene che la questione sollevata dall'Avvocatura dello Stato non meriti accoglimento. Il ricorso proposto dall'odierno ricorrente avverso l'ordinanza del giudice dell'esecuzione del 15 gennaio 2010, fu ritenuto legittimamente presentato da parte di questa Corte allorché con sentenza del 18 gennaio 2011, n. 6558/11 qualificò l'impugnazione quale opposizione ai sensi dell'art. 667, comma 4, cod. proc. pen. e dispose restituire gli atti al Tribunale di Pesaro per il giudizio che si è concluso col provvedimento oggetto del presente giudizio. Osserva, poi, che il ricorso presentato dagli avv. ti Rimini e Gaito, muniti di procura speciale, in data 30 maggio 2012 è stato proposto "nell'interesse del sig. Stephen Clark, legale rappresentante del J. P. Getty Trust" e che il tema ha formato oggetto di convincenti decisioni del giudice dell'esecuzione.

6. 2. Le difese del ricorrente hanno eccepito la non ritualità della partecipazione al giudizio esecutivo dell'Avvocatura dello Stato, che il giudice avrebbe erroneamente ammesso. Il tema si lega alla natura dell'accertamento che il giudice dell'esecuzione è chiamato a effettuare allorché vengono in gioco provvedimenti che incidono su diritti che in sede di accertamento hanno trovato una soluzione che deve essere ripensata o corretta. Soccorre sul punto la ricostruzione operata da questa Corte con la sentenza n. 28508 del 2009 (Sez. 3, ud. 4/6/2009, Vedani) che ha ritenuto che l'incidente di esecuzione e il giudizio di opposizione ex artt. 676 e 667, comma 4, cod. proc. pen. siano la sede che garantisce il contraddittorio fra le parti e, dunque, "sedi processuali adeguate a fronte della "fluidità" e della provvisorietà che caratterizzano i provvedimenti di archiviazione - per contestare a possibilità di disporre la confisca obbligatoria, essendo possibile in tale sede dare prova dell'inesistenza del nesso materiale fra la cosa di cui è stata disposta la confisca e il reato ovvero della estraneità al reato medesimo, nei limiti previsti dalla legge, del soggetto cui la cosa appartiene". La circostanza che la procedura di esecuzione costituisca la sede ove può essere operato ogni accertamento resosi necessario per valutare la domanda introdotta con l'incidente di esecuzione va esaminata alla luce dei principi che questa Corte ha fissato con riferimento all'ampiezza dell'accertamento che il giudice può compiere allorché deve valutare l'eventualità di confisca in presenza di una sentenza di proscioglimento o di un provvedimento di archiviazione. Con sentenza n. 2453/2009, udienza del 4/12/2008, Squillante e altro, la Sez. 1 ha statuito che, "considerata l'evoluzione della legislazione in materia e la sempre più ampia utilizzazione dell'Istituto della confisca al fine di contrastare i più diffusi fenomeni di criminalità, si può affermare che, in caso di estinzione del reato, il riconoscimento al giudice di poteri di accertamento al fine dell'applicazione della confisca medesima non possono dirsi necessariamente legati alla facilità dell'accertamento medesimo" e può quindi riguardare anche le cose "che sono considerate (crimine) per il loro collegamento con uno specifico fatto criminoso".

Così fissata l'estensione della procedura di esecuzione e del relativo accertamento, non vi è dubbio che in caso di deliberazione in tema di confisca di cose non appartenenti all'autore o presunto autore dell'illecito il giudice debba consentire la partecipazione di tutti i soggetti interessati a lui noti. Depone in tal senso la previsione del comma 1 dell'art. 127 cod. proc. pen., disposizione che fissa le regole generali del procedimento camerale e che risponde in modo perfetto alle esigenze dell'accertamento cui è chiamato il giudice dell'esecuzione che deve trattare ex art. 676 cod. proc. pen. materia diversa dall'esecuzione della sentenza nei confronti del condannato. L'art. 127, comma 1, citato prevede che il giudice dia avviso dell'udienza "alle parti, alle altre persone interessate e ai difensori"; tutti costoro hanno quindi diritto alla comunicazione o notificazione del provvedimento e possono proporre ricorso per cassazione.

Sulla base dei principi che precedono appare incontestabile che il rappresentante del Ministero competente avesse diritto di essere considerato parte o soggetto interessato. La questione posta dal Pubblico ministero con l'incidente di esecuzione, infatti, mira a confiscare un bene che si sa essere in possesso del detentore estero e che viene rivendicato dallo Stato in quanto bene indisponibile o, comunque, in quanto bene illegalmente esportato e meritevole di essere reintegrato nel patrimonio statale. Ed è proprio la complessiva disciplina in tema di esportazione e commercio di opere d'arte o di valore archeologico che individua nel competente Ministero l'autorità che può agire anche in sede internazionale per la restituzione dell'opera.



6. 3 La terza questione, sollevata dalla difesa del ricorrente, riguarda la esistenza di una preclusione processuale che deriverebbe dalla decisione adottata in tema di confisca da parte del provvedimento di archiviazione. La questione è infondata. Va rilevato, sotto un primo profilo, che l'accertamento operato dal giudice in sede di archiviazione è per sua natura adottato allo stato degli atti, non definito ma suscettibile di cedere a fronte di motivata istanza di riapertura delle indagini. Va rilevato, poi, che eventuali vizi o problematicità del contenuto della decisione di archiviazione come quelli che hanno condotto alla decisione qui impugnata non sono correggibili con lo strumento del ricorso ai giudice di legittimità, bensì con richiesta inoltrata dalla parte legittimata ai giudice dell'esecuzione. Il provvedimento di archiviazione, infatti, è ricorribile in cassazione esclusivamente nei casi di abnormità del contenuto (per tutte si veda la sentenza della Sez. 2, n. 29936 del 4/7/2013, P. O. In proc. Loffredo) oppure di nullità procedurale ai sensi dell'art. 127, comma 5, cod. proc. pen. (per tutte si veda la sentenza Sez. 6, n. 30775 dei 28/5/2007, P. O. in proc. Grimaldi). L'insieme delle considerazioni che precedono impediscono di condividere l'assunto del ricorrente e portano ad affermare che nessuna preclusione processuale esiste rispetto alla domanda che il pubblico ministero ha formulato al giudice dell'esecuzione con riguardo alla correzione del presunto errore commesso in tema di confisca dal giudice delle indagini preliminari.

6. 4. L'ultima e decisiva questione preliminare concerne la ritualità della procedura camerale seguita ai sensi degli artt. 666 e ss. e 127 cod. proc. pen. Il ricorrente lamenta l'esistenza di un contrasto della disciplina domestica con i principi del processo equo e segnatamente con il diritto della persona a sollecitare e, ove possibile, ottenere la pubblicità dell'udienza avanti il giudice (art. 6, paragrafo 1, della Convenzione *Edu*). Il ricorrente censura pertanto la decisione del giudice dell'esecuzione di non accogliere la richiesta avanzata in tal senso e di non ritenere sussistente la compressione del diritto della parte privata che pure la difesa aveva chiesto fosse riconosciuta. La Corte ritiene che la questione prospettata dal ricorrente sia fondata.

7. Il rispetto dell'art. 6, par. 1 della Convenzione Edu.

L'art. 6, par. 1, della Convenzione citata recita: "Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale . . . La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti In causa, o nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità può pregiudicare gli interesse della giustizia".

Il tema proposto dal ricorrente non riguarda la pubblicità dell'udienza Intesa come possibilità per le parti di essere sentite personalmente (la procedura ex art. 127 cod. proc. pen. è, infatti, rispettosa del principio della "oralità" della causa nel senso più volte fissato dalla Corte Edu, ad esempio con la sentenza della Grande Camera del 26 novembre 2006 nella causa Jussila contro Finlandia, punti 40-44); riguarda, invece, la previsione che limita la partecipazione e la presenza alle sole parti senza che sia consentito l'accesso del pubblico e degli organi di informazione. È questo un tema che sia la Corte Edu sia la Corte costituzionale hanno avuto modo di affrontare in precedenti occasioni e che può essere oggi affrontato, sulla scia di tali decisioni, nei soli aspetti essenziali.

Questo collegio può così prendere le mosse dalle chiare affermazioni contenute nella recente sentenza della Corte costituzionale, n. 135 del 2014, che al punto 8 ha concluso: "Gli artt. 666, comma 3, 678, comma 1, e 679, comma 1, cod. proc. pen. vanno dichiarati, pertanto, costituzionalmente illegittimi, nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, il procedimento per l'applicazione delle misure di sicurezza si svolga, davanti al magistrato di sorveglianza e al tribunale di sorveglianza, nelle forme dell'udienza pubblica. "Tale conclusione è stata raggiunta al termine di una ricognizione, a cui si può fare rinvio, della giurisprudenza con cui la Corte Edu ha dato applicazione al citato art. 6, par. 1, nonché delle pronunce che la stessa Consulta ha già adottato sul tema.

A questi riferimenti non può non essere aggiunto il rinvio alla recente decisione che la Corte Edu ha assunto nella causa Grande Stevens e altri contro Italia (Sez. Seconda, sentenza del 4 marzo 2014). Nell'esaminare i molteplici profili di doglianza contenuti nel ricorso, la Corte ha esaminato anche la questione della oralità e pubblicità delle udienze in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione citata, affermando. principi che qui si riportano:

“. . . 119. Tuttavia, è vero che l'obbligo di tenere un'udienza pubblica non è assoluto (Håkansson e Sturesson c. Svezia, 21 febbraio 1990, § 66, serie A n. 171-A) e che l'articolo 6 non esige necessariamente lo svolgimento di una udienza in tutte le procedure, soprattutto nelle cause che non sollevano questioni di credibilità o non suscitano controversie su fatti che rendono necessario un confronto orale, e nell'ambito delle quali i giudici possono pronunciarsi in maniera equa e ragionevole sulla base delle conclusioni scritte delle parti e degli altri documenti contenuti nel fascicolo (si vedano, ad esempio, Döry c. Svezia, n. 28394/95, § 37, 12 novembre 2002; Pursiheimo c. Finlandia (dec.), n. 57795/00, 25 novembre 2003; Jussila, sopra citata, § 41; e Suhadok c. Slovenia (dec.), n. 57655/08, 17 maggio 2011, dove la Corte ha ritenuto che la mancanza di udienza orale e pubblica non creasse alcuna violazione dell'articolo 6 della Convenzione in una causa per eccesso di velocità e di guida in stato di ebbrezza nella quale gli elementi a carico dell'accusato erano stati ottenuti grazie ad alcuni apparecchi tecnici).



“120. Anche se le esigenze del processo equo sono più rigorose in materia penale, la Corte non esclude che, nell’ambito di alcune procedure penali, i giudici aditi possano, in ragione della natura delle questioni che si pongono, sentirsi esonerati dal tenere un’udienza. Se bisogna tenere presente che i procedimenti penali, che hanno ad oggetto la determinazione della responsabilità penale e l’imposizione di misure a carattere repressivo e dissuasivo, assumono una certa gravità, va da sé che alcuni di essi non comportano alcun carattere infamante per le persone che ne sono oggetto e che le «accuse in materia penale» non hanno tutte lo stesso peso (Jussila, sopra citata, § 43).

“121. È opportuno anche precisare che l’importanza considerevole che la posta in gioco del procedimento in questione può avere per la situazione personale di un ricorrente non è decisiva per stabilire se sia necessario tenere una udienza (Pirinen c. Finlandia (dec.), n. 32447/02, 16 maggio 2006). Resta comunque il fatto che il rigetto della richiesta di tenere una udienza può giustificarsi soltanto in rare occasioni (Miller c. Svezia, n. 55853/00, § 29, 8 febbraio 2005, e Jussila, sopra citata, § 42).

“122. Per quanto riguarda la presente causa, secondo la Corte era necessaria una udienza pubblica, orale e accessibile ai ricorrenti. A tale proposito, la Corte osserva che vi era una controversia sui fatti, soprattutto per ciò che riguardava lo stato di avanzamento delle negoziazioni con la Merrill Lynch International Ltd, e che, al di là della loro gravità da un punto di vista economico, le sanzioni in cui rischiavano di incorrere alcuni dei ricorrenti avevano, come notato prima (paragrafi 74, 97 e 98 sopra), un carattere infamante, potendo arrecare pregiudizio all’onorabilità professionale e al credito delle persone interessate.

123. Per quanto sopra esposto, la Corte reputa che il procedimento dinanzi alla CONSOLI non soddisfacesse tutte le esigenze dell’articolo 6 della Convenzione, soprattutto per quanto riguarda la parità delle armi tra accusa e difesa e il mancato svolgimento di una udienza pubblica che permettesse un confronto orale.”

Alla luce di quanto esposto merita evidenziare che un particolare rilievo assumono nella ricognizione operata nel corso della motivazione della citata sentenza n. 135 del 2014 gli argomenti con cui la Corte Edu (Sezione Seconda, sentenza del 10 aprile 2012, Lorenzetti contro Italia) ha riconosciuto come contrarie alla citata disposizione convenzionale le procedure non pubbliche che l’ordinamento italiano prevede per la riparazione dell’ingiusta detenzione e, in particolare, il fatto che il giudizio di merito in unico grado venga svolto davanti alla Corte di appello secondo la procedura ex art. 127 cod. proc. pen., giusto il rinvio che l’art. 315, comma 3, cod. proc. pen. opera all’art. 646, comma 1, cod. proc. pen.

Si legge a tal proposito al punto 5 della sentenza n. 135/2014, citata:

“Anche in questo caso, la Corte di Strasburgo ha ritenuto essenziale che i singoli coinvolti nella procedura fruiscano almeno della facoltà di richiedere la trattazione in forma pubblica dell’udienza innanzi la corte d’appello (competente nel merito in unico grado), non ravvisando alcuna circostanza eccezionale che valga a giustificare una deroga generale e assoluta al principio di pubblicità dei giudizi. Nell’ambito della procedura considerata, infatti, i giudici interni sono chiamati essenzialmente a valutare se l’interessato abbia contribuito a provocare la sua detenzione intenzionalmente o per colpa grave: sicché non si discute di «questioni di natura tecnica che possono essere regolate in maniera soddisfacente unicamente in base al fascicolo».”

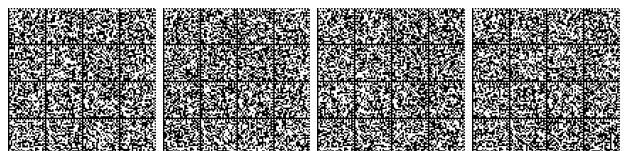
Per comprendere le ragioni che rendono le citate decisioni rilevanti e, addirittura, decisive nella soluzione della questione posta dal ricorrente Clark appare utile riportare i passaggi essenziali della sentenza Lorenzetti che la Corte costituzionale ha richiamato con giudizio adesivo:

“26. Il ricorrente sostiene che la mancanza di una udienza pubblica non era giustificata nel caso di specie tanto più che la procedura in cassazione si svolge ugualmente in camera di consiglio.

“27. Il Governo spiega che una procedura con udienza pubblica porrebbe problemi di sovraccarico di procedimenti e di tempi di attesa.

“28. Ricorda inoltre che si tratta di una procedura di natura civile e che le parti hanno la facoltà di intervenire personalmente. Ad ogni modo, il Governo afferma che la corte d’appello di Catania per prassi tratta le cause nel corso di una udienza pubblica e che in concreto non vi è alcuna lesione del diritto alla pubblicità della procedura.

“29. La Corte ricorda che la pubblicità del dibattito costituisce un principio fondamentale sancito dall’articolo 6 § 1 della Convenzione. Tale pubblicità tutela i singoli da una giustizia che sfugge al controllo del pubblico e rappresenta così uno degli strumenti per contribuire al mantenimento della fiducia nei tribunali. Attraverso la trasparenza che fornisce all’amministrazione della giustizia, essa contribuisce a raggiungere l’obiettivo dell’articolo 6 § 1, ossia il processo equo, la cui garanzia fa parte dei principi di ogni società democratica (vedi, fondamentali in particolare, Dienet c. Francia, sentenza del 26 settembre 1995, serie A n 325-A, § 33, Gautrin e altri c. Francia, sentenza del 20 maggio 1998, § 42, Recueil 1998-111, e Hurter c. Svizzera, n° 53146/99, § 26, 15 dicembre 2005).



“30. L’articolo 6 § 1 tuttavia non impedisce che i giudici, viste le particolarità della causa sottoposta al loro esame, decidano di derogare a questo principio: ai sensi di questa disposizione, “(. . .) l’accesso alla sala d’udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell’interesse della morale, dell’ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o, nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia”; l’assenza del pubblico, totale o parziale, deve essere rigorosamente dettata dalle circostanze della causa (*mutatis mutandis*, Diennet, prima citata, § 34).

“31. Nel presente caso, la corte d’appello e la Corte di cassazione hanno trattato le cause secondo la procedura in camera di consiglio, a porte chiuse, come è espressamente previsto dalla legge interna e le parti non hanno avuto la possibilità di chiedere e ottenere una udienza pubblica. A tale proposito la Corte osserva che il Governo non ha invocato nessuna delle eccezioni previste dall’articolo 6 § 1 (paragrafo 30 *supra*) e che queste eccezioni non sono applicabili alla fattispecie.

“32. La Corte ricorda inoltre che una udienza pubblica può non essere necessaria date le circostanze eccezionali della causa, soprattutto quando quest’ultima non solleva questioni di fatto o di diritto che non possono essere risolte in base al fascicolo e alle osservazioni presentate dalle parti (*Schlumpf c. Svizzera*, no 29002/06, § 64, 8 gennaio 2009; *Döry c. De via*, no 28394/95, § 37, 12 novembre 2002, *Lundevall c. Svezia*, no 38629/97, § 34, 12 novembre 2002, *Salomonsson c. Svezia*, no 38978/97, § 34, 12 novembre 2002; vedi anche, *mutatis mutandis*, *Fredin c. Svezia* (no 2), sentenza del 23 febbraio 1994, serie A no 283-A, pp. 10-11, §§ 21 22, e *Fischer c. Austria*, sentenza del 26 aprile 1995, serie A no 312, pp. 20-21, § 44). Ciò avviene soprattutto quando si tratta di situazioni che hanno ad oggetto questioni altamente tecniche (per esempio il contenzioso in materia di sicurezza so-da le; *Schuler-Zraggen c. Svizzera*, 24 giugno 1993, § 58, serie A, e *Döry*, prima citata, § 41). La Corte osserva che questa giurisprudenza si riferisce essenzialmente allo svolgimento di una udienza in quanto tale e riguarda soprattutto il diritto ad esprimersi innanzi al tribunale previsto dall’articolo 6 § 1. Ritiene però che considerazioni analoghe possono essere applicate per quanto riguarda l’esigenza di pubblicità. Quando, come nel caso di specie, una udienza si è svolta in virtù del diritto nazionale, benché la Convenzione non esiga il diritto ad esprimersi oralmente, questa udienza deve per principio essere pubblica. Tuttavia, in tali casi, circostanze eccezionali - e soprattutto il carattere altamente tecnico delle questioni da esaminare - possono giustificare la mancanza di pubblicità, purché la specificità della materia non esiga il controllo del pubblico.

“33. Nella fattispecie la Corte nota che, nell’ambito della procedura in causa, ai giudici interni devono valutare se l’interessato ha contribuito a provocare la sua detenzione intenzionalmente o per colpa grave. Secondo la Corte non si tratta di questioni di natura tecnica. Richiama la sua giurisprudenza in forza della quale (*ag c. Turchia [GC]*, no 36590/97, CEDU 2002 *V*), quando si tratta di una domanda di indennizzo per custodia cautelare “ingiusta”, nessuna circostanza eccezionale giustifica l’esimersi dal tenere una udienza sotto il controllo del pubblico, non trattandosi di questioni di natura tecnica che possono essere regolate in maniera soddisfacente unicamente in base al fascicolo. Per le stesse ragioni, in queste circostanze, si imponeva la pubblicità dell’udienza in mancanza di circostanze particolari che giustificassero l’esclusione del pubblico.

“34. Riassumendo, la Corte ritiene essenziale che i singoli coinvolti in una procedura di riparazione per custodia cautelare “ingiusta” si vedano quanto meno offrire la possibilità di richiedere una udienza pubblica innanzi alla corte d’appello.

“35. Nella fattispecie, il ricorrente non ha beneficiato di questa possibilità. Pertanto vi è stata violazione dell’articolo 6 § 1 della Convenzione.”

Evidenti appaiono a questo collegio le corrispondenze fra la situazione di fatto e le valutazioni in diritto contenute nella sentenza a Lorenzetti e quelle che concernono i provvedimenti giudiziali adottati nel presente procedimento. In sintesi: *a*) il ricorso ha per oggetto una ordinanza emessa al termine di una procedura camerale che interviene dopo un accertamento penale compiuto dal giudice del merito (ancorché contenuto nel nostro caso in provvedimento di archiviazione) e concerne l’applicazione di una misura ulteriore rispetto a detto accertamento; *b*) la misura applicata o applicabile incide su diritti della persona o del soggetto giuridico destinatario della stessa (si tratta qui di diritto contemplato all’articolo 1 dell’Annesso 1, citato); *c*) la procedura camerale rappresenta il luogo in cui vengono esaminati e accertati i fatti che fondano la decisione e, nel caso in esame, la cosa assume specifica e maggiore rilevanza per essere il ricorrente rimasto estraneo all’accertamento del giudice di merito e messo in condizione di difendersi soltanto in sede di procedura esecutiva che si svolge con rito camerale non pubblico; *d*) la materia trattata (confisca di cosa oggetto di reato o pertinente a reato) non presenta profili di complessità tecnica che possano richiedere o giustificare una deroga alla regola della pubblicità.

Questi elementi appaiono da soli sufficienti per concludere che anche nel caso in esame non si ravvedono ragioni per derogare alla regola della pubblicità dell’udienza. Sussistono, peraltro, elementi ulteriori e peculiari che concorrono al medesimo esito. Il riferimento è, da un lato, alla partecipazione di un organo del Governo alla procedura di esecuzione quale parte necessaria e, dall’altro, alla natura e alle caratteristiche del bene oggetto di confisca. L’ordine di con-



fisca ha per oggetto una statua di grande valore artistico e archeologico che il Pubblico ministero e l'Avvocatura dello Stato sostengono far parte del patrimonio indisponibile dello Stato e che lo stesso giudice dell'esecuzione ha giudicato sottratta all'ordinario regime in tema di proprietà e di trasferibilità.

Va così concluso che, impregiudicata la compatibilità con l'art. 6, par. 1, citato, della celebrazione di un rito camerale non pubblico avanti la Corte di Cassazione (si vedano le sentenze della Corte costituzionale n. 93 del 12 gennaio 2010 e n. 80 del 25 gennaio 2011), le disposizioni contenute negli artt. 666 e 676, in relazione all'art. 667, comma 4, cod. proc. pen. contrastano con la medesima disposizione della Convenzione Edu nella parte in cui disciplinano la procedura di incidente di esecuzione per l'applicazione della confisca.

Spetta adesso a questo giudice individuare quali ricadute tale conclusione abbia sul procedimento in esame che quelle disposizioni del codice di procedura penale ha seguito.

La Corte ritiene che le citate disposizioni del codice di rito non consentano alcuna interpretazione adeguatrice. Esse, infatti, sono inequivoche nel disciplinare la procedura avanti il giudice dell'esecuzione come rito camerale caratterizzato da oralità ma non aperto al pubblico. Da ciò discende che l'applicazione diretta dei principi convenzionali come interpretati dalla Corte Edu, comporterebbe una lettura di portata abrogatrice delle disposizioni interne, non consentita dall'ordinamento. Occorre, allora, nel rispetto delle indicazioni che la Corte costituzionale ha fornito al giudicante a far data dalle sentenze n. 348 e 349 del 2007, investire quella stessa Corte del giudizio di legittimità delle disposizioni interne con riguardo ai parametri forniti dagli artt. 117, comma 1, e 111, comma 1, della Costituzione.

In conclusione, questa Corte ritiene che la questione relativa alla conformità a Costituzione degli artt. 666, 667, comma 4, e 676 cod. proc. pen., nella parte in cui non consentono che la parte possa richiedere al giudice dell'esecuzione lo svolgimento dell'udienza in forma pubblica, sia rilevante per la decisione del ricorso proposto dal sig. Clark e non manifestamente infondata.

A tale proposito si evidenzia che la richiesta di svolgimento dell'udienza in forma pubblica ha formato oggetto di specifica istanza della difesa del sig. Clark e di questione di illegittimità costituzionale delle norme di rito seguite dal giudice dell'esecuzione, come si ricava dal verbale dell'udienza svoltasi in data 21 dicembre 2009 davanti al Giudice delle indagini preliminari del Tribunale di Pesaro e dall'ordinanza che lo stesso giudice ha adottato in pari data con la quale ha respinto la questione propositagli. Va evidenziato, ancora, che la questione della illegittimità della "procedura segreta a porte chiuse" ha formato oggetto di specifico motivo di ricorso della difesa Clark nell'impugnazione proposta avverso la prima ordinanza del giudice dell'esecuzione adottata nel 2010 e avverso la precedente ordinanza interlocutoria del 21 dicembre 2009, sopra citata. Con il che risulta rispettata nel caso in esame la condizione, fissata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 214 del 5 giugno 2013, che il ricorrente abbia effettivamente mostrato interesse allo svolgimento dell'udienza in sede di merito secondo la forma pubblica.

Sulla base delle considerazioni che precedono il presente procedimento deve essere sospeso con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

P.Q.M.

La Corte, visto l'art.23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata in relazione agli artt. 111, comma 1, e 117, comma 1 della Costituzione la questione relativa alla conformità a Costituzione degli artt. 666, 667, comma 4, e 676 cod. proc. pen. nella parte in cui non consentono che la parte possa richiedere al giudice dell'esecuzione lo svolgimento dell'udienza in forma pubblica;

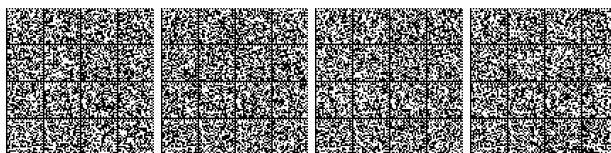
Sospende il giudizio in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

Dispone che, a cura della Cancelleria, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale, e che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Pubblico Ministero nonché ai Presidenti del Consiglio dei Ministri, e che sia anche comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso il 4 giugno 2014

Il Presidente: SQUASSONI

Il Consigliere estensore: MARINI



N. 173

Ordinanza del 12 maggio 2014 emessa dal Tribunale di Cagliari nel procedimento civile promosso da Cabitza Flavio ed altri c/Presidenza del Consiglio dei ministri e Ministero dell'interno

Elezioni - Elezione dei membri del Parlamento Europeo spettanti all'Italia - Sistema elettorale - Liste di candidati eventualmente presentate da partiti o gruppi politici espressi dalla minoranza di lingua francese della Valle d'Aosta, di lingua tedesca della Provincia di Bolzano e di lingua slovena del Friuli-Venezia Giulia - Prevista possibilità di partecipare alle elezioni in coalizione con altre liste, con l'unico limite che si tratti di una lista presente in tutte le circoscrizioni - Conseguente possibilità soltanto a queste liste di sottrarsi alla soglia di sbarramento del 4 per cento su scala nazionale - Ingiustificato deterioro trattamento di altre minoranze linguistiche riconosciute e tutelate da una legge dello Stato o da convenzioni internazionali sottoscritte e ratificate dall'Italia - Lesione della libertà di voto e del diritto di elettorato passivo delle minoranze linguistiche diverse da quelle di lingua francese della Valle d'Aosta, di lingua tedesca della Provincia di Bolzano e di lingua slovena del Friuli-Venezia Giulia.

- Legge 24 gennaio 1979, n. 18, artt. 12, comma nono, 21, comma primo, nn. 1) e 3), e 22, commi secondo e terzo.
- Costituzione, artt. 3, 48, comma secondo, e 51, primo comma.

Ruolo Gen. n. 5 del 2014

TRIBUNALE DI CAGLIARI

IL GIUDICE DESIGNATO

Letto il ricorso presentato in data 2 gennaio 2014 ai sensi dell'art. 702-*bis* cpc da Cabitza Flavio, Carboni Mario, Cocco Andrea, Colli Giovanni, Golme Sarah, Melis Leonardo, Mureddu Celestino, Murru Pietro, Patta Antioco, Pattarozzi Andrea, Pili Mauro, Satta Mario e Zedda Paolo Flavio, domiciliati elettivamente in Cagliari presso lo studio delle procuratrici avvocato Luisa Armandi e Roberta Campesi che, unitamente al procuratore avvocato Felice C. Besostri, li rappresentano tutti, salvo Pattarozzi Andrea, avvocato che sta in giudizio personalmente, in forza di altrettante procure speciali alle liti apposte su fogli separati in calce al ricorso e li difendono;

letta la comparsa di risposta depositata in data 8 aprile 2014 della Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio in carica e del Ministero dell'Interno, in persona del Ministro in carica, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Cagliari, presso i cui uffici in Cagliari sono legalmente domiciliati;

esaminati gli atti e le note illustrative depositate dalle parti in data 23 aprile 2014;

ritenuta, a scioglimento della riserva di cui all'udienza del 11 aprile 2014, la propria competenza per territorio a decidere la presente controversia;

ritenuto che le difese svolte dalle parti non richiedano un'istruzione non sommaria e che la causa possa essere decisa sulla base delle risultanze documentali in atti, osserva.

1. L'oggetto del giudizio.

I ricorrenti hanno convenuto al giudizio di questo tribunale la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il Ministero dell'Interno affinché venga accertato che il diritto all'esercizio del voto libero, eguale, personale e diretto per le elezioni dei rappresentanti italiani al Parlamento Europeo — di cui ciascuno ha assunto essere titolare in quanto cittadino eletto iscritto in Comuni appartenenti alla Circonscrizione europea V Insulare della Sardegna e Sicilia — non può essere esercitato nelle forme e nei limiti previsti e garantiti dal combinato disposto degli articoli 1, 2, 3, 48, 49, 51, 56, 58, e 117, primo comma, della Costituzione e dell'art. 3 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché degli artt. 20, 22, 223 e 224 TFUE, artt. 2, 6, 9, 10 e 14 TUE, Preambolo cpv 2°, artt. 10, 12, 20, 21 e 39 Carta dei diritti fondamentali dell'UE, art. 1 c. 1 nn. 2), 3) e 8), decisione 2002/772/CE che modifica l'atto relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento Europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione 76/787 CECA, CEE, EURATOM e della sentenza 23 aprile 1986 in causa 294/1983 Parti Ecologiste-Les Verts vs. Parlement Européen.



I ricorrenti, in particolare, hanno rassegnato con il ricorso introduttivo le seguenti conclusioni:

“Piaccia al Tribunale Civile di Cagliari, ogni contraria istanza e deduzione disattesa, così giudicare:

previo rinvio pregiudiziale ai sensi dell’art. 267 TFUE alla Corte di Giustizia dell’UE delle questioni relative all’interpretazione/applicazione del diritto comunitario;

previa rimessione alla Corte costituzionale, delle questioni incidentali di costituzionalità che con il presente atto vengono dedotte in giudizio, considerata la loro rilevanza ai fini del decidere e ritenuta la loro non manifesta infondatezza:

— accertare e dichiarare il diritto dei ricorrenti — cittadini italiani ed elettori iscritti nelle liste elettorali della Circoscrizione V (doc. 1. e 2.) — di esercitare il proprio diritto di voto libero, eguale, personale e diretto, così come attribuito e garantito nel suo esercizio dalla Costituzione Italiana e dai vigenti Trattati sull’Unione Europea e il suo funzionamento e norme comunitarie —

In caso di resistenza alla domanda attrice, spese compensate in quanto non vi è un interesse privato nel suo accoglimento, ma interesse personale come cittadini elettori alla regolarità del processo elettorale.”

1.1. I convenuti si sono opposti all’accoglimento delle domande di parte ricorrente eccependo, in via preliminare di rito, la carenza dell’interesse ad agire e la nullità della domanda per la assoluta indeterminatezza delle conclusioni e chiedendone, nel merito, il rigetto in ragione della loro infondatezza.

2. Le questioni preliminari di rito.

2.1. L’Avvocatura dello Stato ha eccepito il difetto di una delle condizioni dell’azione assumendo che i ricorrenti non sarebbero portatori di un interesse ad agire “munito dei requisiti di concretezza ed attualità indispensabili per potere ingenerare il dovere del Giudice di pronunciare nel merito”.

L’eccezione deve essere disattesa.

Sul punto è sufficiente richiamare l’autorevole precedente rappresentato dalle pronunzie della Corte di Cassazione di cui alla ordinanza interlocutoria n. 12060/ 2013 del 21.3.2013 e della sentenza n. 8878/2014 del 4 aprile 2014 in cui la Corte ha affrontato espressamente — e positivamente risolto — la questione relativa alla sussistenza, ai sensi dell’art. 100 cpc, dell’interesse in capo alla parte ricorrente — che aveva proposto in quel giudizio una domanda di accertamento in ordine all’esercizio del diritto di voto in modo libero, diretto e conforme alle previsioni contenute nella Costituzione e nel Protocollo 1 della Cedu del tutto simile a quella oggetto del presente giudizio — a proporre un’azione il cui *petitum* sostanziale era diretto al riconoscimento della pienezza del diritto di voto, quale diritto politico di rilevanza primaria, attraverso la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme, in tesi, lesive di tale posizione soggettiva.

2.2. Le parti convenute hanno altresì eccepito che la assoluta indeterminatezza delle conclusioni rassegnate dai convenuti determinerebbe la nullità della domanda.

La semplice lettura delle conclusioni formulate dai ricorrenti, in uno con lo stretto nesso di consequenzialità che esiste tra la rappresentazione contenuta nelle pagine del ricorso espositive della lamentata lesione del diritto di voto e la tutela invocata, consente di escludere che vi sia nel ricorso introduttivo una qualche incertezza sul contenuto del *petitum* la cui portata sia tale da rendere nullo l’atto introduttivo.

3. La prova della titolarità del diritto di voto che si assume lesa.

Tutti i ricorrenti ad esclusione di Pattarozzi Andrea (il quale non ha effettuato sul punto alcuna produzione) hanno dimostrato di essere elettori iscritti nelle liste elettorali.

Tutti i ricorrenti ad esclusione di Pattarozzi Andrea e Pili Mauro (il quale ha prodotto un attestato della Camera dei Deputati XVII Legislatura dal quale risulta il luogo e la data di nascita, la qualità di Deputato ma non la sua attuale residenza) hanno dimostrato di essere iscritti nelle liste elettorali di un Comune appartenente alla Circoscrizione europea V Insulare della Sardegna e Sicilia.

In assenza della prova di tali presupposti di fatto, idonei a dimostrare in concreto la titolarità in capo ai ricorrenti Pattarozzi Andrea e Pili Mauro del diritto a tutela del quale è stata esercitata la presente azione di accertamento, la domanda da costoro proposta manca dei presupposti di merito per potere essere accolta.

4. Le doglianze dei ricorrenti in generale.

Le doglianze dei ricorrenti sono state espone in ricorso nei seguenti termini riassuntivi e generali.

«Con la domanda di merito si chiede l’accertamento del diritto degli attori di esercitare il proprio diritto di voto libero, eguale e diretto, così come costituzionalmente garantito nel suo esercizio, lamentandone la lesione a causa della dedotta illegittimità costituzionale e della contrarietà alla normativa europea comunitaria della legge L. 24 gennaio 1979, n. 18 — Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia così come modificata Legge 20 febbraio 2009, n. 10 “Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l’elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia”.



Le censure d'incostituzionalità traggono principalmente origine dalle modificazioni, introdotte con la Legge n. 10/2009, nella disciplina previgente sulla elezione del Parlamento Europeo, contenuta nei testi originari, nonché di modifiche legislative nazionali e comunitarie entrate in vigore successivamente all'adozione della l. 18/1979, come la Legge 15 Dicembre 1999, n. 482 "Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche" e il Trattato di Lisbona. Le modificazioni evidenziano, al di là di ogni ragionevole dubbio, la incompatibilità della normativa attuale con le norme costituzionali e comunitarie in materia, avuto riguardo ad alcune delle disposizioni introdotte a modifica o a integrazione delle precedenti.»

4.1. Gli articoli della legge 24 gennaio 1979 n. 18 "Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia", come modificata dalla legge 20 febbraio 2009 n. 10, che si assumono in tesi di parte ricorrente lesivi dell'esercizio di voto secondo i principi costituzionali e comunitari sono i seguenti:

- 12, comma 4, 5 e 9;
- 20, c 1, n. 1);
- 21, c. 1 n. 1) bis, 2 e 3);
- 22, commi 2 e 3.

4.2. Le norme di rango costituzionale che si assumono violate da tali disposizioni sono gli articoli: — 1; — 2; — 3; — 48; — 49; — 51; — 56; — 58; — 117, primo comma, della Costituzione.

4.3 Le norme di rango comunitario che si assumono violate da tali disposizioni sono gli articoli: — 3 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; 20, 22, 223 e 224 TFUE; — 2, 6, 9, 10 e 14 TUE, Preambolo cpv 2°; — 10, 12, 20, 21 e 39 Carta dei diritti fondamentali dell'UE; — 1 c. 1 nn. 2), 3) e 8), decisione 2002/772/CE che modifica l'atto relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento Europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione 76/787 CECA, CEE, EURATOM e della sentenza 23 aprile 1986 in causa 294/1983 Parti Ecologiste-Les Verts vs. Parlament Européen.

5. Le singole doglianze.

Si procede ora all'esame delle singole doglianze seguendo l'ordine espositivo contenuto in ricorso.

5.1. Ricorso Paragrafo 8 pag.6. "Con l'assegnazione di seggi al di fuori della Circostrizione a causa del comportamento elettorale dei votanti nella circostrizione si viola il principio del voto personale e diretto".

La norma che determina la violazione rappresentata dai ricorrenti in ordine al c.d. slittamento dei seggi dalle circostrizioni territoriali dell'Italia Meridionale ed Insulare con minore affluenza è in realtà l'art. 21, primo comma n. 3 della legge 24 gennaio 1979 n. 18 "Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia", come modificata dalla legge 20 febbraio 2009 n. 10.

Tale norma, per la parte qui in rilievo, è da considerarsi abrogata per incompatibilità in conseguenza dell'entrata in vigore delle disposizioni di cui alla legge 9 aprile 1984 n. 61.

Il fenomeno dello slittamento è da ritenersi superato in ragione dell'applicazione anche alle elezioni del Parlamento Europeo della disciplina prevista dall'art. 83, primo comma, n. 8 del Dpr n. 361/1957 in materia di elezione della Camera dei Deputati.

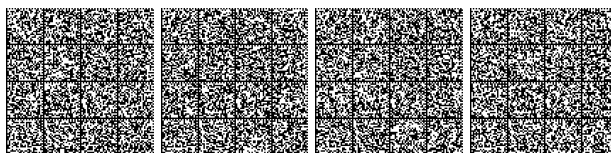
Le considerazioni difensive svolte sul punto dalla Avvocatura dello Stato sono condivisibili in quanto viene offerta un'interpretazione della legge 24 gennaio 1979 n. 18 conforme ai principi costituzionali e comunitari che si basa sul contenuto delle pronunzie del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale n. 2886 del 2011 ed in sede consultiva n. 4748 del 2013.

5.2. Ricorso Paragrafo 9 pag. 9. "L'introduzione della soglia del 4% è incostituzionale e contraria ai trattati in quanto la sola base che lo consente è la decisione 2002/772/CE nella parte in cui introduce con l'art. 1 c.1 n. 3) l'art. 2 bis nella decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom, che ammette la possibilità di introdurre soglie di accesso fino ad un massimo del 5% nazionale."

I ricorrenti si dolgono sotto diversi profili della illegittimità costituzionale e della non conformità ai principi comunitari della normativa nazionale sopra richiamata per la parte in cui esclude dal riparto dei seggi le liste che non hanno superato lo sbarramento del 4% dei voti validi a livello nazionale.

L'Avvocatura dello Stato contesta le argomentazioni svolte sul punto dai ricorrenti sulla base dei seguenti richiami:

1) alla normativa comunitaria per la parte in cui con l'Atto Unico firmato a Bruxelles il 20 settembre 1976 attribuisce al legislatore nazionale la facoltà di introdurre una soglia minima di sbarramento non superiore al 5% dei suffragi espressi senza prevedere alcun correttivo a beneficio delle liste che non la raggiungono;



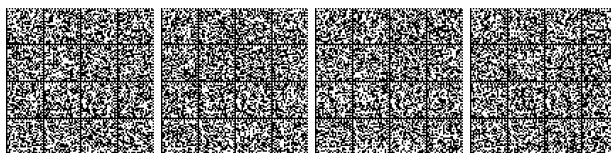
2) alle decisioni della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo

a) ricorso n. 10226/03 Yumak e Saddak c. Turchia in data 8 luglio 2008 (in forza della quale è stato escluso che l'imposizione di una soglia elettorale di sbarramento violi la libertà di espressione dei cittadini e in particolare l'art. 3 del Protocollo n. 1 della Cedu; *cf.* paragrafi 105 e seguenti);

b) ricorso n. 11583/08 Saccomanno c. Italia in data 13 marzo 2012 (in forza della quale sono stati ribaditi i principi più volte espressi dalla Corte in ordine al fatto che il diritto soggettivo di voto di cui all'art. 3 del Protocollo n. 1 della Cedu non è assoluto, potendo essere sottoposto ad alcune «limitazioni implicite», le quali sono individuate con un ampio margine di discrezionalità dagli Stati contraenti e possono avere ad oggetto i correttivi previsti nei sistemi proporzionali per correggere gli effetti negativi di questo tipo di scrutinio ed assicurare una maggiore stabilità all'interno del Parlamento, ivi compresi i premi di maggioranza e le soglie elettorali di sbarramento; *cf.* paragrafi 47, 48, 49, 50, 71, 73, 74);

3) alla decisione della Corte costituzionale nella sentenza n. 271 del 2010 resa in data 8 luglio 2010 con la quale è stata dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 1, n. 2 della legge 24 gennaio 1979 n. 18 in riferimento agli articoli 1, 3, 11, 48, 49, 51 e 97 della Costituzione e in relazione all'art. 10 del Trattato sull'Unione Europea, 10, 11, 39 e 40 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea nella parte in cui prevede «la soglia nazionale di sbarramento . . . senza stabilire alcun correttivo, anche in sede di riparto dei resti, in particolare «non consentendo anche alle liste escluse dalla soglia di sbarramento di partecipare all'assegnazione dei seggi attribuiti con il meccanismo dei resti» (in forza della quale è stato affermato che «ove pure si ammettesse che una clausola di sbarramento, che estrometta del tutto dall'attribuzione dei seggi le liste sotto il 4%, senza alcun correttivo, sia in contrasto con i parametri costituzionali indicati dal collegio rimettente, va osservato che quest'ultimo domanda una pronuncia additiva. Il giudice *a quo*, infatti, chiede a questa Corte di introdurre un meccanismo diretto ad attenuare gli effetti della soglia di sbarramento, consistente nel concedere alle liste che non l'abbiamo superata la possibilità di partecipare, con le rispettive cifre elettorali, all'aggiudicazione dei seggi distribuiti in base ai resti. Ma tale attenuazione non ha una soluzione costituzionalmente obbligata, potendosi immaginare numerosi correttivi volti a temperare gli effetti della soglia di sbarramento, a partire dalla riduzione della soglia stessa. Ne deriva, secondo la costante giurisprudenza di questa corte, che la questione sollevata sollecitando l'intervento additivo in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata deve ritenersi inammissibile — fra le più recenti, sentenza numero 58 del 2010; ordinanze n. 59 e 22 del 2010»);

4) alla decisione del Consiglio di Stato n. 4786 del 2011 in data 16 agosto 2011 in ordine alla interpretazione da dare all'art. 21, comma 1, n. 2 della legge 24 gennaio 1979 n. 18 in relazione sia alla compatibilità coi principi costituzionali e comunitari del *quorum* di sbarramento, sia con riguardo all'esclusione dell'assegnazione dei seggi che rimangono ancora da attribuire dopo la divisione della cifra elettorale nazionale di ciascuna lista per il quoziente elettorale nazionale a quelle liste che non hanno superato la soglia del 4% del quoziente elettorale nazionale (in forza della quale è stato riconosciuto che la previsione della clausola di sbarramento «non collide con le coordinate costituzionali in quanto persegue la ragionevole finalità di evitare una eccessiva frammentazione della rappresentanza parlamentare attraverso l'esclusione delle forze politiche che non dimostrino sul campo il possesso di un'adeguata rappresentatività . . . meccanismo che neppure collide con la normativa comunitaria visto che, al contrario, la decisione del Consiglio 76/787/CECA, CEE, Euratom, come modificata dalla decisione 25 giugno 2002 e 23 settembre 2002, 2002/772/CE, riconosce la possibilità ai Paesi membri di introdurre una soglia minima di sbarramento per l'attribuzione dei seggi, entro il limite del 5% dei suffragi validamente espressi, senza prevedere alcun tipo di correttivo a beneficio delle forze politiche che non la raggiungano. Ne deriva che la normativa comunitaria, lungi dal considerare il principio di proporzionalità incompatibile con la fissazione una clausola di sbarramento, considera l'introduzione del *quorum* quale correttivo utile onde accrescere la stabilità degli organi elettivi. Si deve aggiungere che la normativa comunitaria non fissa vincoli puntuali agli Stati membri nazionali in quanto rimette alla discrezionalità politica del legislatore nazionale la scelta circa l'*an* e le modalità di esercizio dell'opzione. Non conduce ad un diverso esito la sottolineatura, operata in sede d'appello, dei principi di libertà, pluralismo e rappresentatività democratica sanciti dai Trattati di Nizza e di Lisbona, posto che detti cardini ordinamentali non toccano in modo specifico la materia elettorale è, comunque, non ostano ad una scelta normativa tesa a razionalizzare la rappresentanza parlamentare con l'introduzione di un correttivo al principio di proporzionalità teso scongiurare il rischio di dispersione del voto e di frammentazione delle forze politiche nazionali. Detta opzione risulta immune ai rimproveri costituzionali rivolti dall'appellante in quanto la democraticità ed il pluralismo del sistema rappresentativo non sono lesi dalla previsione di *quorum* elettorali o di limitazione alla rappresentanza delle forze politiche concorrenti in una competizione elettorale. Il sistema della proporzionalità e, infatti, uno dei possibili sistemi utilizzati dal legislatore, suscettibile di deroga mediante temperamenti alla fedele traduzione in seggio dei consensi che favoriscono la governabilità e la razionalizzazione del consenso. La scelta di prevedere detta soglia di sbarramento nella misura del 4% non inficia poi l'eguaglianza del diritto di voto ex art. 48 Cost.



E non innesca una disparità di trattamento dei candidati in contrasto con l'art. 51 Cost.. La differenziazione operata tra i candidati e le liste di appartenenza non è, infatti, frutto di una discriminazione legislativa aprioristica ma rappresenta la conseguenza fisiologica dell'espressione della volontà sovrana degli elettori. Alla stregua di dette coordinate non può ritenersi che il «diritto di tribuna», ossia l'assegnazione dei seggi anche ai raggruppamenti politici che non hanno raggiunto la soglia minima, costituisca una pretesa qualificata sul piano costituzionale o comunitario in quanto la scelta di fissare una soglia di rappresentatività mira al ragionevole scopo di assicurare la presenza in Parlamento europeo di forze politiche che abbiano un ruolo adeguato nel sistema politico nazionale e che, come tali, siano idonee a concorrere in modo adeguato al processo di formazione delle scelte politiche in ambito europeo. . . . Il problema del riconoscimento delle minoranze linguistiche al pari di ulteriori problemi tecnici connessi alla legislazione settoriale — quali anche i contestati effetti dello sbarramento con riferimento al rimborso delle spese per le campagne elettorali — non possono mettere in discussione la scelta legislativa di limitare l'elezione alle sole liste maggiormente rappresentative nell'ambito di un meccanismo elettorale in questione che prevede un collegio unico nazionale pur se articolato in cinque circoscrizioni.)”

Le osservazioni difensive svolte dall'Avvocatura dello Stato attraverso i suddetti richiami normativi e giurisprudenziali debbono essere condivise.

In particolare, le decisioni richiamate (alla cui integrale motivazione si rimanda) hanno già avuto modo di affrontare la maggior parte delle questioni qui in esame come sollevate dai ricorrenti ed hanno tracciato un quadro preciso dei principi costituzionali e comunitari dalla cui interpretazione non v'è ragione di discostarsi (non essendo stati spesi argomenti ulteriori neppure nella memoria difensiva “conclusionale” depositata da parte ricorrente in data 23 aprile 2014) ed in forza dei quali è possibile escludere che l'esercizio del diritto di voto nelle elezioni europee sia leso dalla normativa nazionale vigente.

5.2.1. La difesa dei ricorrenti ha tratto ulteriori argomenti a sostegno della tesi della non rispondenza della soglia di sbarramento alla effettiva libertà del voto dalla circostanza che con l'introduzione del nuovo art. 10 del TUE il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa e i cittadini sono direttamente rappresentati a livello dell'Unione nel Parlamento europeo, mentre gli Stati membri sono rappresentati dal Consiglio.

Detta argomentazione è stata inoltre ricondotta ad uno dei passaggi chiave utilizzato nella sentenza del 9 novembre 2011 con la quale la Corte costituzionale federale tedesca ha ritenuto la soglia di sbarramento del 5% presente nella normativa sulla elezione dei deputati nel Parlamento Europeo contraria ai principi dell'eguaglianza nel diritto di voto e delle pari opportunità dei partiti politici.

Il giudice delle leggi tedesco ha ritenuto che le giustificazioni fino ad allora adottate nel sistema costituzionale tedesco (ed in realtà del tutto simili a quelle espresse nella giurisprudenza comunitaria ed in quella costituzionale italiana) per ritenere conforme ai principi la soglia minima di rappresentatività — in ragione, principalmente, della utilità che il correttivo alla rappresentatività piena propria del sistema proporzionale puro garantisce in ordine alle esigenze di stabilità del Parlamento europeo ed alla non eccessiva frammentarietà dei gruppi in esso presenti — fossero superate dal fatto che il Parlamento europeo non è caratterizzato dalla contrapposizione tra una maggioranza di governo e una opposizione ed il processo di formazione della volontà parlamentare, anche quando i Trattati richiedono maggioranze qualificate, non è condizionato dall'esistenza di una maggioranza costante costituita da una stabile coalizione di gruppi determinati alla quale si contrappone una opposizione.

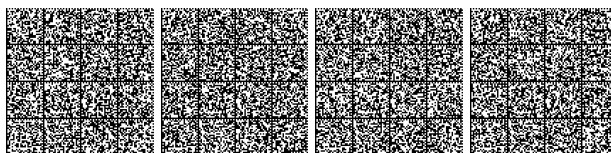
Ora, il passaggio che si pone all'attenzione del giudicante in questo procedimento è quello di valutare se dette argomentazioni siano sufficienti a giustificare la non manifesta infondatezza della questione di legittimità sollevata e per tale via determinare la sua rimessione alla Corte costituzionale.

La risposta è negativa e si fonda sulla interpretazione che la Corte costituzionale italiana ha di recente fornito con la nota sentenza n. 1 del 2014 in ordine alla valutazione di costituzionalità da compiersi allorquando si pongono a confronto le scelte del legislatore in materia di procedimenti elettorali con i principi sulla eguaglianza del voto.

La Corte costituzionale

a) dopo avere premesso che

— “Questa Corte ha da tempo ricordato che l'Assemblea Costituente, «pur manifestando, con l'approvazione di un ordine del giorno, il favore per il sistema proporzionale nell'elezione dei membri della Camera dei deputati, non intese irrigidire questa materia sul piano normativo, costituzionalizzando una scelta proporzionalistica o disponendo formalmente in ordine ai sistemi elettorali, la configurazione dei quali resta affidata alla legge ordinaria» (sentenza n. 429 del 1995). Pertanto, la «determinazione delle formule e dei sistemi elettorali costituisce un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa» (sentenza n. 242 del 2012; ordinanza n. 260 del 2002; sentenza n. 107 del 1996). Il principio costituzionale di eguaglianza del voto — ha inoltre rilevato questa Corte — esige che l'esercizio dell'elettorato attivo avvenga in condizione di parità, in quanto «ciascun voto



contribuisce potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi» (sentenza n. 43 del 1961), ma «non si estende [...] al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore [...] che dipende [...] esclusivamente dal sistema che il legislatore ordinario, non avendo la Costituzione disposto al riguardo, ha adottato per le elezioni politiche e amministrative, in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle consultazioni popolari» (sentenza n. 43 del 1961). Non c'è, in altri termini, un modello di sistema elettorale imposto dalla Carta costituzionale, in quanto quest'ultima lascia alla discrezionalità del legislatore la scelta del sistema che ritenga più idoneo ed efficace in considerazione del contesto storico. —

b) ha definito l'ambito entro cui operare il giudizio di legittimità costituzionale precisando che

— “In ambiti connotati da un'ampia discrezionalità legislativa, quale quello in esame, siffatto scrutinio impone a questa Corte di verificare che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale. Tale giudizio deve svolgersi «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» (sentenza n. 1130 del 1988). Il test di proporzionalità utilizzato da questa Corte come da molte delle giurisdizioni costituzionali europee, spesso insieme con quello di ragionevolezza, ed essenziale strumento della Corte di giustizia dell'Unione europea per il controllo giurisdizionale di legittimità degli atti dell'Unione e degli Stati membri, richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi.” —

c) per fondare, infine, il giudizio sulla non legittimità della norma censurata in presenza di un netto e significativo sbilanciamento dei valori a confronto

— “Le norme censurate, pur perseguendo un obiettivo di rilievo costituzionale, qual è quello della stabilità del governo del Paese e dell'efficienza dei processi decisionali nell'ambito parlamentare, dettano una disciplina che non rispetta il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti, ponendosi in contrasto con gli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost. In definitiva, detta disciplina non è proporzionata rispetto all'obiettivo perseguito, posto che determina una compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea, nonché dell'eguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente.” —

Se, dunque, appare corretto ricavare da detta pronuncia il principio della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale allorché la scelta del legislatore determina una compromissione rilevante ed evidente di uno degli interessi costituzionali in gioco, la conseguenza che deve trarsi — nell'affrontare nel caso in esame la questione della compatibilità della soglia di sbarramento prevista dalla legge sull'elezione al Parlamento europeo dei deputati italiani — è quella di ritenere che l'argomento cardine della coerenza dell'obiettivo di rilievo costituzionale, qual è quello dell'efficienza dei processi decisionali in ambito parlamentare, perseguito con lo stabilire una soglia di sbarramento per i gruppi di minore rappresentatività, non può considerarsi essere stato superato in maniera così netta e definitiva rispetto a tutte le considerazioni che la Corte Costituzionale, la Corte di Cassazione e il Consiglio di Stato hanno sino ad ora svolto nelle rispettive decisioni sopra esaminate, così come, di contro, sostengono i ricorrenti con il richiamo alla pronuncia dei Giudici costituzionali tedeschi.

In altri termini la questione di legittimità costituzionale in esame per non ritenersi manifestamente infondata dovrebbe avere ad oggetto una disposizione normativa che sia priva di giustificazione e che non sia interpretabile secondo canoni costituzionali adeguati.

Seguendo l'interpretazione richiamata deve ritenersi che la soglia di sbarramento sia costituzionalmente legittima quando soddisfa i requisiti:

- del perseguimento di uno scopo legittimo;
- della proporzionalità nel raggiungimento di tale scopo.

Nel caso in esame è ben possibile trovare una valida giustificazione alla presenza della soglia di sbarramento in quanto lo scopo legittimo è quello della limitazione della frammentazione partitica ed il suo perseguimento è legittimo in quanto non è rivolto alla indiscriminata esclusione dei gruppi che non raggiungono la soglia.

E' opportuno, al riguardo, evidenziare come nell'interpretazione giurisprudenziale richiamata la legittimità costituzionale della soglia di sbarramento è stata giustificata con riguardo non alla sola garanzia di stabilità del rapporto di formazione del governo da parte dell'organo legislativo ed al mantenimento della fiducia parlamentare, ma anche — ed



essenzialmente — con riferimento alla «efficienza dei processi decisionali nell'ambito parlamentare» (Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 2014), costituendo la soglia di sbarramento un «correttivo utile onde accrescere la stabilità degli organi elettivi» attraverso « la presenza in Parlamento europeo di forze politiche che abbiano un ruolo adeguato nel sistema politico nazionale e che, come tali, siano idonee a concorrere in modo adeguato al processo di formazione delle scelte politiche in ambito europeo», nonché «a scongiurare il rischio di dispersione del voto» (Consiglio di Stato n. 4786 del 2011).

Se, dunque, l'interesse degno di tutela che consente di ritenere costituzionalmente corretta l'introduzione di una soglia di sbarramento è rappresentato (anche ed essenzialmente) dalla efficienza dei processi decisionali in ambito parlamentare, allora non c'è da dubitare che tale valore sia stato adeguatamente tenuto in conto dal legislatore nazionale e ciò in ragione dell'esercizio delle funzioni legislative che sono attribuite al Parlamento Europeo, nonché di quelle riconosciute a tale Organo in materia di approvazione del bilancio — per di più — in presenza di un'ampia maggioranza e di controllo sulle altre Istituzioni dell'Unione.

Esiste nell'ordinamento comunitario l'esigenza di garantire nel momento formativo della volontà del Parlamento europeo processi di aggregazione quanto più semplici e coesi.

Restano, quindi, ancora del tutto valide le considerazioni che vedono bilanciate le contrapposte esigenze costituzionali della rappresentatività del voto e dell'efficienza dei processi formativi della volontà parlamentare.

5.3. Ricorso Paragrafo 11 pag. 19 . «Esistono altre disposizioni, oltre che le norme sul finanziamento delle campagne elettorali, che alterano la concorrenza tra i soggetti già presenti nel Parlamento Europeo e chi vuole accedervi in base ad elezioni libere e democratiche, quale è l'esenzione dalla raccolta di firme di presentazione ai sensi dell'art. 12 c. 4 l. 18/1979, mentre i nuovi soggetti devono raccogliere non meno di 30.000 sottoscrizioni e non più di 35.000 e in tutte le regioni.»

Le osservazioni che sono state svolte in precedenza — nel richiamare i principi elaborati dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in ordine alla discrezionalità riconosciuta ai singoli Stati membri nei loro rispettivi ordinamenti giuridici nel regolare l'elettorato attivo e passivo — portano ad escludere che la deroga contenuta nell'art. 12 della legge 24 gennaio 1979 n. 18 comma quarto alla necessaria sottoscrizione delle liste dei candidati da un certo numero di elettori (a mente della quale nessuna sottoscrizione è richiesta: per i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare nella legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi anche in una sola delle Camere o che nell'ultima elezione abbiano presentato candidature con proprio contrassegno e abbiano ottenuto almeno un seggio in una delle due Camere; per i partiti o gruppi politici che nell'ultima elezione della Camera dei deputati abbiano presentato liste per l'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale con le quali si sia collegato, ai sensi dell'art. 18, comma 1, del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, pur sotto un diverso contrassegno, un candidato risultato eletto in un collegio uninominale; per i partiti o gruppi politici che nell'ultima elezione abbiano presentato candidature con proprio contrassegno ed abbiano ottenuto almeno un seggio al Parlamento europeo; nel caso in cui la lista sia contraddistinta da un contrassegno composito, nel quale sia contenuto quello di un partito o gruppo politico esente da tale onere) rappresenti una irragionevole limitazione del diritto dei cittadini di partecipare alle elezioni e non garantisca le condizioni per assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo.

La scelta del legislatore è riconducibile non ad un arbitrario vantaggio che viene accordato ai soggetti politici che sono già presenti nelle istituzioni, ma all'apposizione di un filtro idoneo ad evitare che il procedimento elettorale sia aperto indistintamente a qualsiasi soggetto che non abbia raggiunto tra la popolazione un minimo di aggregazione e di consenso, filtro che opera attraverso la soglia di sbarramento rappresentato dal numero delle firme necessarie per la presentazione di una lista nuova e che non opera, viceversa, per quei partiti o gruppi politici la cui presenza in parlamento o la cui partecipazione a precedenti elezioni dimostra come sia già stato raggiunto e comprovato tra la popolazione quel minimo di aggregazione e di consenso.

Sul punto non appare contenere alcun argomento decisivo per l'accoglimento della tesi rappresentata dai ricorrenti la decisione, richiamata da costoro, assunta dalla Corte di Giustizia della Comunità Europea del 23 aprile 1986 nella causa C.294/83 Parti Ecologiste «Les Vertes» contro Parlamento Europeo.

In tale decisione la Corte — nel valutare la diversa questione (rispetto a quella posta nel presente procedimento) della violazione dell'art. 7 n. 2 dell'atto 20 settembre 1976 relativo all'elezione dei rappresentanti dell'Assemblea a suffragio universale diretto da parte della decisione assunta dall'Ufficio di presidenza del Parlamento europeo 12 ottobre 1982, concernente la ripartizione degli stanziamenti iscritti nella voce 3708 del bilancio generale delle Comunità europee, e della decisione dell'Ufficio di presidenza ampliato del Parlamento europeo 29 ottobre 1983, recante adozione del regolamento per l'impiego degli stanziamenti destinati al rimborso delle spese delle formazioni politiche partecipanti alle elezioni europee del 1984 — ha statuito che nella nozione della procedura elettorale uniforme di cui



all'art. 138 n. 2 del Trattato rientra anche la regolamentazione dei rimborsi elettorali per i gruppi che partecipano alle elezioni con la conseguenza, costituente il motivo pregiudiziale rispetto a tutti gli altri di accoglimento del ricorso, che detta regolamentazione rientrava tra gli atti di competenza dei legislatori nazionali e non anche del Parlamento Europeo che lo aveva assunto.

Prendendo, infine (ed ancora una volta), spunto dalle osservazioni svolte dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 2014 deve ritenersi che la scelta del legislatore di regolare il procedimento elettorale rispetta la Carta allorché il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti a confronto è stato realizzato con modalità tali da non determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e, come tale, incompatibile con il dettato costituzionale.

Tale giudizio deve avvenire con le modalità illustrate dalla Corte Costituzionale quali in precedenza richiamate (*cf.* sentenza citata paragrafo 3.1).

La rimessione alla Corte delle questioni di costituzionalità dell'art. 12 in esame è da escludersi poiché la scelta del legislatore di disporre uno sbarramento minimo in termini di semplice adesione di un certo numero di firmatari alla lista per quelle di nuova partecipazione al procedimento elettorale europeo non appare arbitrario, in quanto teso ad evitare il rischio di una frammentazione eccessiva dei soggetti partecipanti alla formazione delle politiche europee, nonché a scongiurare il rischio di dispersione del voto.

5.4. Ricorso Paragrafo 12 pag. 19. “La legge elettorale europea 18/1979 e s.m.i. presenta problemi di costituzionalità in relazione alle norme speciali e derogatorie previste per alcune minoranze linguistiche e precisamente la francese della Val d'Aosta, la tedesca della Provincia di Bolzano e la slovena del Friuli Venezia Giulia (art. 12 c. 8, 21 c. 1 nn 1) e 3) e, 22 c. 2 e 3 l. 18/1979, come modificata dalla legge 10/2009. Ci sono tre ordini di problemi: *A*) Il trattamento differenziato rispetto alle norme elettorali per l'elezione della Camera dei Deputati; *B*) il trattamento differenziato delle minoranze linguistiche francese, tedesca e slovena rispetto alle altre minoranze riconosciute con la legge n. 482/1999 di tutela delle minoranze linguistiche storiche; *C*) il trattamento in favore delle minoranze linguistiche, rispetto alle minoranze politiche.”

La questione sub A non ha alcuna rilevanza autonoma ai fini dell'accertamento oggetto della domanda.

Le questioni sub B — che è stata formulata in termini contraddittori, atteso che i ricorrenti affermano di non dolersi, in quanto contrari alle soglie di accesso alle elezioni europee, che certe facoltà siano concesse alle minoranze linguistiche ma che si limitino solo ad esse e non operino anche in altri casi — e sub C si risolvono nella valutazione della conformità ai principi posti dagli artt. 3, 48, 49 e 51 della Costituzione della previsione contenuta nel combinato degli artt. 12, comma 9, 21, comma 1 nn. 1 e 3, e 22, commi 2 e 3 della legge n. 18 del 1979 in considerazione del riconoscimento da parte del legislatore di una deroga alla regola della previsione della soglia di sbarramento in favore dei partiti o gruppi politici espressione di alcune (e, segnatamente, delle sole tre minoranze linguistiche richiamate dell'art. 12 comma 9 della legge n. 18 del 1979) e non di tutte le altre minoranze sia linguistiche, sia politiche.

5.4.1. La questione appare manifestamente infondata con riferimento al diverso grado di tutela delle minoranze non linguistiche, rispetto a queste ultime, atteso che la distinzione caratterizzante una minoranza linguistica da una minoranza politica, in uno con la previsione contenuta nell'art. 6 della Costituzione, è di per sé idonea a giustificare la regolamentazione da parte del legislatore con modalità differenti per la prima, ma non anche per la seconda, del procedimento elettorale senza con questo violare alcun principio costituzionale.

5.4.2. Oltretutto rilevante, appare non manifestamente infondata la questione relativa alla discriminazione che la norma opera tra le liste di candidati eventualmente presentate da partiti o gruppi politici espressi dalla minoranza di lingua francese della Valle d'Aosta, di lingua tedesca della provincia di Bolzano e di lingua slovena del Friuli-Venezia Giulia e le liste eventualmente presentate da altre minoranze linguistiche riconosciute e tutelate da una legge dello Stato o da Convenzioni Internazionali sottoscritte e ratificate dall'Italia.

Le norme censurate sono:

- a) l'art. 12, comma 9, L.18/1979;
- b) l'art. 21, comma 1 nn. 1 e 3 L. 18/1979;
- c) l'art. 22, commi 2 e 3 L.18/1979 .

Le ragioni della censura sono state così espresse dai ricorrenti.

“Soltanto le liste espressione delle minoranze linguistiche specificate possono partecipare alle elezioni in coalizione con altre liste, con l'unico limite che si tratti di una lista presente in tutte le circoscrizioni. Questa possibilità consente soltanto a queste liste di poter sottrarsi alla soglia di accesso del 4% su scala nazionale.



Si pone una questione di disparità di trattamento vietata dal combinato disposto degli artt. 2 e 3 Cost. e trattandosi di elezioni anche dell'art. 51 Cost., in quanto un candidato in una lista espressione di minoranza linguistica, tedesca o slovena partecipa alle elezioni in una condizioni di maggior favore. . . . Il mancato riconoscimento nella legge elettorale di altre minoranze linguistiche riconosciute e tutelate da una legge dello Stato e da convenzioni internazionali sottoscritte (La Carta europea delle lingue regionali o minoritarie conclusa a Strasburgo il 5 novembre 1992) e anche ratificate (Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali fatta a Strasburgo il 1° febbraio 1995, ratificata con L. 28 agosto 1997, n. 302 in *Gazzetta Ufficiale* n. 215 S.O. del 15 settembre 1997) dall'Italia oltre che discriminazione in violazione dell'art. 3 Cost. limita gravemente la libertà di voto e la possibilità di candidarsi per gli appartenenti alle minoranze linguistiche diverse da quelle slovena, francese e tedesca con violazione degli artt. 48 e 51 Cost.”.

La questione di legittimità costituzionale in esame è rilevante al fine dell'accoglimento dell'azione di accertamento-costitutiva proposta dai ricorrenti e la sua non manifesta infondatezza può apprezzarsi per le seguenti ragioni.

La Carta Costituzione riconosce all'art. 6 la tutela delle minoranze linguistiche.

Il legislatore nazionale con la legge 15 dicembre 1999 n. 482 ha previsto all'art. 2 che «in attuazione dell'art. 6 della Costituzione e in armonia con i principi generali stabiliti dagli organismi europei e internazionali, la Repubblica tutela la lingua e la cultura delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo».

Il riconoscimento delle minoranze linguistiche era già presente nella normativa nazionale e regionale del nostro ordinamento anche prima della entrata in vigore della legge n. 482 del 1999 e le misure di tutela delle minoranze linguistiche sono andate successivamente sempre più ampliandosi.

La normativa comunitaria riconosce inoltre, accanto alla tutela particolarmente accentuata delle lingue regionali o minoritarie (di cui alla Carta Europea delle lingue regionali o minoritarie adottata dal Consiglio d'Europa il 5.11.1992), « la protezione delle minoranze nazionali e dei diritti delle libertà delle persone appartenenti a queste minoranze» e garantisce «ad ogni persona appartenente ad una minoranza nazionale il diritto all'eguaglianza di fronte alla legge e ad una eguale protezione dalla legge» attraverso l'adozione di «misure adeguate in vista di promuovere, in tutti i settori della vita economica, sociale, politica e culturale una eguaglianza piena ed effettiva tra le persone appartenenti ad una minoranza nazionale e quelle appartenenti alla maggioranza» (artt. 1 e 2 della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali Strasburgo 1.2.1995 ratificata con la legge n. 302 del 1997) .

Gli Stati europei hanno predisposto una varietà di strumenti per garantire la rappresentanza politica delle minoranze etniche e linguistiche nei paesi in cui vivono ed, in particolare, nella materia elettorale.

Alcuni ordinamenti conoscono regole specifiche a favore delle minoranze per limitare gli effetti conseguenti alla previsione delle soglie di sbarramento.

Rientrano in detta categoria le deroghe nella applicazione della generale clausola di sbarramento previste per i partiti espressione delle minoranze etniche o linguistiche, per effetto delle quali tali partiti non devono più raggiungere la percentuale minima dei voti prevista per l'acquisizione dei seggi.

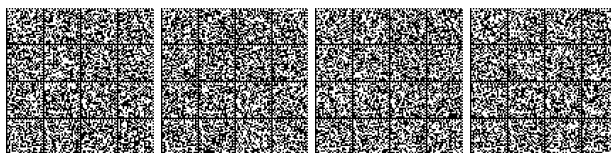
L'ordinamento italiano prevede il predetto tipo di correttivo nella legge elettorale per l'elezione della Camera dei deputati (art. 83, c. 1 . n. 3 del DPR n. 361 del 1957 e sue successive modifiche).

Fanno parte di tale categoria e perseguono anch'esse la funzione di facilitare l'accesso alla partecipazione parlamentare delle minoranze anche quelle norme che ammettono il collegamento tra liste.

In tal senso gli articoli 12, 21 e 22 della legge sulle elezioni al parlamento europeo qui in esame ammettono per il riparto dei seggi il collegamento di liste di candidati dei partiti delle minoranze tedesca, slovena e francese con un altro partito che sia presente in tutti i collegi.

Le regole in questione volte ad assicurare una tutela delle minoranze non sono state considerate contrarie al principio di eguaglianza (vedi i punti 22 e 23 del Codice di buona condotta in materia elettorale adottato dalla Commissione di Venezia nella sessione del 18/19 ottobre 2002) poiché non mirano a garantire una rappresentanza alle minoranze in quanto tali, ma sono, bensì, dirette a creare una situazione di effettiva eguaglianza nel procedimento elettorale sia tra minoranze e resto della popolazione e sia tra diverse minoranze.

La stessa Corte costituzionale nella sua giurisprudenza ha più volte affermato che la tutela delle minoranze linguistiche costituisce un principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale poiché si situa al punto di incontro con altri principi, definiti “supremi”, che qualificano indefettibilmente e necessariamente l'ordinamento vigente, quali il principio pluralistico riconosciuto dall'art. 2 ed il principio di eguaglianza riconosciuto dall'art. 3 della Costituzione (cfr. Corte costituzionale sentenza n. 159 del 2009 ed ulteriori richiami ai precedenti ivi contenuti).



Inquadrate in un simile contesto, le norme in esame paiono porsi effettivamente in contrasto con il fondamentale principio di eguaglianza e con le garanzie costituzionali riconosciute dall'art. 48 al diritto di voto in condizioni di eguaglianza e dall'art. 51 per l'accesso in condizioni di eguaglianza alle cariche elettive, posto che la previsione nel procedimento elettorale europeo di correttivi a tutela delle minoranze linguistiche ed etniche non è rivolta in egual misura e con identica efficacia nei confronti di tutti i gruppi espressione delle minoranze linguistiche riconosciute espressamente nel nostro ordinamento.

Solo le liste dei candidati dei tre gruppi delle minoranze previsti nell'art. 12 comma 9 godono della particolare regola elettorale sopra vista che facilita l'accesso alla carica elettiva di parlamentare europeo, senza che sia individuabile una valida giustificazione del trattamento deteriore che viene riservato in legge alle liste rappresentative di partiti o gruppi appartenenti alle altre minoranze albanesi, catalane, greche, croate e di quelle parlanti il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo pure riconosciute dalla legislazione di settore nazionale.

6. Il rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFEU alla Corte di Giustizia dell'UE.

La richiesta del rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFEU alla Corte di Giustizia dell'UE può essere disattesa non solo in forza di buona parte delle considerazioni di merito sopra svolte, ma anche considerando che dalle decisioni sopra richiamate della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nei ricorsi n. 10226/03 Yumak e Saddak c. Turchia in data 8 luglio 2008 e n. 11583/08 Saccomanno c. Italia in data 13 marzo 2012 si evince il principio del riconoscimento agli Stati membri di un ampio margine di discrezionalità in materia elettorale dal quale consegue (secondo l'insegnamento contenuto nella Sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 paragrafo 5) che la compatibilità di tali norme con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario si traduce in una valutazione riservata alla Corte costituzionale.

7. L'accoglimento parziale del ricorso e la sospensione del giudizio.

Alla stregua delle considerazioni tutte sin qui svolte, deve ritenersi che:

- a) non possa trovare accoglimento il ricorso presentato da Pattarozzi Andrea e Pili Mauro;
- b) debba essere respinta la richiesta dei restanti ricorrenti di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFEU alla Corte di Giustizia dell'UE delle questioni relative all'interpretazione/applicazione del diritto comunitario;
- c) tra tutte le questioni di legittimità costituzionale sollevate dai ricorrenti Cabitza Flavio, Carboni Mario, Cocco Andrea, Colli Giovanni, Golme Sarah, Melis Leonardo, Mureddu Celestino, Murru Pietro, Patta Antioco, Satta Mario e Zedda Paolo Flavio debba ritenersi rilevante e non manifestamente infondata solamente quella avente ad oggetto gli artt. 12, comma 9, 21, comma 1 nn. 1 e 3, e 22, commi 2 e 3, della legge 24 gennaio 1979, n. 18 così come modificata dalla legge 20 febbraio 2009, n. 10 "Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia" in relazione agli artt. 3, 48, secondo comma, e 51, primo comma, della Costituzione;
- d) il presente giudizio debba essere sospeso per effetto della rimessione della predetta questione di legittimità costituzionale alla decisione della Corte costituzionale.

P.Q.M.

Dichiara rilevante e non manifestante infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 12, comma 1 nn., 1 e 3, e 22, commi 2 e 3, della legge 24 gennaio 1979, n. 18 come modificata dalla legge 20 febbraio 2009, n. 10, in relazione agli artt. 3, 48, secondo comma, e 51, primo comma, della Costituzione.

Dispone che la Cancelleria notifichi la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri e ne dia comunicazione al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati, oltrechè alle parti del presente giudizio.

Dispone che la Cancelleria provveda alla immediata trasmissione alla Corte Costituzionale degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle notificazioni e comunicazioni indicate nel capoverso del dispositivo che precede.

Dispone la sospensione del presente giudizio.

Cagliari 12 maggio 2014.

Il giudice designato: TAMPONI



N. 174

*Ordinanza del 7 luglio 2014 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Agrigento
sul ricorso proposto da Società Agricola Solar farm Srl c/Agenzia delle entrate - Ufficio di Agrigento*

Imposte sui redditi - Regime fiscale della produzione e cessione di energia elettrica da fonti rinnovabili agro-forestali effettuata dagli imprenditori agricoli - Qualificazione come attività connessa a quella agricola e produttiva di reddito agrario - Omessa previsione di alcun limite qualitativo e/o quantitativo oltre il quale essa diventa attività industriale che genera reddito di impresa soggetto a tassazione ordinaria - Conseguente ingiustificata applicabilità ad ingenti ricavi del regime fiscale di favore per le imprese agricole - Contrasto con i principi di solidarietà, di uguaglianza e di ragionevolezza - Violazione del principio di capacità contributiva.

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 423 [nel testo anteriore alle modifiche recate dall'art. 22, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89]; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 1093.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 53.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI AGRIGENTO

SEZIONE PRIMA

Composta dagli Ill.mi Magistrati:

Dott. Palma Romeo Ermenegildo - Presidente

Dott. Cancilla Francesco Antonino - Relatore ed estensore

Avv. Macaluso Salvatore - Giudice

a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 9 giugno 2014, ha pronunciato la seguente:

ORDINANZA

Sul ricorso n.r.g. n. 188/2014 proposto da: Società Agricola Solar Farm s.r.l., in persona del suo legale rappresentante, assistita dall'avv. Luigi Cinquemani e dal dott. Costantino Verbari - ricorrente -

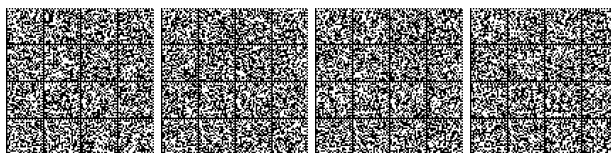
Contro Agenzia delle Entrate, Direzione provinciale di Agrigento - resistente -

avverso l'avviso di accertamento ai fini dell'IRES per l'anno 2011 con contestuale provvedimento di irrogazione delle sanzioni emesso dall'Agenzia delle Entrate, n. TY503T102228/2013, notificato in data 28 ottobre 2013.

Svolgimento del processo

Con ricorso ritualmente notificato la Società Agricola Solar Farm s.r.l. impugnava l'avviso di accertamento indicato in epigrafe, fondato su un processo verbale di constatazione redatto dalla Guardia di Finanza a seguito di attività di verifica presso l'azienda della ricorrente.

In via preliminare, la società Solar Farm s.r.l. deduceva di esercitare l'attività di coltivazione di ortaggi in serre e l'attività di produzione di energia elettrica da fonte solare - fotovoltaica presso l'azienda sita in territorio di Agrigento, in contrada Monte Narbone; precisava che l'energia veniva ceduta al Gestore Servizi Energetici verso corrispettivo e che essa ricorrente aveva presentato la dichiarazione dei redditi, optando per il regime impositivo di cui all'art. 32 d.P.R. n. 917/1986, secondo quanto disposto dall'art. 1, comma 1093, della L. 296/2006, e dichiarando un reddito di impresa pari ad euro 2.499 come reddito agrario. La ricorrente aggiungeva che, a seguito di verifica da parte della Guardia di Finanza, l'Agenzia delle Entrate emetteva l'impugnato avviso di accertamento, con il quale veniva disapplicato il regime di cui all'art. 1 comma 1093 della L. 296/2006 e il reddito veniva elevato ad euro 2.892.592,00 con conseguente quantificazione dell'IRES in euro 795.463 e maggiore imposta per euro 794.776, oltre sanzioni ed interessi.



Con il ricorso la società Solar Farm s.r.l. formulava numerosi motivi di censura, che venivano contestati puntualmente dall'Agenzia delle Entrate con controdeduzioni.

IN DIRITTO

Fra i numerosi motivi articolati dalla Solar Farm s.r.l. assume importanza dirimente il motivo con il quale si deduce l'illegittimità dell'atto impositivo «per violazione dell'art. 32 del d.P.R. n. 917/1986, dell'art. 1, comma 423, della L. 266/2005 e dell'art. 1, comma 1093, della Legge n. 296/2006».

La ricorrente, in particolare, ha dedotto che, in virtù del combinato disposto dell'art. 1, comma 423, della L. 266/2005, e dell'art. 1, comma 1093, della Legge n. 296/2006, che introducono chiaramente una fiscalità di vantaggio, l'attività di produzione di energia elettrica mediante impianto fotovoltaico deve considerarsi attività agricola connessa «senza alcuna eccezione e senza alcun limite», sicché essa determina esclusivamente reddito agrario assoggettato al regime di cui all'art. 32 del TUIR.

L'Agenzia delle Entrate ha contestato tale assunto, evidenziando che le richiamate disposizioni richiedono che l'attività di produzione e cessione di energia da fonti rinnovabili deve essere effettivamente connessa a quella agricola e non deve essere così ingente da modificare radicalmente la natura dell'attività esercitata, così da renderla non più agricola ma industriale. In particolare, nel caso specifico della Solar Farm s.r.l., l'Agenzia delle Entrate ha sottolineato che i ricavi provenienti dall'attività agricola della società ricorrente sono stati pari ad euro 250,50 per l'anno 2010 e ad euro 1.162,50 per l'anno 2011 a fronte di corrispettivi per la cessione di energia elettrica ottenuta da impianto fotovoltaico pari ad euro 1.780.190 per l'anno 2010 e ad euro 3.286.574 per l'anno 2011. Di fronte a tali dati (non contestati da parte ricorrente ma risultanti dalla documentazione prodotta) l'Agenzia ha sostenuto che per la Solar Farm s.r.l. l'attività agricola sarebbe assolutamente marginale, essendosi invece in presenza di un'attività industriale di produzione di energia elettrica; l'Ufficio impositore ha peraltro aggiunto che, secondo quanto previsto dalla circolare 32/E del 6 luglio 2009, la produzione di energia elettrica non sarebbe attività connessa a quella agricola se sono superati i 200 kw di potenza nominale complessiva.

La ricorrente ha replicato che tale soglia dei 200 kw annui e ulteriori condizioni restrittive per l'accesso ai vantaggi fiscali sono contenute esclusivamente nelle circolari dell'Agenzia delle Entrate, sicché, non essendo previste dalla normativa sopra richiamata, non sono idonee a fondare l'avviso di accertamento, che si porrebbe in contrasto con tale normativa di favore, che, infatti, non reca alcun limite di natura quantitativa o qualitativa alla possibilità di configurare l'attività di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili come attività connessa a quella agricola.

Tanto Premesso, si rammenta che l'art. 32 del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (TUIR) prevede che: «Il reddito agrario è costituito dalla parte del reddito medio ordinario dei terreni imputabile al capitale d'esercizio e al lavoro di organizzazione impiegati, nei limiti della potenzialità del terreno, nell'esercizio di attività agricole su di esso. 2. Sono considerate attività agricole: a) le attività dirette alla coltivazione del terreno, e alla silvicoltura; b) l'allevamento di animali con mangimi ottenibili per almeno un quarto dal terreno e le attività dirette alla produzione di vegetali tramite l'utilizzo di strutture fisse o mobili, anche provvisorie, se la superficie adibita alla produzione non eccede il doppio di quella del terreno su cui la produzione stessa insiste; c) le attività di cui al terzo comma dell'art. 2135 del codice civile, dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione, ancorché non svolte sul terreno, di prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali, con riferimento ai beni individuati, ogni due anni e tenuto conto dei criteri di cui al comma 1, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze su proposta del Ministro delle politiche agricole e forestali. 4. Non si considerano produttivi di reddito agrario i terreni indicati nel comma 2 dell'art. 24».

Per quanto attiene più specificamente alla vicenda in esame, la Commissione Osserva che l'art. 1, comma 423, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, nel testo applicabile *catione temporis*, ha disposto che: «La produzione e la cessione di energia elettrica da fonti rinnovabili agroforestali effettuate dagli imprenditori agricoli costituiscono attività connesse ai sensi dell'art. 2135, terzo comma, del codice civile e si considerano produttive di reddito agrario».

Nel testo vigente, modificato dall'art. 22, comma 1, del d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni dalla Legge 23 giugno 2014, n. 89, è stabilito che: «Ferme restando le disposizioni tributarie in materia di accisa, la produzione e la cessione di energia elettrica e calorica da fonti rinnovabili agroforestali e fotovoltaiche nonché di carburanti ottenuti da produzioni vegetali provenienti prevalentemente dal fondo e di prodotti chimici derivanti da prodotti agricoli provenienti prevalentemente dal fondo effettuate dagli imprenditori agricoli, costituiscono attività connesse ai



sensi dell'art. 2135, terzo comma, del codice civile. Il reddito è determinato applicando all'ammontare dei corrispettivi delle operazioni soggette a registrazione agli effetti dell'imposta sul valore aggiunto il coefficiente di redditività del 25 per cento, fatta salva l'opzione per la determinazione del reddito nei modi ordinari, previa comunicazione all'ufficio secondo le modalità previste dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n. 442».

È tuttavia chiaro che, in considerazione degli anni cui si riferisce l'atto impositivo, il testo del comma 423 dell'art. 1 L. 266/2005, come novellato nel 2014, non è applicabile alla fattispecie in esame, sicché la norma di riferimento è la seguente: «La produzione e la cessione di energia elettrica da fonti rinnovabili agroforestali effettuate dagli imprenditori agricoli costituiscono attività connesse ai sensi dell'art. 2135, terzo comma, del codice civile e si considerano produttive di reddito agrario».

L'art. 1, comma 1093, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sancisce che: «Le società di persone, le società a responsabilità limitata e le società cooperative, che rivestono la qualifica di società agricola ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99, come da ultimo modificato dal comma 1096 del presente articolo, possono optare per l'imposizione dei redditi ai sensi dell'art. 32 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni».

Invero, nelle richiamate disposizioni e soprattutto nell'art. 1, comma 423, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266, non è previsto alcun limite oltre il quale la produzione e la cessione di energia elettrica da fonti rinnovabili agroforestali effettuate dagli imprenditori agricoli, incluse le società agricole, cessa di essere attività connessa a quella agricola (con conseguente regime fiscale di favore) e diviene attività industriale che genera reddito di impresa soggetto a tassazione ordinaria. Pertanto, sulla base di tali disposizioni, che non stabiliscono alcuna soglia quantitativa o qualitativa per le attività connesse, il regime fiscale di favore per le imprese agricole dovrebbe applicarsi - come nella vicenda in esame - anche verso soggetti economici che, a fronte di un'attività agricola assolutamente marginale, ottengono ricavi notevolmente maggiori dalla produzione di energia da fonti rinnovabili.

Si ribadisce, al riguardo, che per la Solar Farm s.r.l. i ricavi provenienti dall'attività agricola della società ricorrente sono stati pari ad euro 250,50 per l'anno 2010 e ad euro 1.162,50 per l'anno 2011 a fronte di corrispettivi per la cessione di energia elettrica prodotta da impianto fotovoltaico pari ad euro 1.780.190 per l'anno 2010 e ad euro 3.286.574 per l'anno 2011.

In particolare, l'applicazione del regime fiscale di favore (previsto dal combinato disposto dell'art. 1, comma 423, della Legge n. 266/2005 e dell'art. 1, comma 1093, della Legge n. 296/2006), che per la Solar Farm s.r.l. ha comportato un debito per IRES assolutamente irrisorio (pari ad appena euro 687), pur essendovi ricavi di diversi milioni di euro derivanti dalla produzione di energia da fonti rinnovabili, si pone palesemente in contrasto con i principi di solidarietà ex art. 2 Cost., con i principi di uguaglianza e di ragionevolezza, desumibili dall'art. 3 Cost., e con il principio della capacità contributiva sancito dall'art. 53 Cost., atteso che la misura fiscale di favore eccede ogni ragionevolezza e determina l'esenzione dalla tassazione per un reddito assolutamente ingente. Pertanto, la Commissione ritiene di dover sollevare ex officio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 423, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266, e dell'art. 1, comma 1093, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296, nelle parti in cui non stabiliscono alcun limite di natura qualitativa e/o quantitativa oltre il quale la produzione e la cessione di energia elettrica da fonti rinnovabili agroforestali effettuate dagli imprenditori agricoli cessano di essere attività connesse a quella agricola e divengono attività industriale, che genera reddito di impresa sottoposto a tassazione ordinaria.

La questione che si solleva è all'evidenza rilevante, perché investe le due disposizioni che sono il principale fondamento dell'atto impositivo e che sono oggetto di contrastanti interpretazioni delle parti in causa.

La questione non è manifestamente infondata, poiché - come si è già sopra illustrato - in assenza dell'enunciazione di una soglia quantitativa o qualitativa nell'art. 1, comma 423, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266, e nell'art. 1, comma 1093, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296, ai fini dell'individuazione dell'attività di produzione e cessione di energia da fonti rinnovabili come attività connessa a quella agricola, il regime fiscale di favore per le imprese agricole dovrebbe applicarsi - come nella vicenda in esame - anche verso soggetti economici che, a fronte di un'attività agricola assolutamente modesta, ottengono invece ricavi notevolmente maggiori attraverso la produzione di energia da fonti rinnovabili. Nel caso della Solar Farm s.r.l. - come già esposto - il debito per IRES sarebbe di poche centinaia di euro, pur avendo essa ottenuto ricavi per milioni di euro grazie alla cessione di energia elettrica prodotta da impianti fotovoltaici.

Un ulteriore indice dell'irragionevolezza dell'art. 1, comma 423, della L. 266/2005, nel testo applicabile catione temporis, è implicitamente desumibile dal fatto che il d.l. n. 66/2014, che l'ha modificato, ha finalmente stabilito un criterio per la tassazione dei proventi dall'attività di cessione di energia elettrica («Il reddito è determinato applicando all'ammontare dei corrispettivi delle operazioni soggette a registrazione agli effetti dell'imposta sul valore aggiunto il coefficiente di redditività del 25 per cento, fatta salva l'opzione per la determinazione del reddito nei modi ordinari,



previa comunicazione all'ufficio secondo le modalità previste dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n. 442»); ciò dimostra che lo stesso legislatore si è reso conto dell'inadeguatezza della norma e del carattere assolutamente ingiustificato dei vantaggi fiscali derivanti dalla sua precedente formulazione, che è quella applicabile nel caso in esame.

Si osserva che la disposizione non è in alcuna maniera suscettibile di interpretazioni adeguatrici che siano costituzionalmente orientate, atteso che le norme sopra richiamate sono del tutto carenti di qualsivoglia indicazione su un eventuale limite alla qualificazione - come attività connessa a quella agricola - della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili; la fissazione di limiti o di soglie, trattandosi peraltro di materia squisitamente tecnica, comporterebbe arbitrarie valutazioni da parte dell'amministrazione o dello stesso giudice. Né, peraltro, sulle norme in questione si è formata una giurisprudenza che possa assurgere al rango di «diritto vivente».

Infine, si rileva che la giurisprudenza costituzionale ha ammesso il sindacato di legittimità costituzionale sulle norme relative alle agevolazioni tributarie; la Corte costituzionale ha infatti richiamato la necessità di procedere ad un bilanciamento tra valori potenzialmente confliggenti, sicché la misura agevolativa deve essere concretata e commisurata secondo un criterio che concili le esigenze finanziarie dello Stato con quelle del cittadino (Corte cost. 134/1982, Corte cost. 272/1994, Corte cost. 119/1999), tenuto conto del fatto che il punto di incontro tra tali esigenze varia a seconda dell'evoluzione economica, finanziaria e sociale. Il principio di ragionevolezza, dunque, diviene il criterio logico fondamentale per la composizione di conflitti tra interessi di rilievo costituzionale in materia di agevolazioni fiscali, sicché la scelta del regime agevolativo è censurabile se la discrezionalità legislativa è stata esercitata in maniera irragionevole (Corte cost. 272/1994; Corte cost., 108/1983).

Nella vicenda in esame le disposizioni rilevanti, cioè l'art. 1, comma 423, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266, e l'art. 1, comma 1093, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296, pur perseguendo l'apprezzabile interesse di tutela delle imprese agricole e di sostegno alla produzione energetica da fonti rinnovabili, più rispettosa dell'ambiente, difettano di qualsiasi indicazione circa i limiti quantitativi e qualitativi per l'individuazione della produzione di energia da fonti rinnovabili come attività connessa a quella agricola, sicché - in palese violazione degli artt. 2, 3 e 53 Cost. - finiscono per determinare un sistema di fiscalità di favore, assolutamente irragionevole e privo di qualsiasi nesso con l'effettiva capacità contributiva, traducendosi dall'esonero della tassazione per ricavi anche di notevolissimo importo (a fronte di modesti ricavi derivanti dalla coltivazione).

P.Q.M.

La Commissione, visto la L. 11 marzo 1953, n. 87, art. 23, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 2, 3 e 53 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 423, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266, e dell'art. 1, comma 1093, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296, nelle parti in cui non stabiliscono alcun limite di natura qualitativa e/o quantitativa oltre il quale la produzione e la cessione di energia elettrica da fonti rinnovabili agroforestali effettuate dagli imprenditori agricoli cessa di essere attività connessa a quella agricola e diviene attività industriale che genera reddito di impresa soggetto a tassazione ordinaria;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina alla Cancelleria che la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati;

Dispone la sospensione del presente procedimento.

Così deciso in Agrigento, nella camera di consiglio, il 7 luglio 2014.

Il Presidente: DOTT. Romeo Ermenegildo Palma

Il Giudice relatore estensore: DOTT. Francesco Antonino Cancilla



N. 175

*Ordinanza del 7 luglio 2014 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Agrigento
sul ricorso proposto da Società Agricola Solar farm Srl c/ Agenzia delle entrate - Ufficio di Agrigento*

Imposte sui redditi - Regime fiscale della produzione e cessione di energia elettrica da fonti rinnovabili agroforestali effettuata dagli imprenditori agricoli - Qualificazione come attività connessa a quella agricola e produttiva di reddito agrario - Omessa previsione di alcun limite qualitativo e/o quantitativo oltre il quale essa diventa attività industriale che genera reddito di impresa soggetto a tassazione ordinaria - Conseguente ingiustificata applicabilità ad ingenti ricavi del regime fiscale di favore per le imprese agricole - Contrasto con i principi di solidarietà, di uguaglianza e di ragionevolezza - Violazione del principio di capacità contributiva.

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 423 [nel testo anteriore alle modifiche recate dall'art. 22, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89]; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 1093.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 53.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI AGRIGENTO

SEZIONE PRIMA

Composta dagli Ill.mi Magistrati:

Dott. Palma Romeo Ermenegildo - Presidente

Dott. Cancilla Francesco Antonino - Relatore ed estensore

Avv. Macaluso Salvatore - Giudice

a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 9 giugno 2014, ha pronunciato la seguente ordinanza — sul ricorso n. r.g. 186 / 2014 proposto da:

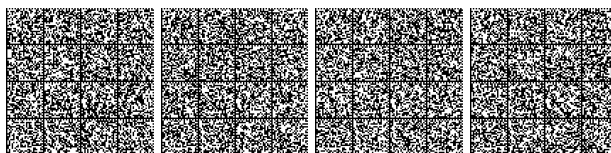
Società Agricola Solar Farm s.r.l., in persona del suo legale rappresentante, assistita dall'avv. Luigi Cinquemani e dal dott. Costantino Verbari - ricorrente – contro Agenzia delle Entrate, Direzione provinciale di Agrigento - resistente - avverso l'avviso di accertamento ai fini dell'IRES per l'anno 2010 con contestuale provvedimento di irrogazione delle sanzioni emesso dall'Agenzia delle Entrate, n. TY503T102178/2013, notificato in data 28 ottobre 2013.

Svolgimento del processo

Con ricorso ritualmente notificato la Società Agricola Solar Farm s.r.l. impugnava l'avviso di accertamento indicato in epigrafe, fondato su un processo verbale di constatazione redatto dalla Guardia di Finanza a seguito di attività di verifica presso l'azienda della ricorrente.

In via preliminare, la società Solar Farm s.r.l. deduceva di esercitare l'attività di coltivazione di ortaggi in serre e l'attività di produzione di energia elettrica da fonte solare – fotovoltaica presso l'azienda sita in territorio di Agrigento, in contrada Monte Narbone; precisava che l'energia veniva ceduta al Gestore Servizi Energetici verso corrispettivo e che essa ricorrente aveva presentato la dichiarazione dei redditi, optando per il regime impositivo di cui all'art. 32 DPR 917/1986, secondo quanto disposto dall'art. 1, comma 1093, della L. 296/2006, e dichiarando un reddito di impresa pari ad euro 1.268 come reddito agrario. La ricorrente aggiungeva che, a seguito di verifica da parte della Guardia di Finanza, l'Agenzia delle Entrate emetteva l'impugnato avviso di accertamento, con il quale veniva disapplicato il regime di cui all'art. 1 comma 1093 della L. 296/2006 e il reddito veniva elevato ad euro 1.567.132 con conseguente quantificazione dell'IRES in euro 430.961 e maggiore imposta per euro 430.612, oltre sanzioni ed interessi.

Con il ricorso la società Solar Farm s.r.l. formulava numerosi motivi di censura, che venivano contestati puntualmente dall'Agenzia delle Entrate con controdeduzioni



In diritto

Fra i numerosi motivi articolati dalla Solar Farm s.r.l. assume importanza dirimente il motivo con il quale si deduce l'illegittimità dell'atto impositivo "per violazione dell'art. 32 del DPR 917/1986, dell'art. 1, comma 423, della L. 266/2005 e dell'art. 1, comma 1093, della Legge n. 296/2006".

La ricorrente, in particolare, ha dedotto che, in virtù del combinato disposto dell'art. 1, comma 423, della L. 266/2005, e dell'art. 1, comma 1093, della Legge n. 296/2006, che introducono chiaramente una fiscalità di vantaggio, l'attività di produzione di energia elettrica mediante impianto fotovoltaico deve considerarsi attività agricola connessa "senza alcuna eccezione e senza alcun limite", sicché essa determina esclusivamente reddito agrario assoggettato al regime di cui all'art. 32 del TUIR.

L'Agenzia delle Entrate ha contestato tale assunto, evidenziando che le richiamate disposizioni richiedono che l'attività di produzione e cessione di energia da fonti rinnovabili deve essere effettivamente connessa a quella agricola e non deve essere così ingente da modificare radicalmente la natura dell'attività esercitata, così da renderla non più agricola ma industriale. In particolare, nel caso specifico della Solar Farm s.r.l., l'Agenzia delle Entrate ha sottolineato che i ricavi provenienti dall'attività agricola della società ricorrente sono stati pari ad euro 250,50 per l'anno 2010 e ad euro 1.162,50 per l'anno 2011 a fronte di corrispettivi per la cessione di energia elettrica ottenuta da impianto fotovoltaico pari ad euro 1.780.190 per l'anno 2010 e ad euro 3.286.574 per l'anno 2011. Di fronte a tali dati (non contestati da parte ricorrente ma risultanti dalla documentazione prodotta) l'Agenzia ha sostenuto che per la Solar Farm s.r.l. l'attività agricola sarebbe assolutamente marginale, essendosi invece in presenza di un'attività industriale di produzione di energia elettrica; l'Ufficio impositore ha peraltro aggiunto che, secondo quanto previsto dalla circolare 32/E del 6 luglio 2009, la produzione di energia elettrica non sarebbe attività connessa a quella agricola se sono superati i 200 KW di potenza nominale complessiva.

La ricorrente ha replicato che tale soglia dei 200 KW annui e ulteriori condizioni restrittive per l'accesso ai vantaggi fiscali sono contenute esclusivamente nelle circolari dell'Agenzia delle Entrate, sicché, non essendo previste dalla normativa sopra richiamata, non sono idonee a fondare l'avviso di accertamento, che si porrebbe in contrasto con tale normativa di favore, che, infatti, non reca alcun limite di natura quantitativa o qualitativa alla possibilità di configurare l'attività di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili come attività connessa a quella agricola.

Tanto premesso, si rammenta che l'art. 32 del DPR 22 dicembre 1986, n. 917 (TUIR) prevede che: "Il reddito agrario è costituito dalla parte del reddito medio ordinario dei terreni imputabile al capitale d'esercizio e al lavoro di organizzazione impiegati, nei limiti della potenzialità del terreno, nell'esercizio di attività agricole su di esso. 2. Sono considerate attività agricole: a) le attività dirette alla coltivazione del terreno, e alla silvicoltura; b) l'allevamento di animali con mangimi ottenibili per almeno un quarto dal terreno e le attività dirette alla produzione di vegetali tramite l'utilizzo di strutture fisse o mobili, anche provvisorie, se la superficie adibita alla produzione non eccede il doppio di quella del terreno su cui la produzione stessa insiste; c) le attività di cui al terzo comma dell'art. 2135 del codice civile, dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione, ancorché non svolte sul terreno, di prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali, con riferimento ai beni individuati, ogni due anni e tenuto conto dei criteri di cui al comma 1, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze su proposta del Ministro delle politiche agricole e forestali. 4. Non si considerano produttivi di reddito agrario i terreni indicati nel comma 2 dell'art. 24".

Per quanto attiene più specificamente alla vicenda in esame, la Commissione osserva che l'art. 1, comma 423, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, nel testo applicabile *ratione temporis*, ha disposto che: "La produzione e la cessione di energia elettrica da fonti rinnovabili agroforestali effettuate dagli imprenditori agricoli costituiscono attività connesse ai sensi dell'art. 2135, terzo comma, del codice civile e si considerano produttive di reddito agrario".

Nel testo vigente, modificato dall'art. 22, comma 1, del D.L. 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni dalla Legge 23 giugno 2014, n. 89, è stabilito che: "Ferme restando le disposizioni tributarie in materia di accisa, la produzione e la cessione di energia elettrica e calorica da fonti rinnovabili agroforestali e fotovoltaiche nonché di carburanti ottenuti da produzioni vegetali provenienti prevalentemente dal fondo e di prodotti chimici derivanti da prodotti agricoli provenienti prevalentemente dal fondo effettuate dagli imprenditori agricoli, costituiscono attività connesse ai sensi dell'art. 2135, terzo comma, del codice civile. Il reddito è determinato applicando all'ammontare dei corrispettivi delle operazioni soggette a registrazione agli effetti dell'imposta sul valore aggiunto il coefficiente di redditività del 25 per cento, fatta salva l'opzione per la determinazione del reddito nei modi ordinari, previa comunicazione all'ufficio secondo le modalità previste dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n. 442".



È tuttavia chiaro che, in considerazione degli anni cui si riferisce l'atto impositivo, il testo del comma 423 dell'art. 1 L. 266/2005, come novellato nel 2014, non è applicabile alla fattispecie in esame, sicché la norma di riferimento è la seguente: "La produzione e la cessione di energia elettrica da fonti rinnovabili agroforestali effettuate dagli imprenditori agricoli costituiscono attività connesse ai sensi dell'art. 2135, terzo comma, del codice civile e si considerano produttive di reddito agrario".

L'art. 1, comma 1093, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296, sancisce che: "Le società di persone, le società a responsabilità limitata e le società cooperative, che rivestono la qualifica di società agricola ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99, come da ultimo modificato dal comma 1096 del presente articolo, possono optare per l'imposizione dei redditi ai sensi dell'art. 32 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni".

Invero, nelle richiamate disposizioni e soprattutto nell'art. 1, comma 423, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266, non è previsto alcun limite oltre il quale la produzione e la cessione di energia elettrica da fonti rinnovabili agroforestali effettuate dagli imprenditori agricoli, incluse le società agricole, cessa di essere attività connessa a quella agricola (con conseguente regime fiscale di favore) e diviene attività industriale che genera reddito di impresa soggetto a tassazione ordinaria. Pertanto, sulla base di tali disposizioni, che non stabiliscono alcuna soglia quantitativa o qualitativa per le attività connesse, il regime fiscale di favore per le imprese agricole dovrebbe applicarsi — come nella vicenda in esame — anche verso soggetti economici che, a fronte di un'attività agricola assolutamente marginale, ottengono ricavi notevolmente maggiori dalla produzione di energia da fonti rinnovabili.

Si ribadisce, al riguardo, che per la Solar Farm s.r.l. i ricavi provenienti dall'attività agricola della società ricorrente sono stati pari ad euro 250,50 per l'anno 2010 e ad euro 1.162,50 per l'anno 2011 a fronte di corrispettivi per la cessione di energia elettrica ottenuta da impianto fotovoltaico pari ad euro 1.780.190 per l'anno 2010 e ad euro 3.286.574 per l'anno 2011.

In particolare, l'applicazione del regime fiscale di favore (previsto dal combinato disposto dell'art. 1, comma 423, della Legge 266/2005 e dell'art. 1, comma 1093, della Legge 296/2006), che per la Solar Farm s.r.l. ha comportato un debito per IRES assolutamente irrisorio (pari ad appena euro 349), pur essendovi ricavi di diversi milioni di euro derivanti dalla produzione di energia da fonti rinnovabili, si pone palesemente in contrasto con i principi di solidarietà ex art. 2 Cost., con i principi di uguaglianza e di ragionevolezza, desumibili dall'art. 3 Cost., e con il principio della capacità contributiva sancito dall'art. 53 Cost., atteso che la misura fiscale di favore eccede ogni ragionevolezza e determina l'esenzione dalla tassazione per un reddito assolutamente ingente. Pertanto, la Commissione ritiene di dover sollevare ex officio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 423, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266, e dell'art. 1, comma 1093, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296, nelle parti in cui non stabiliscono alcun limite di natura qualitativa e/o quantitativa oltre il quale la produzione e la cessione di energia elettrica da fonti rinnovabili agroforestali effettuate dagli imprenditori agricoli cessano di essere attività connesse a quella agricola e divengono attività industriale, che genera reddito di impresa sottoposto a tassazione ordinaria.

La questione che si solleva è all'evidenza rilevante, perché investe le due disposizioni che sono il principale fondamento dell'atto impositivo e che sono oggetto di contrastanti interpretazioni delle parti in causa.

La questione non è manifestamente infondata, poiché — come si è già sopra illustrato - in assenza dell'enunciazione di una soglia quantitativa o qualitativa nell'art. 1, comma 423, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266, e nell'art. 1, comma 1093, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296, ai fini dell'individuazione dell'attività di produzione e cessione di energia da fonti rinnovabili come attività connessa a quella agricola, il regime fiscale di favore per le imprese agricole dovrebbe applicarsi — come nella vicenda in esame - anche verso soggetti economici che, a fronte di un'attività agricola assolutamente modesta, ottengono invece ricavi notevolmente maggiori attraverso la produzione di energia da fonti rinnovabili. Nel caso della Solar Farm s.r.l. — come già esposto - il debito per IRES sarebbe di poche centinaia di euro, pur avendo essa ottenuto ricavi per milioni di euro grazie alla cessione di energia elettrica ottenuta da impianti fotovoltaici.

Un ulteriore indice dell'irragionevolezza dell'art. 1, comma 423, della L. 266/2005, nel testo applicabile *ratione temporis*, è implicitamente desumibile dal fatto che il D.L. 66/2014, che lo ha modificato, ha finalmente stabilito un criterio per la tassazione dei proventi dall'attività di cessione di energia elettrica ("Il reddito è determinato applicando all'ammontare dei corrispettivi delle operazioni soggette a registrazione agli effetti dell'imposta sul valore aggiunto il coefficiente di redditività del 25 per cento, fatta salva l'opzione per la determinazione del reddito nei modi ordinari, previa comunicazione all'ufficio secondo le modalità previste dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n. 442"); ciò dimostra che lo stesso legislatore si è reso conto dell'inadeguatezza della norma e del carattere assolutamente ingiustificato dei vantaggi fiscali derivanti dalla sua precedente formulazione, che è quella applicabile nel caso in esame.



Si osserva che la disposizione non è in alcuna maniera suscettibile di interpretazioni adeguatrici che siano costituzionalmente orientate, atteso che le norme sopra richiamate sono del tutto carenti di qualsivoglia indicazione su un eventuale limite alla qualificazione - come attività connessa a quella agricola - della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili; la fissazione di limiti o di soglie, trattandosi peraltro di materia squisitamente tecnica, comporterebbe arbitrarie valutazioni da parte dell'amministrazione o dello stesso giudice. Né, peraltro, sulle norme in questione si è formata una giurisprudenza che possa assurgere al rango di "diritto vivente".

Infine, si rileva che la giurisprudenza costituzionale ha ammesso il sindacato di legittimità costituzionale sulle norme relative alle agevolazioni tributarie; la Corte costituzionale ha infatti richiamato la necessità di procedere ad un bilanciamento tra valori potenzialmente confliggenti, sicché la misura agevolativa deve essere concretata e commisurata secondo un criterio che concili le esigenze finanziarie dello Stato con quelle del cittadino (Corte Cost. 134/1982, Corte Cost. 272/1994, Corte Cost. 119/1999), tenuto conto del fatto che il punto di incontro tra tali esigenze varia a seconda dell'evoluzione economica, finanziaria e sociale. Il principio di ragionevolezza, dunque, diviene il criterio logico fondamentale per la composizione di conflitti tra interessi di rilievo costituzionale in materia di agevolazioni fiscali, sicché la scelta del regime agevolativo è censurabile se la discrezionalità legislativa è stata esercitata in maniera irragionevole (Corte Cost. 272/1994; Corte Cost., 108/1983).

Nella vicenda in esame le disposizioni rilevanti, cioè l'art. 1, comma 423, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266, e l'art. 1, comma 1093, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296, pur perseguendo l'apprezzabile interesse di tutela delle imprese agricole e di sostegno alla produzione energetica da fonti rinnovabili, più rispettosa dell'ambiente, difettano di qualsiasi indicazione circa i limiti quantitativi e qualitativi per l'individuazione della produzione di energia da fonti rinnovabili come attività connessa a quella agricola, sicché — in palese violazione degli artt. 2, 3 e 53 Cost. - finiscono per determinare un sistema di fiscalità di favore, assolutamente irragionevole e privo di qualsiasi nesso con l'effettiva capacità contributiva, traducendosi dall'esonero della tassazione per ricavi anche di notevolissimo importo (a fronte di modesti ricavi derivanti dalla coltivazione).

P.Q.M.

La Commissione, visto la L. 11 marzo 1953, n. 87, art. 23, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 2, 3 e 53 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 423, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266, e dell'art. 1, comma 1093, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296, nelle parti in cui non stabiliscono alcun limite di natura qualitativa e/o quantitativa oltre il quale la produzione e la cessione di energia elettrica da fonti rinnovabili agroforestali effettuate dagli imprenditori agricoli cessa di essere attività connessa a quella agricola e diviene attività industriale che genera reddito di impresa soggetto a tassazione ordinaria;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

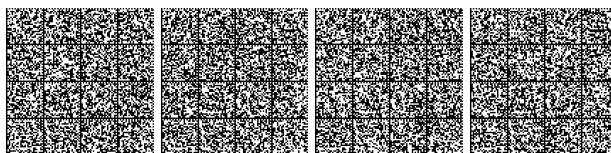
Ordina alla Cancelleria che la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati;

Dispone la sospensione del procedimento.

Così deciso in Agrigento, nella camera di consiglio, il 7 luglio 2014.

Il Presidente: DOTT. ROMEO ERMENEGILDO PALMA

Il Giudice relatore estensore: DOTT. FRANCESCO ANTONINO CANCELLA



N. 176

*Ordinanza del 13 marzo 2014 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania
sul ricorso proposto da Sarubbi Giuseppe contro Comune di Napoli ed altri*

Paesaggio (tutela del) - Codice dei beni culturali e del paesaggio - Deroga al regime di autorizzazione paesaggistica per tutte le zone A e B del territorio comunale, classificate tali negli strumenti urbanistici vigenti alla data del 6 settembre 1985 - Esclusione dall'ambito operativo della deroga delle aree urbane riconosciute e tutelate come patrimonio UNESCO - Mancata previsione - Violazione del principio di tutela del paesaggio - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione UNESCO.

- Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, art. 142, comma 2.
- Costituzione, artt. 9 e 117, primo comma.

Paesaggio (tutela del) - Codice dei beni culturali e del paesaggio - Ipotesi di riconoscimento ex lege del carattere di interesse paesaggistico e relativa disciplina di tutela - Inclusione dei siti per i quali è intervenuto il riconoscimento di patrimonio mondiale UNESCO - Mancata previsione - Violazione del principio di tutela del paesaggio - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione UNESCO.

- Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, art. 142, comma 1.
- Costituzione, artt. 9 e 117, primo comma.

Paesaggio (tutela del) - Codice dei beni culturali e del paesaggio - Siti per i quali è intervenuto il riconoscimento di patrimonio mondiale UNESCO - Obbligo per le Amministrazioni di adottare un provvedimento di vincolo paesaggistico su detti siti - Mancata previsione - Violazione del principio di tutela del paesaggio - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione UNESCO.

- Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 134, 136, 139, 140 e 141.
- Costituzione, artt. 9 e 117, primo comma.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA CAMPANIA

(SEZIONE QUARTA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 290 del 2012, proposto da: Giuseppe Sarubbi, rappresentato e difeso dagli avv. Guido D'Angelo e Felice Laudadio, con domicilio eletto presso l'avv. Guido D'Angelo in Napoli, via del Rione Sirignano, n. 6;

Contro Comune di Napoli, rappresentato e difeso dagli avv. Gabriele Romano, Giuseppe Tarallo, Barbara Accattatis Chalons D'Oranges, Antonio Andreottola, Eleonora Carpentieri, Bruno Crimaldi, Annalisa Cuomo, Anna Ivana Furnari, Giacomo Pizza, Anna Pulcini, Bruno Ricci, domiciliato o in Napoli, presso l'Avvocatura Municipale - p.zza S. Giacomo;

Regione Campania;

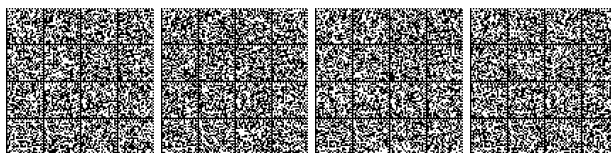
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Soprintendenza Per i Beni Architettonici Paesaggistici Storici Artistici ed Etnoantropologici per Napoli e Provincia, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli, domiciliata in Napoli, via Diaz, 11;

Per l'annullamento, previa adozione di misura cautelare,

a) delle disposizioni dirigenziali congiunte n. 4 del 19.10.2011 del dirigente II Municipalità e n. 419 in pari data del dirigente del servizio antiabusivismo edilizio del Comune di Napoli aventi ad oggetto annullamento della DIA n. 212/2005 ed ordine di demolizione per parte degli abusi, ed irrogazione di sanzione pecuniaria per parte degli abusi;

b) nonché degli atti presupposti, connessi e consequenziali e, in particolare:

- della nota del 23.9.2011 del Dipartimento Pianificazione Urbanistica - Servizio Supporto Giuridico-Economico del Comune di Napoli;
- delle note del Dipartimento Urbanistica prot. 236/a dell'11.3.2010, prot. 247/a del 17.3.2010 e nota 27.10.2010 della Soprintendenza;
- dei verbali 12.3.2008 e 8.4.2008 di validazione del formato digitale dei perimetri delle aree vincolate ai sensi del D.Lgs. 42/2004 e del conforme certificato di destinazione urbanistica;



- per quanto occorra dell'art. 124 della Variante Generale al PRG approvata con DPGRC n. 323/2004;
- della nota prot. 1825 del 21.7.2010, contenente avviso del procedimento di riesame tra l'altro della DIA n. 212/05;
- della nota prot. 1825 del 21.2.2010 della II Municipalità;
- per quanto occorra delle note 7.9.2011 del Dipartimento di pianificazione urbanistica e del 28.9.2011 dell'Unità condono edilizio;

c) Di tutti gli atti gravati con i pendenti ricorsi R.G. 7185/09 e 6004/10 e relativi motivi aggiunti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Napoli e di Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e di Ministero Per i Beni e le Attività Culturali e di Soprintendenza Per i Beni Architettonici Paesaggistici Storici Artistici ed Etnoantropologici per Napoli e Provincia;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 novembre 2013 il dott. Fabrizio D'Alessandri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Il ricorrente è destinatario delle disposizioni dirigenziali congiunte n. 4 del 19.10.2011 del dirigente II Municipalità e n. 419, di pari data, del dirigente del Servizio antiabusivismo edilizio del Comune di Napoli aventi ad oggetto annullamento della DIA n. 2153/05 (pratica n. 212/2005) e conseguente ordine di demolizione per parte degli abusi edilizi, nonché di irrogazione di sanzione pecuniaria per parte degli abusi, su di un immobile sito in Napoli alla via C. Colombo n. 45, destinato ad attività alberghiera e precedentemente adibito ad uffici, noto come edificio ex Flotta Lauro, e attualmente denominato "Hotel Romeo".

In particolare, il ricorrente ha ricoperto il ruolo di Direttore dei lavori dell'annullata DIA, presentata il 13.6.2005.

In punto di fatto, all'esito di lavori di consolidamento strutturale dell'edificio suddetto in Napoli alla via C. Colombo n. 45, eseguiti giusta DIA n. 23/2004, è stata presentata al Comune di Napoli la DIA pratica n. 212/2005 al fine di realizzare lavori volti al mutamento di destinazione ad uso alberghiero dell'immobile.

Quest'ultima DIA contemplava un intervento di ristrutturazione edilizia mediante parziale demolizione e ricostruzione, asseritamente senza aumento di volume ed a tale denuncia erano allegati planimetrie contenenti lo stato di fatto e quello di progetto dell'edificio.

Le opere sono state ultimate in data 14.12.2007, giusta comunicazione di fine lavori depositata agli atti del Comune di Napoli.

Il Comune di Napoli, con nota del 21.7.2010, comunicava l'avvio di un procedimento di riesame delle denunce di inizio attività in base alle quali erano stati eseguiti lavori edili per l'Hotel Romeo, tra cui la DIA n. 2153 del 13.6.2005.

Gli elementi indicati nell'avviso di avvio del riesame erano oggetto di controdeduzioni della società Romeo con nota del 5.8.2010.

Il Comune concludeva il procedimento di riesame della DIA n. 2153 (pratica n. 212/2005) con le determinazioni congiunte del 19.10.2011 n. 4 e n. 419, che hanno dichiarato l'inefficacia della suddetta DIA, in ragione del mancato rispetto del vincolo paesaggistico (che avrebbe imposto l'acquisizione del parere della competente Soprintendenza). Inoltre, ritenendo essere intervenuto un aumento volumetrico non consentito dalla normativa urbanistica vigente per la zona in esame, le medesime determinazioni congiunte hanno diffidato la società alla demolizione delle opere eseguite su parte del piano ottavo e sull'intero nono piano, applicando per i restanti abusi la sanzione pecuniaria.

Più nello specifico, le ripetute determinazioni congiunte hanno in sostanza dichiarato senza effetto la DIA perché l'immobile in questione sarebbe stato assoggettato al vincolo di cui all'art. 142, comma 1, lett. a), D.Lvo n. 42/04 s.m.i. e non era stato acquisito il necessario atto di assenso rilasciato dalla Soprintendenza, tenuto conto delle conseguenti prescrizioni del suindicato D.Lvo n. 42/04. Hanno quindi ordinato la demolizione degli interventi realizzati in base a tale DIA e in parte in sua difformità, in quanto in contrasto con l'art. 124, comma 2, della variante al PRG, che consente interventi di ristrutturazione edilizia solo a parità di volume legittimo esistente.

Quanto al primo punto il Comune ritiene l'immobile assoggettato a vincolo *ex lege* di cui alla cd. legge Galasso per essere lo stesso situato nella fascia dei 300 mt dalla battigia — ai sensi dell'art. 142 comma 1 D.lgs. 42/2004 — non ritenendo che vi siano gli estremi per la deroga del vincolo previsto *ex lege*, ai sensi dell'art. 142, comma 2, medesimo D.Lgs. 42/2004 (in ragione della qualificazione dell'area negli strumenti urbanistici vigenti al 1985 che secondo il Comune non rientrava in zona A e B).



In particolare, secondo il Comune, l'area su cui insiste l'immobile risulta sottoposta al vincolo paesaggistico *ope legis* in quanto alla data del 6 settembre 1985, il PRG del 1972 classificava l'area come zona D - Estensione e completamento, sottozona D/2, disciplinata dall'art. 10 delle NTA, secondo quanto risulterebbe dalla Tavola 3 della zonizzazione e come si evincerebbe testualmente dal D.M. n. 1829 del 31.3.1972 di approvazione del PRG.

Quanto al secondo punto, a fronte della contestazione dell'incremento volumetrico la parte ricorrente aveva controdedotto che non vi sarebbe stato alcun incremento volumetrico bensì una traslazione di volumi recuperati da spazi destinati a volumi tecnici. Secondo il Comune si sarebbe comunque realizzato un incremento volumetrico, non potendo essere condiviso il criterio di calcolo dei volumi esistenti e di progetto, eseguito dal progettista il quale avrebbe sottratto dalla volumetria utile originaria volumi interni all'edificio — destinandoli, nel nuovo progetto, a vani scala, alloggi degli ascensori, cavedi e luoghi statici sicuri — ed avrebbe recuperato tali volumi all'undicesimo livello fuori terra (piano 90), in contrasto con l'art. 7 della Variante al PRG, che fissa le modalità di calcolo delle volumetrie utili e le eventuali esclusioni.

Il Comune, nelle determinazioni congiunte in esame, dava altresì atto di avere esaminato le controdeduzioni dell'interessato non trovandole determinanti e dava conto della sussistenza di un interesse pubblico all'adozione della misura di autotutela, rilevando tra l'altro la presenza di un interesse di rango costituzionale di tutela del paesaggio.

Parte ricorrente insorge avverso le determinazioni congiunte del 19.10.2011 n. 4 e n. 419 e avverso tutti gli atti in epigrafe, lamentando censure di violazione di legge, difetto di istruttoria ed eccesso di potere.

In particolare lamenta:

1) L'insussistenza sulla zona in questione del vincolo di cui all'art. 142, comma 1, lett. a) D.L.vo n. 42/04 e, pertanto, l'assenza della necessità del nulla osta paesaggistico.

Sussisterebbero, infatti, i presupposti di fatto per applicare la deroga all'assoggettabilità dei lavori alla autorizzazione paesaggistica, giusta il disposto dell'art. 142 comma 2 D.lgs. 42/2004.

Il PRG, secondo la zonizzazione della tavola di riferimento (che deve considerarsi la tavola 5 in quanto redatta ai sensi del DM 1444/68) classifica l'area su cui sorge l'immobile della società Romeo quale zona "B" disciplinata altresì dall'articolo 2 delle NTA. Di conseguenza, la inclusione dell'area in zona B alla data del 6.9.1985 rende operativa la deroga al vincolo paesaggistico *ex lege* di cui all'art. 142 co 2 D.Lgs. 42/2004;

2) L'insussistenza di incrementi volumetrici.

L'intervento proposto in DIA e successivamente realizzato avrebbe dato luogo ad una ristrutturazione con spostamento di alcuni volumi in diverse allocazioni ma senza modificare la volumetria dell'edificio, né sarebbe stato realizzato alcun piano supplementare.

In ogni caso le opere realizzate consisterebbero in interventi di ristrutturazione edilizia realizzati con DIA sostitutiva, considerato che, ai sensi all'art. 20 D.P.R. 380/2001, anche la ristrutturazione pesante è stata resa assentibile con DIA alternativa al permesso di costruire.

Parte ricorrente contesta, inoltre, la fondatezza di altri rilievi di incidenza parziale come l'installazione al nono piano di impianti tecnologici, la realizzazione di una chiusura a veranda sul terrazzo dell'ottavo piano con copertura di teli impermeabili e infissi metallici e la realizzazione di un nuovo volume sempre al nono piano;

3) Ancora l'assenza del vincolo paesaggistico ex art. 124 D.Lgs. n. 42/2004, già dedotta nel primo motivo di ricorso;

4) La violazione dell'art. 21-*nonies* legge n. 241/90 perché, contrariamente a quanto indicato nel provvedimento gravato, non sussisterebbe un concreto e specifico interesse pubblico che giustificerebbe l'adozione dell'atto di autotutela nei confronti della DIA;

5) Lo sviamento di potere non perseguendo il provvedimento impugnato l'interesse urbanistico e deviando l'atto sanzionatorio dalla sua funzione tipica;

6) La violazione dell'art. 7 legge n. 241/1990, per non essere state prese in considerazione le osservazioni presentate nel corso del procedimento;

7) L'illegittimità del provvedimento non essendo stato realizzato alcun incremento volumetrico ed essendo quindi applicabile tutt'al più una sanzione pecuniaria.

Al riguardo è stata effettuata una consulenza tecnica di ufficio, vertente sulla duplice questione dell'esistenza o meno del vincolo paesaggistico sull'area in oggetto e sull'aumento di volumetria e di altezza, ritenuti i punti focali di risoluzione della controversia, di cui la prima si rivela in ogni caso determinante ai fini della decisione del presente giudizio, essendo stata la presenza del vincolo elemento posto a fondamento dell'impugnato atto di autotutela sulla DIA.



Il CTU ha depositato relazione ed allegati in data 30 settembre 2013. Osserva il Collegio come rivesta carattere prioritario l'esame degli accertamenti di natura urbanistica compiuti dal Consulente di ufficio, al fine di verificare la vigenza del vincolo paesaggistico in ragione della classificazione urbanistica della zona alla data del 6 settembre 1985.

Si verte in proposito sulla difforme classificazione della medesima zona operata nella tavola 5 del PRG, ove la stessa è indicata quale zona B, e nella tavola 3 allegata al PRG, ove figura indicata come zona D2. Al riguardo la difesa dell'amministrazione comunale ha sostenuto che la tavola 5 non sarebbe efficace e probante, in quanto non approvata, sì che l'unica tavola di riferimento dell'intero PRG dovrebbe considerarsi la tavola 3.

Occorre affrontare preliminarmente la questione dell'individuazione delle prescrizioni di zona imposte dal piano regolatore generale del Comune di Napoli rispetto all'ambito territoriale in cui sono stati realizzati gli interventi edilizi in oggetto.

Il CTU in proposito ha rilevato quanto segue:

«In conseguenza delle ingenti distruzioni belliche causate dal conflitto della II guerra mondiale, si intese disciplinare l'opera di ricostruzione che appariva urgente ed indilazionabile, adottando appositi piani (di ricostruzione) per il recupero del patrimonio edilizio pubblico e privato degli abitati danneggiati.

Il Piano che ha interessato l'ambito della via Marittima, in cui ricade l'immobile poi trasformato in "Hotel Romeo", fu denominato "Piano di Ricostruzione dei quartieri Porto, Mercato ed adiacenze". Esso era stato redatto dalla Commissione del Piano Regolatore di Napoli ed approvato con D.M.LL.PP. n. 2101 del 27.09.1946.

Seguirono diverse varianti. Quella che nel 1950 consentì la realizzazione dell'edificio destinato a sede degli uffici della Flotta Lauro venne approvata con D.M. n. 3181/3533/3041 del 23 settembre 1949, all'esito dei pareri favorevoli del Consiglio Superiore Lavori Pubblici resi con i voti del 1° agosto 1949, n. 2149 e 6 settembre 1949, n. 2647.

Lo strumento urbanistico generale vigente all'epoca era il Piano regolatore del 1935 ...».

Prosegue il CTU osservando come in seguito alla adozione della legge urbanistica del 1942, il Comune di Napoli attivò il procedimento per la redazione del nuovo PRG; "Il Consiglio Superiore Lavori Pubblici rese parere favorevole sul Progetto di piano regolatore, adottato dal Consiglio comunale con Deliberazione n. 1 del 12 marzo 1970, nelle adunanze del 17/23 dicembre 1971 e del 21 gennaio 1972, proponendo modifiche, stralci, prescrizioni e raccomandazioni che, sentito il Comune, furono recepiti nel Decreto del Ministero per i lavori pubblici - Div. 23^a-*quinquies* - n. 1829 del 31 marzo 1972 di approvazione del piano. Con la Deliberazione della Giunta municipale n. 80 del 8 marzo 1972, ratificata dal Consiglio comunale con la Deliberazione n. 1 del 10 marzo 1972, furono rese le controdeduzioni del Comune di Napoli, rimesse al Ministero con nota n. 5511 del 13 marzo 1972, unitamente agli atti del Progetto di piano (5) costituiti da:

- a) l'album a stampa contenente la cartografia;
- b) il volume a stampa delle norme di attuazione;
- c) il volume a stampa della relazione del progetto del nuovo piano regolatore.".

Il Progetto di piano regolatore esaminato dal Consiglio Superiore Lavori Pubblici fu restituito al Comune di Napoli (unitamente al D.M. 1829/72 di approvazione) che lo acquisì in data 7 giugno 1972 al n. 139582 del protocollo generale, come attestano le segnature apposte sugli elaborati raccolti nell'atlante, accertate dal CTU.

Il consulente da quindi conto degli elementi raccolti al fine di affermare la vigenza di entrambe le tavole (la n. 3 e la n. 5) allegato al Piano regolatore:

"Il progetto del Prg era composto da tre tipi di elaborati (cartografia, norme di attuazione e relazione), così come accertato dal sottoscritto Ctu e come risulta dalla nota prot. 5511/1972 e dai seguenti passi tratti dalla Relazione:

"Il «progetto del piano regolatore generale» (come l'art. 9 della legge urbanistica definisce il documento elaborato dal Comune, che deve essere successivamente «presentato» al Ministero per i lavori pubblici) consta di tre tipi di elaborati:

A - la cartografia (raccolta in «atlante», preceduto da un indice o foliario, da un frontespizio per ciascuna tavola e, dove necessario, dalla legenda o dalla tavola di unione dei «fogli»);

B - le norme di attuazione, raccolte in separato fascicolo e costituite da 25 articoli e 3 tabelle (28 riferite agli ambiti e 5 alle aree per concentrazioni di attrezzature a scala di settore urbano);

C - la relazione che comprende la presente introduzione, la relazione tecnica del Comitato per il piano regolatore e la relazione economico-finanziaria con la previsione di massima delle spese occorrenti per l'acquisizione delle aree e per le sistemazioni generali necessarie per l'attuazione del piano".

A sua volta, la cartografia raccolta nell'atlante consta dei seguenti elaborati grafici.



“Tavola 1 (in cinque fogli): Cartografia descrittiva della situazione esistente sulla base del rilievo aerofotogrammetrico del territorio comunale aggiornato al 28 luglio 1968 (scala 1:10.000).

Tavola 2 (in un foglio): Inquadramento dell’area comunale nel territorio circostante con la precisazione dei vincoli derivanti dagli strumenti urbanistici territoriali già operanti (scala 1:100.000). Tavola 3 (in cinque fogli preceduti dalla legenda recante i colori indicativi delle zone e sottozone ed i simboli degli altri vincoli di piano): Tavola generale di piano in iscala al 10.000.

Tavola 4 (in ventisei fogli preceduti dal quadro di unione) Riproduzione in iscala al 4.000 delle soluzioni di piano.

Tavola 5 (in cinque fogli): Classificazione del territorio comunale in zone omogenee ai sensi e per gli effetti dell’art. 2 del decreto interministeriale 2 aprile 1968 (scala 1:10.000).

Tavola 6 (in cinque fogli): Ambiti, settori urbani ed aree destinate a concentrazioni di servizi ed attrezzature a scala di settore urbano (scala 1:10.000).

Tavola 7 (in cinque fogli): Rete cinematica (scala 1:10.000).”

Aggiunge il Consulente: “La riproduzione del disegno è a stampa, derivata da un solo prototipo, ad evitare il ripetersi delle incredibili vicende del piano del ‘39, inficiato dalle difformità esistenti fra i tre originali del 10.000 e fra il disegno al 10.000 e quello a scale diverse ...”.

Si spiega anche perché la rappresentazione della situazione attuale sia stata effettuata non tanto in conformità della circolare Romita, quanto del decreto interministeriale 2 aprile 1968, che vuole la classificazione del territorio urbano in zone omogenee (tavola 5) anche se questa classificazione non tiene conto soltanto delle caratteristiche presenti sul territorio, ma considera anche la destinazione futura” [cfr. da pag. 107 a 109 relazione - all. 5]. La Relazione al progetto del Piano di Napoli, dunque, spiega che accanto alle zone ed aree di cui all’art. 7 L. 1150/42 (10) — in cui suddividere il territorio comunale per definirne la disciplina di dettaglio — venivano individuate le così dette “zone omogenee” di cui all’art. 17 L. 765/67 [alias art. 41-*quinquies* L. 1150/42].

Ed invero, l’art. 1 delle Norme di Attuazione fa espresso riferimento all’art. 7 L. 1150/42 e, segnatamente, alle zone e relative sottozone rappresentate nella Tav. 3, mediante differenti colorazioni e simbologie esplicative, attraverso cui si definisce la disciplina urbanistica e l’individuazione della destinazione d’uso delle aree del territorio comunale. Nei cinque fogli costituenti la Tav. 5, invece, redatta per ottemperare alle disposizioni di cui al D.I. 1444/1968, sono indicate graficamente le “zone territoriali omogenee”, introdotte dall’art. 17 L. 765/67 per consentire la verifica del rispetto dei limiti e dei rapporti inderogabili (standard) la cui determinazione era stata demandata ad apposito decreto interministeriale da emanarsi entro sei mesi dall’entrata in vigore della citata legge [art. 17, ultimo comma, L. 765/67].

A dette “zone territoriali omogenee” ed alla Tav. 5 fa espresso riferimento l’Art. 2 (Zone Territoriali Omogenee) delle Norme di Attuazione. Tale articolo non è stato interessato da alcuna modifica in sede di approvazione.”

Ed ancora rileva il consulente la specifica ragion d’essere delle suddivisioni contenute nella tavola n. 5: “Un chiaro riferimento allo scopo, assolto dalla Tav. 5, di classificare la Città nelle così dette “zone omogenee” di cui al D.I. 2 aprile 1968 per ottemperare alla disposizione di cui all’art. 17 L. 765/67, si rinviene anche al 5° capoverso di pag. 334 della Relazione [cfr. all. 6 - tratto dal doc. 15] in cui si legge:

“In relazione a quanto prescritto nel nominato D.M., la città va suddivisa nelle così dette zone omogenee. Esse sono tali dal punto di vista secondo il quale per una determinata zona omogenea vigono determinate prescrizioni quantitative di attrezzature. Questa operazione è stata eseguita nel presente progetto per la città, ma essa fornisce soltanto indicazioni di valori medi su grosse aree. Difatti le zone omogenee, quali sono indicate nell’apposita tavola n. 5, hanno forte estensione”.

Per le finalità, invece, della Tav. 3 (destinata ad indicare le zone di cui all’art. 7 L. 1150/42) torna utile il punto 5 di pag. 336 della Relazione [cfr. all. 7 - tratto dal doc. 15] in cui si legge:

“La zonizzazione adottata è riportata nella tavola 3 ed è specificata e regolata dalle norme di attuazione. Essa si articola secondo i seguenti criteri. Alla base di ogni particolare proposta sta la considerazione delle finalità che si vogliono conseguire.

Tali finalità si traducono, per quanto si riferisce alla zonizzazione, nella necessità di indicare la destinazione d’uso, e di procedere, in relazione a questa ed in relazione alle esigenze di attrezzature documentate dallo studio degli ambiti, alla conservazione o alla ristrutturazione, con le possibili e spesso necessarie combinazioni di conservazione - ristrutturazione”.

In aggiunta alle considerazioni esposte, il dato di fatto della rilevanza di tutti gli allegati ai fini della vigenza delle prescrizioni in essi contenute, sta nel rilievo che tutti gli elaborati (relazione, norme di attuazione, grafici) recano le tre timbrature del Consiglio Superiore del LL.PP.



Quanto alla sigillatura operata per la sola tavola 3, osserva il CTU come: “Tali modalità di confezionamento dei cinque elaborati della Tav. 3 e della Legenda, in cui sono rappresentate le zonizzazioni definite all’art. 7 L. 1150/42, suscitano l’idea nell’osservatore che si sia voluto scongiurare ogni tentativo di alterazione degli atti per evitare quanto in passato era accaduto alle tavole del piano del 1939, fatti ricordati nella Relazione del Prg del 1972 ... Tali rimedi dovevano riguardare gli elaborati grafici e la legenda della Tav. 3 che, in connessione con le Norme di Attuazione, fissavano la disciplina edilizia ed urbanistica di ciascuna delle zone e sottozone in cui era stato diviso il territorio, ai sensi dell’art. 7 L. 1150/42. Nessun problema, invece, presentavano sotto tale profilo gli elaborati della Tav. 5, atteso che la stessa era stata predisposta unicamente per classificare il territorio nelle “zone omogenee” di cui all’art. 17 L. 765/67 per la verifica quantitativa degli standard prescritti dal D.I. 2 aprile 1968.”

Ed infine: “In relazione al 3° quesito si risponde, quindi, che il calcolo degli standard urbanistici richiamato nel parere n. 1903/72 del Consiglio Superiore LL.PP., per la zona cui appartiene l’area di sedime in questione, è proprio quello che si applica alla zona classificata come zona omogenea B) di cui all’art.2 del D.I. 2 aprile 1968, n. 1444.”

Orbene, la Tavola 5 è chiaramente riferita alle “zone territoriali omogenee” di cui all’art. 17 della legge 765/67.

Sulla scorta delle pregresse considerazioni, il Collegio può giungere alle seguenti conclusioni in punto di diritto:

il Comune, in sede di pianificazione generale del proprio territorio, utilizza due strumenti che hanno fini diversi:

- la divisione in zone del territorio ai sensi dell’art. 7 della legge n. 1150-1942, destinata a delineare il progetto di sviluppo della città in senso dinamico;

- la definizione, per zone territoriali omogenee, dei limiti e dei rapporti tra edificazione a scopo residenziale e produttivo e spazi pubblici, ai sensi dell’art. 41-*quinquies* della stessa legge e del D.M. n. 1444 del 1968, che acquista rilevanza ai soli fini della dotazione degli standard, “senza peraltro costituire vincolo alle valutazioni tecnico-discrezionali dell’Amministrazione” (Cons. Stato, Sez. IV, 25 maggio 1998, n. 869).

L’art. 2 del D.M. n. 1444-1968 prevede, in particolare, tre zone destinate ad insediamenti residenziali (zona A, B e C), una zona destinata a “nuovi insediamenti per impianti industriali o ad essi assimilati” (zona D), una zona destinata ad usi agricoli (zona E), una zona destinata ad attrezzature ed impianti di interesse generale (zona F).

I parametri per la individuazione delle zone territoriali non sono tra loro omogenei: le zone di tipo A), B) e C) sono caratterizzate ed individuate, infatti, attraverso le qualità fisiche ed edilizie del territorio, indipendentemente dalle destinazioni d’uso del suolo in atto o previste dal piano in quella specifica porzione di terreno; mentre le zone di tipo D), E) ed F) sono caratterizzate dalle destinazioni d’uso previste dal piano, indipendentemente dalle caratteristiche fisiche dell’edificazione e del territorio.

La divisione in zone del territorio comunale può non coincidere con la individuazione delle zone territoriali omogenee previste dal D.M. n. 1444-1968, sicché ben può verificarsi (come nel caso in esame) che in una zona territoriale omogenea sia compresa più di una destinazione di P.R.G. e, nelle situazioni di incertezza e di ambiguità, la individuazione delle zone omogenee viene ad essere completamente determinata dalla successiva operazione di definizione delle quantità minime di aree per i servizi e di vincolo per l’edificazione, che si intendono perseguire e porre in atto.

Nella fattispecie in esame la zona interessata viene tipizzata nel P.R.G. come destinata a zona D2 ai sensi dell’art. 7 della legge urbanistica; e ai sensi dell’art. 2 delle norme tecniche di attuazione del PRG, ha la funzione specifica di zona B ai fini della individuazione degli standard urbanistici.

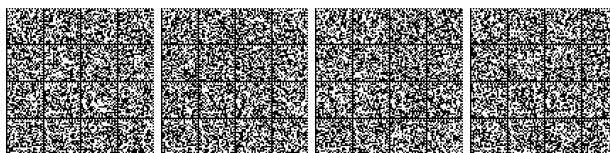
Essa ha una precisa localizzazione ed un’autonoma disciplina e, anche quanto al dimensionamento degli standard, è nettamente distinta dalle zone individuate come D, secondo quanto diffusamente accertato dal CTU in base a considerazioni che il Collegio ritiene di condividere, in quanto fondate su logici criteri di giudizio ed assistite da ampie acquisizioni documentali e riscontri oggettivi.

Si dà quindi logicamente e giuridicamente conto della coesistenza di due tavole, la 3 e la 5, redatte a fini diversi:

nella tavola 3 la zonizzazione classifica il suolo come D2 ed è effettuata ai sensi dell’art. 7 legge 1150/42 (*cf.* art. 1 delle NTA)

nella tavola 5 la zonizzazione è resa ai sensi del DM 1444/68 (*cf.* art. 2 delle NTA).

Occorre ora effettuare il coordinamento di tali tavole con la previsione dell’art. 1, 2° comma, del D.L. 27.6.1985, n. 312 (c.d. Galasso), convertito con modificazioni nella legge 8.8.1985, n. 431, secondo la quale “Il vincolo paesaggistico di cui al precedente comma non si applica alle zone A), B) e — limitatamente alle parti ricomprese nei piani pluriennali di attuazione — alle altre zone, come delimitate negli strumenti urbanistici ai sensi del D.M. 2.4.1968, n. 1444 e, nei Comuni sprovvisti di tali strumenti, ai centri edificati perimetrati ai sensi dell’art. 18 della legge 22.10.1971, n. 865”.



Tale disposizione normativa è stata di volta in volta riprodotta nelle successive versioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, sino all'odierna formulazione di cui all'art. 142 co 2 D.Lgs. 42/2004.

La tavola rilevante a tal fine è quella di cui al n. 5, contenente la zonizzazione ai fini degli standard, come enuncia il tenore letterale della disposizione in esame, che ha inteso fare riferimento alla classificazione del territorio comunale ai sensi del D.M. 2.4.1968, n. 1444.

Ne deriva che, a tal fine, nel PRG del Comune di Napoli del 1972 (quello da prendere a riferimento ai sensi della invocata deroga, la zona in esame era classificata come zona B, e — nella vigenza della citata disposizione di legge — dovrebbe essere ritenuta sottratta alla disciplina della autorizzazione paesaggistica, ai sensi della norma derogatoria sopra citata.

Pertanto — *in parte qua* — l'esercizio dell'autotutela sulla DIA del 2005 dovrebbe ritenersi illegittimo.

Tuttavia il Collegio ritiene di dover sollevare di ufficio la questione di legittimità costituzionale della norma derogatoria, per contrasto con gli artt. 9 e 117, comma 1, Costituzione.

Invero, l'applicazione della norma di cui all'art. 142, comma 2, D.Lgs. 42/2004 e segnatamente della deroga ivi contenuta, della quale sussistono i presupposti fattuali, condurrebbe a conseguenze contrastanti con i principi costituzionali in materia di tutela del paesaggio dettati dall'art. 9 Cost. e con il principio del rispetto delle convenzioni internazionali di cui all'art. 117, comma 1, Cost., alla luce del riconosciuto principio del "*pacta sunt servanda*".

Sulla rilevanza della questione ai fini del decidere, è sufficiente richiamare come l'invocata applicazione della deroga, sancita dalla disposizione di legge della cui costituzionalità il Collegio dubita *ex officio*, comporti l'inesistenza del vincolo paesaggistico e che quest'ultimo è stato posto dall'Amministrazione alla base del provvedimento di autotutela nei confronti della DIA e del conseguente ordine di demolizione.

L'esistenza del vincolo paesaggistico sull'area si pone quindi come questione ineludibile ai fini della risoluzione della controversia, non assumendo gli altri motivi di gravame pure in caso di fondatezza valenza tale da comportare l'annullamento del provvedimento gravato.

Invero i dedotti vizi di carattere sostanziale — legati al contestato aumento di volumetria e di altezza e formale — inerenti al procedimento e lo sviamento di potere — non sarebbero, seppur fondati, sufficienti da soli ad inficiare la validità del provvedimento impugnato, stante la valenza autonoma ed assorbente del rilievo inerente l'assenza dell'autorizzazione paesaggistica.

Del pari le censure di carattere formale o di sviamento di potere non appaiono invece determinanti considerato:

- per quanto riguarda la lamentata assenza di un concreto e specifico interesse pubblico all'adozione dell'atto di autotutela nei confronti della DIA, la circostanza che l'Amministrazione ha dato conto di tale interesse apportando motivi legati alle altezze degli edifici e al valore paesaggistico e che si tratta di una valutazione di merito o, quantomeno, ad una altissima valenza di discrezionalità tecnica censurabile solo in presenza di profili di palese irragionevolezza e illogicità che nel caso di specie non paiono sussistere;

- per quanto riguarda il dedotto sviamento di potere, l'atto gravato si palesa come strumento di perseguimento di interesse urbanistico, essendo funzionale al corretto governo del territorio;

- per quanto riguarda, infine, la doglianza dell'omessa presa in considerazione delle osservazioni presentate nel corso del procedimento, l'Amministrazione ha dato conto di avere preso conoscenza delle controdeduzioni e, in punto di diritto, non esiste alcun obbligo, in capo alla p.a., di specifica disamina e confutazione delle singole osservazioni e controdeduzioni rassegnate dalle parti nell'ambito della partecipazione procedimentale, bastando che sia dimostrata, tramite la motivazione del provvedimento l'intervenuta acquisizione e valutazione degli apporti partecipativi, come si palesa essere avvenuto.

Nel merito della questione di costituzionalità, va invece osservato che l'immobile in oggetto ricade nel perimetro delle aree vincolate *ex lege* ai sensi del cd. decreto Galasso, trovandosi nella fascia di 300 mt dalla battigia, e quindi dovrebbe essere soggetto al regime di autorizzazione paesaggistica per gli interventi che comportano modifiche dell'aspetto esteriore dei luoghi.

Per lo stesso dovrebbe tuttavia essere applicata la normativa derogatoria, trovandosi in zona che alla data del 6.9.1985 era classificata come zona B del vigente strumento urbanistico.

In effetti, il legislatore, con la norma citata, dopo avere indicato le zone vincolate, confermando la previgente previsione di analogo tenore contenuta nella legge n. 485 del 1981, e nel D.lgs. 490 del 19/99, al secondo comma ha contemplato alcune eccezioni, escludendo l'operatività del vincolo legale per tutte le aree che alla data del 6-9-1985 (di entrata in vigore della "legge Galasso", pubblicata nella *G.U.* del 22-8-1985) si trovassero in determinate condizioni. La deroga si riferisce a tre ipotesi:

"2. La disposizione di cui al comma 1, lettere *a), b), c), d), e), g), h), l), m)*, non si applica alle aree che alla data del 6 settembre 1985:

a) erano delimitate negli strumenti urbanistici, ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, come zone territoriali omogenee A e B;



b) erano delimitate negli strumenti urbanistici ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, come zone territoriali omogenee diverse dalle zone A e B, limitatamente alle parti di esse ricomprese, ed erano ricomprese in piani pluriennali di attuazione, a condizione che le relative previsioni siano state concretamente realizzate;

c) nei comuni sprovvisti di tali strumenti, ricadevano nei centri edificati perimetrali ai sensi dell'articolo 18 della legge 22 ottobre 1971, n. 865.”

(art. 142 co 2 nel testo come modificato dal D.Lgs. 63/2008.)

Al riguardo va ricordato brevemente che la legge n. 765/1967, introducendo l'art. 41-*bis* della legge urbanistica n. 1150/1942, aveva stabilito che tutti i comuni, nella formazione di nuovi strumenti urbanistici o nella revisione di quelli esistenti, dovessero osservare limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi” (cd. standards urbanistici). Tali limiti e rapporti sarebbero stati definiti per zone territoriali omogenee, con un decreto del Ministro per i lavori pubblici, poi effettivamente emanato nel 1968, con il n. 1444. Il decreto in parola, all'art. 2, delinea sotto un profilo funzionale sei tipologie di zone omogenee, ognuna individuata con una lettera (da A a F) e caratterizzata da una distinta destinazione urbanistica e potenzialità edificatoria. Ciò consentiva e consente ai comuni di dare piena applicazione a quanto previsto dall'art. 7 della legge urbanistica all'epoca vigente, che prescriveva che il piano regolatore generale suddividesse in zone l'intero territorio comunale, ognuna con la propria connotazione tipologica e funzionale, individuando, tra le altre, quelle contraddistinte da particolari caratteristiche storiche, paesistiche ed ambientali, per le quali avrebbe dovuto anche individuare i relativi vincoli.

Tanto precisato, va ricordato che le zone A) vengono definite dal D.M. del 1968 come “le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi”; le zone B) sono invece quelle porzioni di territorio “totalmente o parzialmente” edificate, diverse dalle zone A): si considerano parzialmente edificate le zone in cui la superficie coperta degli edifici esistenti non sia inferiore al 12,5% (un ottavo) della superficie fondiaria della zona e nelle quali la densità territoriale sia superiore ad 1,5 mc/mq”.

In questo ambito, pertanto, l'art. 142 intende escludere in assoluto l'operatività della tutela legale per tutte quelle zone già completamente o fortemente edificate ed urbanizzate (zone B), rispetto alle quali le eventuali valenze paesaggistiche risultano sostanzialmente già cristallizzate; nonché per quelle zone in relazione alle quali gli strumenti urbanistici avessero già autonomamente proceduto ad una ricognizione degli elementi di rilievo storico, paesistico ed ambientale ed alla individuazione del relativo regime vincolistico (zone A).

In sintesi, la *ratio* della norma è quella di escludere dal regime di tutela il cd. territorio urbano edificato, in quanto sostanzialmente già compromesso dal punto di vista paesaggistico e inespressivo di valori di tal genere.

Nella fattispecie all'esame di questo TAR, tuttavia, si è in presenza di un centro edificato del Comune di Napoli di eccezionale pregio paesaggistico e storico, secondo quanto può desumersi quale fatto notorio dalla determinazione di inclusione dello stesso nei siti tutelati dall'UNESCO.

È invero fatto notorio che il centro storico di Napoli è stato iscritto nella lista del Patrimonio Mondiale UNESCO nel 1995, con la seguente motivazione: Napoli è una delle città più antiche d'Europa, il cui tessuto urbano contemporaneo preserva gli elementi della sua lunga e importante storia.

Sulla base del secondo e quarto criterio stabilito dalla Convenzione degli accordi di Parigi del 1972, si è ritenuto che Napoli merita il riconoscimento di Patrimonio dell'Umanità per esser stata fin dall'antichità il polo culturale più importante della Magna Grecia, condizione di dominio politico che la città ha mantenuto anche nel Medioevo, ed ancora nel XVI e XVII secolo, periodo culmine delle arti e dell'architettura, in cui Napoli ha esercitato influenza europea in questo settore.

Al riguardo si riportano i citati criteri: Criterio II (1994): “aver esercitato un'influenza considerevole in un dato periodo o in un'area culturale determinata, sullo sviluppo dell'architettura, delle arti monumentali, della pianificazione urbana o della creazione di paesaggi”. Criterio IV (1994): “... offrire esempio eminente di un tipo di costruzione o di complesso architettonico o di paesaggio che illustri un periodo significativo della storia umana”.

La Convenzione UNESCO per la tutela del patrimonio mondiale culturale e naturale, adottata nel 1972 dalla Conferenza Generale degli Stati Membri dell'UNESCO è stata recepita nel nostro ordinamento con Legge nazionale di ratifica n. 184 del 06.04.1977.

Scopo della Convenzione è il riconoscimento condiviso che i beni culturali e naturali di valenza eccezionale, ovunque siano localizzati, costituiscono un patrimonio universale dell'intera comunità internazionale. Ne consegue che gli Stati firmatari la Convenzione dovranno concorrere “all'identificazione, protezione, conservazione e valorizzazione” di questo patrimonio, nonché a cooperare e prestare assistenza agli Stati che si impegnano a preservarlo.



Si è dunque giunti, nell'evoluzione della Convenzione UNESCO, ad un accreditamento esplicito e consapevole del paesaggio come bene da preservare e meritevole di tutela, tutela che si rivolge a beni di "valore universale eccezionale". Secondo quanto definito negli atti della convenzione: "Il valore universale eccezionale significa un'importanza culturale e/o naturale talmente eccezionale che trascende le frontiere nazionali e che presenta gli stessi caratteri inestimabili sia per le generazioni attuali che per quelle future dell'intera umanità. Per questo motivo la protezione permanente di questo patrimonio riveste la più elevata importanza per l'intera comunità internazionale".

In proposito gli Stati aderenti hanno assunto specifici impegni, dettagliati negli artt. 4 e 5 del Trattato: "Art. 4 - Ciascuno Stato partecipa della presente Convenzione riconosce che l'obbligo di garantire l'identificazione, protezione, conservazione, valorizzazione e trasmissione alle generazioni future del patrimonio culturale e naturale di cui agli articoli 1 e 2, situato sul suo territorio, gli incombe in prima persona. Esso si sforza di agire a tal fine sia direttamente con il massimo delle sue risorse disponibili, sia, all'occorrenza, per mezzo dell'assistenza e della cooperazione internazionale di cui potrà beneficiare, segnatamente a livello finanziario, artistico, scientifico e tecnico." "Art. 5 - Per garantire una protezione e una conservazione le più efficaci possibili e una valorizzazione la più attiva possibile del patrimonio culturale e naturale situato sul loro territorio, gli Stati partecipi della presente Convenzione, nelle condizioni appropriate ad ogni Paese, si sforzano quanto possibile:

a. di adottare una politica generale intesa ad assegnare una funzione al patrimonio culturale e naturale nella vita collettiva e a integrare la protezione di questo patrimonio nei programmi di pianificazione generale;

b. di istituire sul loro territorio, in quanto non ne esistano ancora, uno o più servizi di protezione, conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale e naturale, dotati di personale appropriato, provvisto dei mezzi necessari per adempiere i compiti che gli incombono; ...

d. di prendere i provvedimenti giuridici, scientifici, tecnici, amministrativi e finanziari adeguati per l'identificazione, protezione, conservazione, valorizzazione e rianimazione di questo patrimonio ...".

L'immobile oggetto del presente giudizio sorge su area ricompresa, in base alla cartografia allegata al riconoscimento UNESCO, in area di tutela; invero, lo stesso si trova all'interno della zona cuscinetto detta "buffer zone area" delimitata in funzione del valore di Patrimonio dell'Umanità, e della sua tutela, "secondo la perimetrazione cartografica rilevabile dal sito internet comunale (zona perimetrata in giallo).

L'immagine del centro storico UNESCO percepita come unica, fruibile soprattutto vantaggiosa per gli arrivi via mare, dalla quale prospettiva è riconoscibile la straordinaria valenza paesistica, non ha tuttavia comportato sinora la imposizione di uno speciale regime vincolistico, non risultando portati a compimento i procedimenti presso il Ministero dei Beni culturali di riconoscimento dell'interesse paesaggistico del centro storico - Unesco, previsto dal Codice per i beni culturali e il paesaggio.

In mancanza dell'emanazione del decreto ministeriale, previsto dal citato Codice, che attesti l'impareggiabile valore paesaggistico del centro storico di Napoli, l'operatività della deroga al regime vincolistico generale di cui al decreto Galasso conduce alla conseguenza paradossale di consentire, nel perimetro dei 300 mt dalla battigia, ove insistono significative testimonianze della storia di Napoli e del suo paesaggio identitario, trasformazioni del territorio senza alcuna valutazione di compatibilità paesaggistica.

Tale evenienza contrasta con l'articolo 9 della Costituzione, che ha fatto assurgere il paesaggio a valore primario della Repubblica: esso colloca il valore del patrimonio paesaggistico — come dice la giurisprudenza costituzionale — tra i valori "primari" e "assoluti": non disponibili, non esposti alla mutevolezza degli indirizzi politici e comunque da preferire nelle scelte amministrative (*cf.* C. Cost. 7.11.2007, n. 367).

In questo senso si valorizza la dimensione tecnica del vaglio di compatibilità, cioè della gestione del vincolo, per assicurare la prevalenza del valore "primario e assoluto" del paesaggio, affermando che il parere obbligatorio e vincolante del soprintendente va a rimodulare l'«estrema difesa del vincolo».

Osserva il Collegio che lo schema operativo della "tutela" è implicitamente recepito dal principio fondamentale della Costituzione, che consente un obiettivo giudizio tecnico sul nuovo intervento rispetto al valore riconosciuto della preesistenza. Questo schema è perciò costituzionalmente necessario e può ricevere deroga solo in ipotesi tassativamente previste e che siano ragionevolmente espressive di fattispecie in cui si evidenzia la mancanza di valori paesaggistici da tutelare.

Ciò che rileva, e che 'risulta essenziale all'effettività' dell'art. 9 Cost., è che dalla dichiarazione derivi l'obbligo di una motivata valutazione tecnica di compatibilità del nuovo intervento progettato con i valori preesistenti, finalizzata ad evitare che sopravvengano alterazioni inaccettabili del valore paesaggistico protetto. La sequenzialità di queste due fasi identifica il nucleo essenziale della funzione costituzionale di tutela del paesaggio e ne garantisce l'effettività, insieme alla regola essenziale di tecnicità e di concretezza, per cui il giudizio di compatibilità paesaggistica deve essere tecnico e proprio del caso concreto.



In riferimento al “vincolo”, legale o amministrativo, e in sua “gestione”, sono adottati i provvedimenti autorizzatori, ablatori e ripristinatori, che concretano la manifestazione della funzione che si esprime nel giudizio di “compatibilità” rispetto ai caratteri preesistenti e qualificati.

Questo effetto di valutazione in sede di procedimento di autorizzazione costituisce il contenuto essenziale del vincolo, cui può aggiungersi, in combinato con le “prescrizioni d’uso” da piano paesaggistico o la “specifica disciplina” per il singolo vincolo, un effetto sostanziale di valutazione immediata ed *ex ante* (nella fattispecie non operante, trattandosi di vincolo generalizzato *ex lege*).

Consegue da quanto esposto che, quale che sia lo strumento da cui la tutela muove — vincolo amministrativo puntuale, vincolo legale per categorie, vincolo da piano paesaggistico —, la valutazione di compatibilità delle innovazioni che vi presiede è legata a questo carattere di primarietà del paesaggio e non può essere esclusa in via generalizzata, con riferimento alla sola tecnica di zonizzazione del territorio da parte dell’amministrazione comunale, per di più trattandosi di una tecnica di zonizzazione fotografata e cristallizzata alla data del 6 settembre 1985, epoca in cui gli strumenti urbanistici di molti comuni non avevano ancora preso coscienza del valore identitario del bene paesaggio.

Inoltre, va rilevato che siffatta deroga lascia ancor più indifese le zone di territorio comunale che all’epoca di riferimento erano classificate come zone B, poiché per i centri storici (che coincidono con le zone A) viene normalmente predisposta specifica normativa di tutela, volta alla forte limitazione delle trasformazioni assentibili del territorio.

La giurisprudenza costituzionale (*cf.* Corte Cost. n. 66 del /2012 e sentenza n. 164 del 2009) sottolinea come le disposizioni in materia di vincoli rivestano la qualificazione di «norma di grande riforma economico-sociale». Tali disposizioni sono ritenute centrali, in quanto: “... proprio laddove hanno reintrodotto la tipologia dei beni paesaggistici e ne hanno operato la relativa ricognizione, si è inteso dare «attuazione al disposto del (citato) articolo 9 della Costituzione, poiché la prima disciplina che esige il principio fondamentale della tutela del paesaggio è quella che concerne la conservazione della morfologia del territorio e dei suoi essenziali contenuti ambientali» (sentenza n. 367 del 2007).”

L’articolo 142, comma 2, D.Lgs. n. 42/2004, quindi si paleserebbe in possibile contrasto con l’art. 9 della Costituzione dove, nel prevedere la deroga al regime di autorizzazione paesaggistica per tutte le zone A e B del territorio comunale, tali classificate negli strumenti urbanistici vigenti alla data del 6.9.1985, non esclude da tale ambito operativo di deroga le aree urbane riconosciute e tutelate come patrimonio UNESCO.

Inoltre, come indicato, con la richiamata Convenzione UNESCO per la tutela del patrimonio mondiale culturale e naturale, adottata nel 1972 dalla Conferenza Generale degli Stati Membri dell’UNESCO e recepita nel nostro ordinamento con Legge nazionale di ratifica n. 184 del 06.04.1977, gli Stati firmatari si sono assunti degli impegni di valorizzazione e tutela mediante ogni idoneo strumento dei siti di riconosciuto valore, ai sensi dei riportati artt. 4 e 5 della Convenzione medesima.

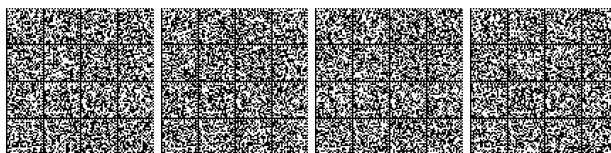
Alla luce di ciò il Collegio ritiene che la medesima norma dell’art. 142, comma 2, D.Lgs. 42/2004, possa porsi in contrasto anche con l’art. 117, comma 1, Cost., che impone il rispetto delle convenzioni internazionali, alla luce del principio “*pacta sunt servanda*”.

Tali impegni di valorizzazione e tutela non consentono difatti che un sito riconosciuto come di preminente valore dall’UNESCO, con l’inserimento nella lista del Patrimonio Mondiale UNESCO, possa essere destinatario di una norma di deroga che lo sottragga alla tutela ordinariamente prevista dal legislatore nazionale per i siti riconosciuti di valore paesaggistico.

In questo caso la Convenzione UNESCO, e segnatamente gli artt. 4 e 5 della Convenzione medesima, integrano, quali “norme interposte”, il parametro costituzionale espresso dall’art. 117, comma 1, Cost., nella parte in cui stabilisce l’obbligo per la legislazione interna di rispettare i vincoli derivanti dagli “obblighi internazionali”, che pertanto risulterebbe violato.

D’altra parte l’importanza delle convenzioni internazionali in materia di tutela del patrimonio paesaggistico viene riconosciuta dallo stesso D.Lgs. n. 42/2004 che nell’art. 132, comma 1, (Convenzioni internazionali), prevede che “la Repubblica si conforma agli obblighi ed ai principi di cooperazione tra gli Stati fissati dalle convenzioni internazionali in materia di conservazione e valorizzazione del paesaggio”.

Sotto altro concorrente profilo, però, il Collegio rileva come i siti inseriti nella lista del Patrimonio Mondiale UNESCO meritino, alla stregua degli indicati riferimenti costituzionali, lo specifico regime legislativo di tutela paesaggistica, ovvero sia il carattere di interesse paesaggistico e la conseguente disciplina, indipendentemente dal ricadere in una delle specifiche ipotesi di vincolo *ex lege* di cui all’art. 142, comma 1, D.Lgs. 42/2004, e in tal senso il riconoscimento di tutela UNESCO, con l’inserimento nella relativa lista, dovrebbe essere ricompreso, come ipotesi aggiuntiva, tra i casi previsti nel medesimo comma 1 dell’art. 142.



Si rileva pertanto la possibile illegittimità costituzionale — per i medesimi motivi suindicati di contrasto con l'art. 9 Cost. e l'art. 117 Cost. per il tramite delle norme interposte costituite dagli artt. 4 e 5 della Convenzione UNESCO — anche dell'art. 142, comma 1, D.Lgs. 42/2004 nella parte in cui non contempla, tra le ipotesi in cui viene riconosciuto *ex lege* il carattere di interesse paesaggistico e la relativa disciplina di tutela, quelle degli immobili per cui è intervenuto il riconoscimento UNESCO, con l'inserimento nella lista del Patrimonio Mondiale UNESCO.

In senso analogo, la disciplina generale per l'individuazione degli immobili ed aree di notevole interesse pubblico, assoggettati alla specifica tutela delle disposizioni di cui al D.Lgs. 42/2004 demanda alla discrezionalità tecnica dell'amministrazione l'individuazione dei beni da dichiarare di notevole interesse pubblico, senza che vi sia alcun obbligo nel caso in cui un sito rientri nella lista del Patrimonio Mondiale UNESCO.

Una censura di costituzionalità può riguardare, sempre per le ragioni indicate di cui agli artt. 134, 136, 139, 140 e 141 D.Lgs. 42/2004, nella parte in cui non impongono all'Amministrazione di adottare la dichiarazione di notevole interesse, con la conseguente disciplina di tutela, per i siti riconosciuti Patrimonio Mondiale UNESCO.

Il Collegio, conclusivamente, ritenuta la rilevante e non manifestamente infondata, solleva di ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 142, comma 2, D.Lgs. n. 42/2004 in riferimento all'art. 9 della Costituzione e all'art. 117, comma 1, della Costituzione, per il tramite delle norme interposte costituite dagli artt. 4 e 5 della Convenzione UNESCO per la tutela del patrimonio mondiale culturale e naturale, laddove, nel prevedere la deroga al regime di autorizzazione paesaggistica per tutte le zone A e B del territorio comunale, tali classificate negli strumenti urbanistici vigenti alla data del 6.9.1985, non esclude da tale ambito operativo di deroga le aree urbane riconosciute e tutelate come patrimonio UNESCO.

Solleva altresì di ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 142, comma 1, D.Lgs. n. 42/2004 e dell'art. 134 - 136 D.Lgs. 42/2004, in riferimento all'art. 9 della Costituzione e all'art. 117, comma 1, della Costituzione, per il tramite delle norme interposte costituite dagli artt. 4 e 5 della Convenzione UNESCO per la tutela del patrimonio mondiale culturale e naturale, e rispettivamente, per l'articolo 142, comma 1, nella parte in cui non contempla, tra le ipotesi in cui viene riconosciuto *ex lege* il carattere di interesse paesaggistico e la relativa disciplina di tutela, quelle dei siti per cui è intervenuto il riconoscimento di Patrimonio Mondiale UNESCO e, per gli artt. 134, 136, 139, 140 e 141 D.Lgs. 42/2004, nella parte in cui non impongono all'Amministrazione di adottare di adottare la dichiarazione di notevole interesse per i siti riconosciuti patrimonio Mondiale UNESCO.

Visto l'art. 23 della l. cost. n. 87/1953;

Riservata ogni altra decisione in rito, in merito e sulle spese all'esito del giudizio innanzi alla Corte costituzionale, alla quale va rimessa la soluzione dell'incidente di costituzionalità.

Ordina la sospensione del procedimento per pregiudizialità costituzionale, con immediata trasmissione — a cura della Segreteria — del fascicolo d'ufficio e dei fascicoli delle parti alla Corte Costituzionale; dispone la notificazione del presente provvedimento — sempre a cura della Segreteria — alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alle parti in causa, nonché la comunicazione ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

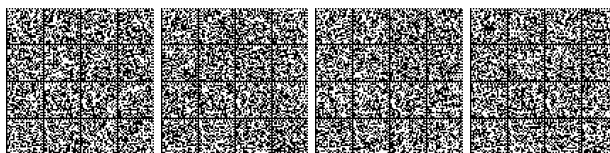
P.Q.M.

Visto l'art. 9 e l'art. 117, comma 1, della Costituzione, nonché l'art. 23 della L. 11.03.1953, n. 87, riservata ogni ulteriore decisione in rito, in merito e sulle spese;

Ritenuta la rilevanza della questione e la non manifesta infondatezza:

solleva ex officio la questione d'illegittimità costituzionale dell'art. 142, comma 2, D.Lgs. 42/2004, in riferimento all'art. 9 della Costituzione e all'art. 117, comma 1, della Costituzione, per il tramite delle norme interposte costituite dagli artt. 4 e 5 della Convenzione UNESCO per la tutela del patrimonio mondiale culturale e naturale, laddove, nel prevedere la deroga al regime di autorizzazione paesaggistica per tutte le zone A e B del territorio comunale, tali classificate negli strumenti urbanistici vigenti alla data del 6.9.1985, non esclude da tale ambito operativo di deroga le aree urbane riconosciute e tutelate come patrimonio UNESCO;

*solleva altresì di ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 142, comma 1, D.Lgs. n. 42/2004 e degli artt. 134, 136, 139, 140 e 141 D.Lgs. 42/2004, in riferimento all'art. 9 della Costituzione e all'art. 117, comma 1, della Costituzione, per il tramite delle norme interposte costituite dagli artt. 4 e 5 della Convenzione UNESCO per la tutela del patrimonio mondiale culturale e naturale e, rispettivamente, per l'articolo 142, comma 1, nella parte in cui non contempla, tra le ipotesi in cui viene riconosciuto *ex lege* il carattere di interesse paesaggistico e la relativa disciplina di tutela, quelle dei siti per cui è intervenuto il riconoscimento di Patrimonio Mondiale UNESCO e, per gli artt. 134, 136, 139, 140 e 141 D.Lgs. 42/2004, nella parte in cui non impongono all'Amministrazione di adottare un provvedimento di apposizione di vincolo paesaggistico per i siti riconosciuti patrimonio Mondiale UNESCO.*



Ordina la sospensione del procedimento per pregiudizialità costituzionale, con immediata trasmissione — a cura della Segreteria — del fascicolo d'ufficio e dei fascicoli delle parti alla Corte Costituzionale;

Ordina la notificazione del presente provvedimento — sempre a cura della Segreteria — alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alle parti in causa, nonché la comunicazione ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Napoli nelle camere di consiglio dei giorni 13 novembre - e 18 dicembre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Angelo Scafuri, Presidente;

Anna Pappalardo, Consigliere;

Fabrizio D'Alessandri, Primo Referendario, Estensore.

Il Presidente: SCAFURI

L'Estensore: D'ALESSANDRI

14C00266

N. 177

Ordinanza del 21 maggio 2014 emessa dal Tribunale di Lecce sull'istanza proposta da Sale Sandy

Processo penale - Spese di giustizia - Compensi dell'ausiliario del magistrato - Denunciata inadeguatezza del trattamento giuridico previsto - Disparità di trattamento rispetto a chi presti le medesime attività a condizioni di mercato - Violazione dei principi di ragionevolezza, di tutela del lavoro, della retribuzione proporzionata ed adeguata e della capacità contributiva.

- Legge 8 luglio 1980, n. 319, art. 4, comma secondo; decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 106-bis, inserito dall'art. 1, comma 606, lett. b), della legge 27 dicembre 2013, n. 147.
- Costituzione, artt. 3, 35, 36 e 53.

IL TRIBUNALE ORDINARIO DI LECCE

(SEZIONE PRIMA PENALE)

Riunito in camera di consiglio nelle persone dei signori Magistrati:

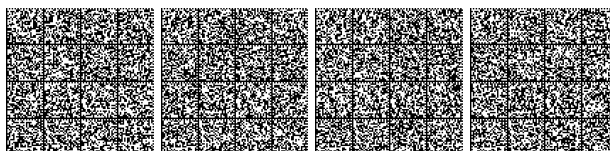
dott. Stefano Sernia - Presidente rel.;

dott. Silvia Minerva - Giudice;

dott. Maddalena Torelli Giudice.

Decidendo in ordine alla istanza di liquidazione del compenso all'interprete dott.ssa Sale Sandy, da questo Tribunale incaricata della traduzione in lingua portoghese di una richiesta di assistenza giudiziaria per la ricerca e citazione di una testimone verosimilmente residente in Brasile, da inoltrare, a cura del Ministero della Giustizia, alla competente Autorità Giudiziaria della Repubblica federale del Brasile, nell'ambito del processo pendente nei confronti della cittadina brasiliana S. D. L. S e C., ha pronunciato la seguente ordinanza.

Il tribunale deve procedere alla liquidazione del compenso all'interprete, che ha proceduto, su disposizione adottata in data 8 aprile 2014 da questo Tribunale, alla traduzione di una richiesta di assistenza giudiziaria destinata ad autorità giurisdizionale straniera; su richiesta del Ministero della Giustizia, si è quindi successivamente provveduto ad affidare a detto interprete anche la traduzione della citazione del teste, compito cui l'interprete, sig.ra Sale Sandy, ha provveduto in data 16 maggio 2014, contestualmente depositando anche richiesta di liquidazione delle proprie spettanze in relazione ai due distinti incarichi ricevuti.



A. La normativa vigente in tema di liquidazione dei compensi agli interpreti.

a.1 La legge n. 319/1980, l'art. 50, D.P.R. 115/02.

La materia dei compensi agli ausiliari del giudice è disciplinata in via generale dall'art. 4, della legge n. 319/1980 e dall'art. 50, del D.P.R. 115/02, che rimanda a decreti ministeriali per la determinazione della misura degli onorari, secondo tabelle da adottarsi avendo a riferimento le tariffe professionali esistenti, temperate con la natura pubblicistica dell'incarico (art. 50, comma 2, DPR 115/02), ammettendosi altresì il ricorso a onorari a tempo (art. 50, comma 3, DPR citato); più specificamente in materia di liquidazione del compenso a periti, consulenti tecnici, interpreti e traduttori, l'art. 4, della legge n. 319/1980 stabilisce l'entità delle unità temporali (denominate vacanze e consistenti di due ore ciascuna) e del compenso spettante per ciascuna di esse (€ 14,68 per la prima, € 8,15 per le successive), prevedendo altresì che il ricorso alla liquidazione per vacanze sia la norma in relazione a tutte le attività per le quali non sia previsto tabellarmente uno specifico tariffario con decreto ministeriale.

a.2 Il decreto ministeriale 30 maggio 2002.

Di fatto, la norma secondaria di principale applicazione è quella data dal decreto ministeriale 30 maggio 2002 che si compone, idealmente, di due parti: una, consistente in una tabella che prevede compensi, determinabili dal giudice tra un minimo ed un massimo prefissati, in relazione a specifiche e tipizzate attività; l'altra, a carattere residuale, che, integrando l'art. 4, della legge n. 319/1980, stabilisce il corrispettivo pecuniario per ogni vacanza, nella misura che si è detto.

L'attività dell'interprete non rientra tra quelle oggetto di specifica previsione tabellare nella tabella allegata al D.M. 30 maggio 2002, sicchè, ai sensi dell'art. 4, della legge n. 319/1980 e dell'art. 1 di detto D.M., occorre ricorrere al sistema della liquidazione a vacanza.

a.2.a L'onorario liquidabile ai sensi della normativa antecedente la legge n. 147/2013.

Va quindi osservato che si è trattato di compito di media difficoltà (ognuno dei due atti tradotti consta di una sola pagina; il testo del primo è di circa una trentina di righe, il testo del secondo di una quindicina); può pertanto ipotizzarsi che la traduzione di ognuno dei due scritti abbia richiesto una vacanza, e che possano liquidarsi al massimo, per ciascuno dei due incarichi, ulteriori due vacanze (così giungendosi all'importo di € 30,98 per ognuno), in relazione ai tempi di attesa in Cancelleria (essendo scarso il personale e spesso impegnato in compiti di assistenza al Giudice in udienza) e percorrenza per ricevere l'incarico, ritirare il provvedimento da tradurre e di poi tornare in Cancelleria per depositarne la traduzione scritta: attività che il perito ha dovuto compiere per poter assolvere all'incarico affidatole, e che quindi si ritiene debbano essere anch'esse remunerate, atteso che l'art. 29, del DM 30 maggio 2002 (che prevede la non separabile remunerabilità dei tempi impiegati per l'accesso agli uffici giudiziari, stabilendo che "tutti gli onorari, ove non diversamente stabilito dalle presenti tabelle, sono comprensivi della relazione sui risultati dell'incarico espletato, della partecipazione all'udienza e di ogni altra attività concernente i quesiti") si applica solo agli onorari specificamente tabellati, e non a quelli da remunerarsi a vacanza.

Si tratta quindi, complessivamente, di euro 61,96 da liquidarsi all'interprete ai sensi della disciplina data dall'art. 4, della legge n. 319/80 e dal D.M. 30 maggio 2012.

a.3 L'art. 106 bis, DPR 115/02, introdotto dall'art. 1, comma 606, legge n. 147/2013.

Va quindi rilevato che detta somma va ulteriormente ridotta di 1/3 e portata quindi ad € 41,30; sulla disciplina sopra descritta opera infatti, con effetti sensibilmente riduttivi degli importi (già piuttosto modesti) da liquidarsi, l'art. 106 bis, del DPR 115/02, introdotto dal comma 606, lett. b), dell'art. 1, della legge n. 147/2013, c.d. "legge stabilità" per il 2014, che prevede la riduzione di 1/3 degli onorari spettanti ai difensori, ai custodi, ai consulenti nominati dal Giudice e dalle parti ed agli altri ausiliari del giudice.

Ed invero, sebbene la nuova norma si venga a porre nel capo V del dpr 115/02, specificamente dedicato ai "difensori, investigatori e consulenti tecnici di parte", il testo del novello articolo appare inequivoco nel riferirsi anche alle liquidazioni da operarsi in favore degli ausiliari del giudice; la norma appare pertanto avere portata generale, sia nel senso che si applichi anche a tutti gli ausiliari del giudice, ivi compresi i periti, sia nel senso che si applichi anche nei giudizi in cui non vi è stata ammissione al patrocinio a spese dello Stato, non avendo senso ipotizzare che il legislatore abbia voluto introdurre una disposizione che comporti un'ingiustificata disparità di trattamento economico dell'ausiliario per fatto assolutamente indipendente dalla sua volontà e ininfluenza sulle caratteristiche della sua prestazione, e cioè essere stata o meno una delle parti ammessa al patrocinio a spese dello Stato.

Né la riduzione di 1/3, introdotta dalla norma in oggetto, appare agevolmente giustificabile con la natura pubblicistica dell'incarico, atteso che la decurtazione introdotta dall'art. 106 bis. dpr 115/02 va ad operare su di un sistema tariffario che, ai sensi dell'art. 50 dpr medesimo, già è impostato con decreti ministeriali che mitighino l'onere dei tariffari professionali contemperandoli con la suddetta natura pubblicistica dell'incarico pervenendo, specie per le pre-



stazioni non espressamente tabellate ed in relazione alle quali occorre ricorrere ad un sistema a vacanze (unità biorarie di attività lavorativa del perito), alla determinazione di un impianto indennitario di modestissima entità economica, che retribuisce le vacanze successive alla prima con un importo lordo pari a circa 4,075 euro l'ora.

Di fatto, su di una retribuzione oraria media pari a circa 4 euro, occorre quindi operare un'ulteriore riduzione di un terzo, così potendosi assegnare all'interprete, nel presente procedimento di liquidazione ed allo stato della vigente normativa, solo € 41,30.

B. Il contrasto di tale normativa, primaria e secondaria, con i principi costituzionali di cui agli artt. 3, 35, 36 e 53 della Costituzione.

A parere del Tribunale, appare non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale - per contrasto con gli artt. 35, 36, 3 e 53 della Costituzione - dell'attuale disciplina, sia nella parte in cui ai sensi della legge n. 319/80 prevede un corrispettivo irrisorio - e tale da non poter svolgere neanche una funzione indennitaria - per le attività svolte dagli ausiliari del giudice, sia nella parte in cui il citato art. 106 bis, dpr 115/02 prevede l'applicazione del nuovo tariffario - come risultante dalla riduzione di 1/3 degli onorari risultanti dalla previgente disciplina - non solo in relazione alla prestazioni' peritali oggetto di specifica previsione tabellare, ma anche alle prestazioni professionali liquidate in base al sistema delle vacanze come delineato dall'art. 4, della legge n. 319/1980 e dal citato D.M. 30 maggio 2002.

Va in primo luogo ritenuta la natura di decisione, a carattere giurisdizionale, del provvedimento di liquidazione del compenso dell'ausiliario emesso dal Giudice, come già ritenuto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 88 del 1970; ne consegue che, nonostante la apparente natura amministrativa dell'atto di liquidazione, appartenendo però questo pur sempre al giudice nell'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali, tanto da essere previsto già dall'art. 232 del cpp, esso ha legalmente natura giurisdizionale, e l'autorità che è chiamato ad emetterlo è quindi "Giudice" nel senso previsto dall'art. 1, della legge Cost. n. 1 del 1948, sicchè la questione di costituzionalità delle leggi che disciplinano l'atto di liquidazione è conseguentemente sollevabile d'ufficio dal Giudice ai sensi del citato. 1 della L. Cost. n. 1 del 1948.

La previsione di compensi particolarmente modesti, assolutamente e notevolmente inferiori a quelli previsti per qualsiasi prestazione lavorativa, anche la più umile e meno qualificata, anche nel caso di imposizione di prestazioni peritali gravose, che spesso rendono difficoltoso all'ausiliario dedicarsi alle sue ordinarie attività lavorative, appare porsi in primo luogo in contrasto con i principi costituzionali in tema di tutela del lavoro e di equa ed adeguata retribuzione delle prestazioni lavorative, senza che appaia legittimo trarre nella natura pubblicistica dell'ufficio di ausiliario del giudice, neanche alla luce dei principi di cui agli artt. 2 e 23 Cost., giustificazioni ad un trattamento economico pressochè simbolico, che realizza una disparità di trattamento, rispetto a chi presti le medesime attività a condizioni di mercato, troppo marcata per essere giustificata dalla natura pubblicistica dell'incarico e dall'adempimento di doveri di solidarietà sociale.

B.1 I limiti costituzionali alla pretensibilità di prestazioni patrimoniali o personali ai sensi degli artt. 2 e 23 Cost.

Invero, occorre in primo luogo ricordare che l'interprete ed il perito hanno l'obbligo giuridico (artt. 143, comma 4 e 221 comma 3 cpp), sotto pena di legge in caso di rifiuto (art. 366 c.p.) di prestare la propria opera, che ha - da un punto di vista oggettivo ed ontologico - indubbiamente natura lavorativa, in quanto comporta l'esplicazione di energie intellettuali e/o fisiche esattamente corrispondenti a quelle oggetto delle attività di specifiche figure professionali normalmente operanti nel mercato del lavoro; il perito peraltro può rinunciare all'incarico solo per giustificato motivo, laddove in tale concetto senz'altro non può farsi rientrare in via generale l'inadeguatezza o non convenienza dell'indennità prevista dalla legge, atteso che questa è fissata con norma generale e fonderebbe quindi per ogni perito un motivo atto a giustificare il rifiuto o la rinuncia all'ufficio: il che è contraddittorio con la natura dell'istituto, con l'obbligatorietà dell'ufficio, e con la evidente natura straordinaria dei casi in cui all'ufficio si possa rinunciare.

Gli artt. 143 e 221 cpp prevedono pertanto ipotesi in cui il giudice impone a determinati soggetto l'obbligo di eseguire una prestazione lavorativa, al di fuori di un rapporto contrattuale, con controprestazione predeterminata normativamente in misura sostanzialmente indennitaria, poiché ex art. 50, dpr 115/02 (e delle previdenti norme considerate dalla Corte costituzionale nelle già citate sentenze) le tariffe professionali, cui pure occorre far riferimento, devono essere temperate con la natura pubblicistica dell'incarico.

La fonte della legittimità costituzionale di tale disciplina riposa nell'art. 23 Cost. che ammette che la legge possa imporre una prestazione personale, oltre che patrimoniale; e nell'art. 2 Cost., che chiama i cittadini all'adempimento dei doveri di solidarietà sociale, nel cui ambito possono senz'altro farsi rientrare le ipotesi di occasionale in forza di un obbligo scaturente dalla legge.

Sebbene non espressamente previsto dalla due norme testè citate, deve ritenersi che nell'impianto costituzionale sia comunque insito un limite di ragionevolezza alle prestazioni che possono richiedersi.



Lo si evince dal rispetto che la carta Costituzionale assegna e riconosce alla persona umana ed ai suoi diritti inviolabili, tra i quali senz'altro rientra - aspetto generale dei diritti di libertà personale - quello di scegliere come disporre del proprio tempo ed il diritto a non essere assoggettati, neppure ad opera dello Stato, a forme di sfruttamento della propria opera lavorativa (*cf.* proprio l'art. 2 Cost.; ma anche l'art. 36 Cost. nella parte in cui riconoscendo il diritto alle ferie retribuite ed ad un orario massimo di lavoro, tutela anche il diritto al tempo libero); lo si evince dalla principale norma in tema di prestazioni patrimoniali, l'art. 53 Cost. commisurando i doveri fiscali alla capacità contributiva; lo si evince dalla tutela accordata alla proprietà privata, espropriabile - giusta la previsione di cui all'art. 42, comma 3 Cost. - solo per ragioni di pubblico interesse e dietro indennizzo: indennizzo che, nella giurisprudenza della Corte costituzionale, deve avere le caratteristiche di un serio ristoro della perdita patrimoniale subita, e non un carattere irrisorio o simbolico (*cf.*, ad es., la sentenza n. 38/2011 della Corte costituzionale).

Invero, gli artt. 2 e 23 Cost., pur legittimando i casi in cui al cittadino la legge richieda l'adempimento di doveri di solidarietà, e finanche la corresponsione di prestazioni di natura personale, vivono pur sempre nel contesto di altri principi costituzionali coi quali vanno coordinati, ed in primis gli artt. 35, 36 e 3 Cost., che impongono dei limiti al sacrificio che la legge ordinaria possa imporre al cittadino: limiti che sono sia di ragionevolezza - per evitare marcate situazioni di disparità di trattamento con altri cittadini lavoratori chiamati a rendere prestazioni analoghe - che di entità economica, per evitare che una prestazione lavorativa sia retribuita in maniera tale da mortificare la sua natura di riconoscimento del valore della prestazione lavorativa e di strumento di dignitoso sostentamento dell'individuo e della sua famiglia.

Tanto premesso, va invece rilevato che la vigente disciplina del trattamento economico degli ausiliari del giudice vede periti ed interpreti, in relazione ad un ufficio al quale sono chiamati in adempimento di doveri sociali ed al quale non possono sottrarsi se non per giustificato motivo (e senz'altro non per ragioni legate esclusivamente alla scarsa remunerazione dell'incarico), ricevere emolumenti che appaiono essere assolutamente inadatti a garantire il rispetto del principio di ragionevolezza che deve mitigare l'onere ad essi imposto, e inadatti a fungere da serio ristoro rispetto all'impegno loro richiesto ed alla vera e propria espropriazione delle loro energie lavorative e del loro tempo.

B.2 La violazione dell'art. 35 Cost.

Di fatto, l'attuale normativa crea una classe di operatori economici che, in virtù del possesso di determinate qualifiche, strumentali agli accertamenti giudiziari, è soggetto per legge ad un palese sfruttamento economico, ad opera dello Stato che invece, per primo è chiamato dalla Costituzione a realizzare le condizioni di eguaglianza tra i cittadini ed ad assicurare la congrua retribuzione del lavoro; per contro, la frequenza con cui l'A.G. ha necessità di ricorrere all'opera di ausiliari (come più ampiamente si osserverà anche sub paragrafo B.3.b) mal retribuiti, appare porsi in palese contrasto con l'art. 35 Cost., che impone allo Stato di tutelare il lavoro, mentre invece lo sfrutta, e rende difficoltoso all'ausiliario anche dedicarsi ad altre attività (si pensi al caso, tutt'altro che raro, di perizie molto impegnative).

Gli emolumenti o indennità spettanti per l'assolvimento di un ufficio pubblico, sono infatti sottoposti in primo luogo ad una retribuzione già di per sé estremamente modesta, e tale da realizzare un'evidente disparità di trattamento non solo con attività dello stesso genere svolte in regime professionale di libero mercato, ma addirittura anche largamente inferiore alla retribuzione oraria notoriamente prevista per qualsiasi attività lavorativa anche di mero carattere manuale e non richiedente alcuna specializzazione.

Inoltre, tali modestissimi ed insufficienti emolumenti sono poi anche sottoposti a rilevante decurtazione ex art. 106 bis, dpr 115/02 per fatti assolutamente indipendenti da alcun comportamento dell'ausiliario del giudice; e ciò nonostante che l'art. 50, comma 2, dpr 115/02, prescriverebbe che le tabelle dovessero essere redatte con riferimento alle tariffe professionali esistenti, pur se temperate con la natura pubblicistica dell'incarico, così evidenziando la consapevolezza del Legislatore circa la necessità che, andando a retribuire una prestazione di attività oggettivamente lavorativa, dette tabelle non potessero porsi in irragionevole contrasto con l'art. 36 della Costituzione, e quindi col principio della necessaria retribuzione di ogni prestazione lavorativa, in misura commisurata alla sua qualità e quantità, pur legittimandosi un certo grado di scostamento dalla normale retribuzione, in ragione della natura pubblicistica dell'incarico, nella previsione dell'art. 2 Cost. che, imponendo l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà sociale, giustifica (con l'art. 23 Cost.) la doverosità dell'ufficio dell'ausiliario del giudice, e la sua retribuzione in maniera che possa discostarsi dalle tariffe legali o d'uso.

B.3 Incompatibilità con l'art. 36 della Costituzione.

Ai sensi dell'art. 36 della Costituzione, alla prestazione di ogni attività lavorativa deve corrispondere la controprestazione di una retribuzione:

- a) proporzionata alla qualità e quantità del suo lavoro;
- b) sufficiente ad assicurare a sé ed alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa.



Nessuna di tali condizioni appare assolta dalla vigente normativa che, come visto, prevede una retribuzione oraria di circa 4 euro (enormemente inferiore a quella prevista per qualsiasi prestazione d'opera, anche manuale non qualificata), da ridursi ulteriormente di 1/3.

B.3.a. La precedente giurisprudenza della Corte.

Tanto premesso, questo Tribunale non ignora che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 41 del 1996, richiamando quanto già affermato con la sentenza n. 88 del 1970, ha già affrontato - negandone la fondatezza - la questione della compatibilità dell'art. 4, della legge n. 319/80 con l'art. 36 Cost.

In detta occasione la Corte ebbe ad affermare di aver già avuto occasione (sentenza n. 88 del 1970) di osservare che l'art. 36 della Costituzione "è male addotto, innanzitutto perché il lavoro svolto dai consulenti tecnici d'ufficio non si presta a rientrare in uno schema che involga un necessario e logico confronto tra prestazioni e retribuzione e quindi un qualsiasi giudizio sull'adeguatezza e sufficienza di quest'ultima. Ed in secondo luogo, perché non c'è modo di valutare in che misura quel lavoro giochi nella complessiva attività di coloro che in concreto lo svolgono e come i compensi per le relative operazioni (a parte l'impossibilità o difficoltà di coglierne la totale entità) concorrano alla formazione dell'intero reddito professionale del singolo prestatore".

Nella richiamata decisione la Corte conclude affermando che: "La situazione in cui si trovano i consulenti d'ufficio, e che non è dissimile da quella delle categorie dei periti, degli interpreti e dei traduttori, potrebbe anche apparire tale da suggerire iniziative o modifiche sul terreno legislativo nel rispetto delle esigenze di carattere pubblico e privato concorrenti nello svolgimento del processo civile. Ma essa non conduce, a proposito delle nonne che la comportano, ad alcuna violazione dell'art. 36, comma primo".

7. - Può solo aggiungersi che il riferimento fatto dall'art. 2, della legge n. 319 del 1980 alle tariffe professionali non può qualificarsi come rinvio recettizio, ma rappresenta solo l'indicazione di un possibile, non tassativo, parametro di liquidazione, limitatamente comunque agli onorari fissi e variabili e sempre con il temperamento dovuto alla "natura pubblicistica dell'incarico".

Conclusivamente, questa Corte non può non rinnovare l'auspicio che - in attesa di nonne migliori - le autorità indicate dalla legge impugnata provvedano a rispettare le scadenze triennali di adeguamento dei compensi dovuti in base alle variazioni accertate dall'Istat."

B.3.1) Novità normative e sociali - Le ragioni di una necessaria rimediazione della questione.

Ritiene tuttavia, il tribunale che, a distanza di quasi venti anni dall'ultima di tali pronunzie (ed a più di 40 dalla prima), possa e debba accedersi ad una rimediazione della costituzionalità della normativa citata, sia alla luce dell'art. 36 Cost., sia alla luce dell'art. 3 Cost., che qui si evoca sotto profili anche diversi da quelli considerati nella predette sentenze della Corte (che riguardavano principalmente il raffronto tra onorari a vacazione e onorari tabellari), essendo nel frattempo mutate alcune delle norme di riferimento, entrato in vigore ed a pieno regime il nuovo codice di procedura penale che - esaltando la fase dibattimentale - amplifica il numero dei casi in cui occorre ricorrere ad ausiliari come periti ed interpreti (e quindi anche l'impegno richiesto a questi ultimi), e per contro perdurando la ingiustificata omissione dei provvedimenti di adeguamento del corrispettivo delle vacanze ai meccanismi inflattivi; devono inoltre considerati altresì taluni spunti di riflessione rinvenibili anche nella stessa giurisprudenza della stessa Corte costituzionale, sia possibile e doverosa.

Come si è osservato, la Corte ha già affrontato, negandolo, il tema della riconducibilità dell'attività prestata dal perito all'art. 36 Cost.; ma lo ha fatto con due sentenze molto datate, l'una del 1970, l'altra del 1996, e quindi risalenti non solo ad una diversa epoca di evoluzione del pensiero giuridico, ma anche ad una diversa realtà sociale e processuale, atteso che nel 1970 vigeva ancora il vecchio codice di procedura penale, e nel 1996 questo non aveva ancora dieci anni di vita.

Invero, nel vigore del previgente codice di procedura penale e nei primi anni di applicazione di quello attualmente vigente; e nel contesto di fenomeni migratori più modesti di quelli attuali, l'essere chiamati ad assolvere ad un pubblico ufficio peritale o di interprete/traduttore era un'evenienza del tutto isolata ed occasionale, e pertanto inidonea a tradursi in pesi gravosi a carico di una cerchia determinata di soggetti; l'assoluta sporadicità della necessità di conferire l'incarico di ausiliario del giudice, permetteva che, ove distribuito su di un numero adeguato di soggetti, esso non assumesse carattere di gravosità.

Profondamente mutata la situazione attuale, in cui la necessità di nominare ausiliari quali periti o interpreti ha oggi invece assunto (e tanto più assumerà, per i compiti di interpretariato e traduzione, alla stregua degli obblighi di traduzione imposti dal decreto legislativo n. 32/2014) una notevolissima frequenza statistica, che comporta che numerosi



soggetti, a causa delle loro specifiche competenze professionali, siano frequentemente distolti dalle (ed impediti alle) loro ordinarie occupazioni lavorative venendo chiamati ad assolvere l'ufficio di perito. Il fenomeno ha dimensioni tali che non è affatto raro che alcuni di tali soggetti si siano specificamente attrezzati, acquistando macchinari anche sofisticati, per far fronte alle richieste della macchina giudiziaria (si pensi ai periti fonici, chiamati a verificare la paternità di una voce carpita in un'intercettazione; si pensi ai soggetti chiamati a trascrivere intercettazioni in lingua straniera, specie nella fase delle indagini, in cui le necessità di riservatezza connotano di un intuibile rapporto fiduciario la scelta del c.t., che tenderà a ricadere su di un numero limitato di soggetti; si pensi, ancora, ai periti grafologi chiamati a verificare nel dettaglio le caratteristiche di una grafia, il tipo di inchiostro utilizzato, l'epoca ed il tipo della carta sui cui è vergato un testo; ecc.).

La diffusione dei casi in cui l'A.G. abbia necessità di ricorrere all'opera di ausiliari, ed in particolare di periti, è infatti divenuta particolarmente considerevole parallelamente all'evolvere della tecnologia e delle scienze (che aumenta i casi in cui possa o debba farsi ricorso a valutazioni scientifiche o tecniche nella acquisizione e valutazione della prova) e dei fenomeni sociali legati all'accentuazione dei movimenti transazionali di merci e persone (che, ad es., comporta un crescente bisogno di ricorrere ad interpreti e traduttori), nonché alla stesse caratteristiche del nuovo codice di procedura penale che, accentrando nel dibattimento la formazione della prova, comporta frequentemente la necessità di reiterare in contraddittorio tra le parti - cui spetta anche la facoltà di nominare cc.tt. ex art. 225 cpp, facoltà che, ai sensi dell'art. 233 cpp, possono esercitare anche fuori dei casi di perizia - quegli accertamenti tecnici che, col vecchio rito, erano spessi limitati alla sola fase di indagine, e che, per il regime di incompatibilità previsto dagli artt. 144, comma 1, lett. d) e 222, lett. d) ed e) cpp, non possono, nel giudizio, essere affidati agli stessi soggetti che già li abbiano eseguiti nella fase delle indagini.

Si sono così moltiplicati enormemente sia i casi in cui è necessario ricorrere all'opera di un esperto, sia - anche per effetto del meccanismo delle incompatibilità - il numero degli esperti cui è necessario ricorrere nell'ambito dello stesso processo; conseguentemente, il numero di uffici legalmente dovuti - che si riversa e concentra sulla platea dei soggetti iscritti negli appositi Albi cui è possibile rivolgersi ex art. 221 cpp - è enormemente aumentato, al punto che molti di loro ne traggono notevoli limitazioni alle possibilità di esercizio di una normale attività lavorativa, e conseguentemente la prestazione di attività specialistiche per conto dell'A.G. ha spesso assunto le caratteristiche di un'attività stabile o comunque di notevole rilevanza nell'ambito della propria attività lavorativa (evoluzione favorita anche dal concentrarsi di taluni incarichi su di una cerchia ristretta di soggetti, a causa del carattere fiduciario che, specie in materia penale, detti incarichi talora assumono in relazione alla loro delicatezza: si pensi ad es. alle ragioni di riservatezza ed affidabilità inerenti ai compiti di traduzione in italiano di intercettazioni in corso di conversazioni in lingua straniera proprie di comunità piccole e coese ed in cui una eventuale fuga di notizie avrebbe effetti di immediata compromissione delle indagini).

Appaiono quindi superati, dall'evoluzione storica e processuale, gli argomenti spesi dalla Corte costituzionale con le citate sentenze nn. 88 del 1970 e n. 412/1996, allorché affermava che "il lavoro svolto dai consulenti tecnici d'ufficio non si presta a rientrare in uno schema che involga un necessario e logico confronto tra prestazioni e retribuzione e quindi un qualsiasi giudizio sull'adeguatezza e sufficienza di quest'ultima. Ed in secondo luogo, perché non c'è modo di valutare in che misura quel lavoro giochi nella complessiva attività di coloro che in concreto lo svolgono e come compensi per le relative operazioni (a parte l'impossibilità o difficoltà di coglierne la totale entità) concorrano alla formazione dell'intero reddito professionale del singolo prestatore": ciò che oggi accade è infatti che la quantità di impegno continuamente richiesto agli iscritti negli albi dei periti e traduttori è tale da assumere le specifiche caratteristiche di un'attività lavorativa se non prevalente, comunque tale da incidere notevolmente sulla loro possibilità di dedicarsi in maniera proficua e redditizia - in maniera tale da garantire loro il diritto ad un'esistenza dignitosa ai sensi dell'art. 36 della Costituzione - ad altre attività.

A tali soggetti, pertanto, appare necessario che le indennità previste per gli ausiliari del giudice assumano un valore economico adeguato ai fini di cui all'art. 36 Cost.: ed in ciò appare risiedere la ragione del riferimento, operato dall'art. 50, comma 2, dpr 115/02, alle tariffe professionali, e la previsione di adeguamenti periodici in relazione all'andamento del tasso di inflazione.

A conferma della natura tutt'altro che peregrina del richiamo agli artt. 35 e 36 Cost. come norme poste a tutela dell'opera del perito e della sua retribuzione, deve poi richiamarsi l'ordinanza n. 306/2012 della Corte costituzionale che, pur dichiarando manifestamente infondata la questione relativa alla incostituzionalità dell'art. 71, dpr 115/02 (norma che prevede il brevissimo termine di decadenza di 100 giorni per la presentazione della richiesta di liquidazione da parte del perito), nel ricordare che "questa Corte ha più volte ribadito la ampia discrezionalità di cui gode il



legislatore nel fissare termini temporali per l'esercizio dei diritti, anche laddove essi siano, come nel caso del diritto alla retribuzione per il lavoro prestato, sorretti da garanzia costituzionale (sentenza n. 192 del 2005), col solo limite che siffatto termine venga determinato in modo tale da non rendere effettivo (ordinanza n. 166 del 2006) o comunque oltremodo difficoltoso (ordinanza n. 382 del 2005) l'esercizio del diritto cui esso si riferisce", ha significativamente evocato un collegamento assimilativo tra prestazione peritale e prestazione lavorativa.

Tanto premesso, ed a conferma di come peraltro il DPR 115/02 intenda assegnare un effettivo valore economico all'indennità prevista per l'ausiliario del giudice, che consenta di ritenere rispettato l'art. 36 Cost., occorre altresì ricordare come, ai sensi dell'art. 54, del DPR 115/02, le tabelle recanti i compensi per i periti avrebbero dovuto essere adeguate alle variazioni dell'indice dei prezzi al consumo, accertata dall'ISTAT, ogni tre anni; e tanto non è mai accaduto, sebbene scopo della norma fosse, con tutta evidenza, quello di assicurare al perito un compenso adeguato alla propria prestazione anche in relazione al manifestarsi dei fenomeni inflattivi, comuni nel tempo.

B.4 Violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Il mancato adeguamento dei valori previsti dall'art. 4, della legge n. 319/1980 e dal citato DM ha in primo luogo posto in grave tensione con i ricordati principi costituzionali il sistema della liquidazione a vacazione che, allo stato, si risolve in una retribuzione oraria lorda pari a € 4,075 per le vacanze successive alla prima: retribuzione assolutamente incongrua e largamente inferiore a quella corrisposta per la maggior parte dei lavori manuali o comunque non qualificati, ma da applicarsi anche a prestazioni peritali richiedenti il possesso di elevate competenze tecnico professionali, laddove non specificamente tabellate dal citato DM. 30 maggio 2002; di talchè è evidente il contrasto di tale disciplina secondaria con i principi costituzionali espressi dagli artt. 35 e 36 Cost.

Anche sotto altro profilo, peraltro, si evidenzia come l'attuale sistema delle vacanze previsto dall'art. 4, della legge n. 319/1980 e dal citato DM 30 maggio 2002 si ponga in contrasto con i principi costituzionali, ed in particolar modo con l'art. 3 Cost.: e ciò non solo perché chi veda remunerata la propria prestazione secondo criteri di mercato guadagni oggi infinitamente di più di quanto garantito, a parità di prestazione, dal sistema delle vacanze; ma anche perché detto sistema non è affatto uguale per tutti, atteso che, con D.M. 2 agosto 2013, n. 106, si è proceduto a prevedere un sistema in cui la vacanza non è bioraria, ma oraria, e dell'importo pari ad € 100,00 (cfr. art. 3 del D.M. citato, nella parte in cui prevede che, dopo il capo V del decreto del Ministro della giustizia 20 luglio 2012, n. 140, sia inserito un capo V ter che, introducendo gli artt. 39 quater comma 3 e 39 quinquies, prevede un sistema di vacanze orarie per importi da 200 a 400 euro, ridotti ad una forbice da 100 a 300 per gli attuari juniores.

Orbene, pur volendo riconoscere le specificità professionali ed intellettuali proprie di tali categorie di professionisti, rimane che il sistema delle vacanze come delineato dall'art. 4, legge n. 319/1980 e dal D.M. 30 maggio 2002 - applicabile anche ad attività tecniche ed intellettuali specialistiche quali quelle ad es. del perito grafologico, del perito fonico, del traduttore ed interprete, ed ad altre categorie professionali chiamate ad accertamenti non riportabili neanche per analogia al sistema tabellare di cui al D.M. 30 maggio 2002 - appaia del tutto inadeguato a garantire sia il rispetto degli artt. 35 e 36 Cost. che dell'art. 3 Cost., senza che peraltro il meccanismo risolutore sia agevolmente rinvenibile nello strumento della disapplicazione del D.M. 30 maggio 1980 da parte dell'A.G. ai sensi degli artt. 4 e 5 del n. 2248/1865, allegato E) (per il rilevato contrasto con le menzionate norme di legge costituzionale), atteso che la disapplicazione:

1) non potrebbe operare nei confronti dell'art. 4, della legge n. 319/1980, che è norma di legge pur avente il proprio contenuto coincidente con quello del suddetto D.M.;

2) lascerebbe peraltro il Giudice nella difficoltà di determinare l'importo da liquidarsi, atteso che la norma di legge speciale (art. 50, DPR 115/02) rinvia all'uopo a decreti ministeriali vincolando così il giudice ad essi, e potendo pertanto dubitarsi che questi possa far ricorso all'art. 2225 c.c. per determinare l'entità del corrispettivo spettante al perito; peraltro, anche ove si intendesse ricorrere all'istituto della disapplicazione del sistema delle vacanze, ed all'applicazione dell'art. 2225 c.c., non per questo si potrebbero ritenere risolti i problemi di costituzionalità del sistema di norme che presiede alla liquidazione dei compensi ed indennità spettanti ai periti ed agli ausiliari del giudice in genere, per effetto della notevole incidenza che, sul compenso determinato ai sensi dell'art. 2225 c.c., avrebbe ad avere il disposto dell'art. 106 bis, dpr 115/02.

Concludendo, quand'anche si ritenesse che, disapplicando il D.M. 30 maggio 2002, il Giudice fosse legittimato a determinare l'entità del compenso spettante al perito alla stregua dell'art. 2225 c.c., residuerebbe che tale sistema comunque, per effetto della necessaria applicazione dell'art. 106 bis, dpr 115/02, verrebbe comunque ad atteggiarsi in violazione dei principi costituzionali di cui agli artt. 3, 35, 36 e 53 Cost.



Deve poi altresì rilevarsi come la disciplina attualmente vigente, prevedendo un sistema di remunerazioni non solo inadeguato, ma addirittura mortificante delle professionalità implicate nei compiti di ausilio al giudice, ed in ultimo della stessa dignità professionale degli ausiliari, rende anche difficoltoso lo spedito procedere dell'amministrazione della giustizia, demotivando fortemente i cittadini chiamati ad adempiere l'ufficio di ausiliario del giudice ad accettare l'incarico, ed anzi spingendoli a rifiutarlo con le più varie scuse (e quindi costringendo il Tribunale a ripetute nomine, talora con necessità di rinvii di udienze già fissate), od ad indicare un numero di vacanze infedele al fine di assicurare la remuneratività della loro opera; il Giudice viene così impegnato anche dalla necessità di verifiche spesso di difficile vaglio, ed ulteriori rispetto a quanto sarebbe necessario in un sistema retto da principi di equità e giustizia che, invece, favorirebbe un comportamento leale da parte dei cittadini chiamati all'ufficio di ausiliari del Giudice.

La disciplina attualmente vigente complica poi il funzionamento del sistema giustizia anche a causa della sua intrinseca natura criminogena, in quanto - come accennato - sollecita il privato ad indurre il Giudice al compimento di atti di liquidazione illecita perché contra *ius* ed in violazione di norme di legge o regolamento.

Concludendo, l'attuale sistema comporta quindi inceppi e ritardi nel funzionamento della giustizia ponendo anche in pericolo il rispetto del principio della ragionevole durata del processo, pur se non può affermarsi che detta normativa sia di per sé in contrasto con tale principio; ma tanto si rileva solo per meglio esemplificare l'irragionevolezza "di sistema" dell'attuale assetto normativo, che non appare trovare alcun fondamento in principi superiori che ne possano giustificare il mantenimento.

B.5 Contrasto con l'art. 53 Cost.

Su tale complessivo impianto, già fortemente deficitario di legalità costituzionale, viene poi, come detto, ad inserirsi, da ultimo, l'art. 1, comma 606, legge n. 147/2013 che, col dichiarato scopo di operare risparmi di bilancio, ne scarica l'onere sulle categorie chiamate a svolgere l'ufficio di ausiliario del giudice, invece di ricorrere alla leva fiscale, nonostante le finalità latu senso tributarie, perché mirate all'equilibrio di bilancio, chiaramente perseguite dalla norma in oggetto: di talchè, la disposizione di cui all'art. 106 bis, dpr 115/02 appare porsi in contrasto anche con l'art. 53 Cost., in quanto mirato a perseguire finalità di bilancio scaricandone, almeno in parte, il costo solo su alcune categorie di lavoratori e senza alcun riguardo alla loro concreta capacità contributiva.

Poiché per decidere l'entità dell'onorario da riconoscersi al legale istante questa A.G. è tenuta ad applicare il menzionato art. 106 bis, dpr 115/02, come introdotto dall'art. 1, comma 606, della legge n. 147/2013, che nella sua cogente letteralità non appare suscettibile di interpretazione costituzionalmente orientata, la questione di costituzionalità che si va a proporre appare assolutamente rilevante ai fini della decisione, e deve pertanto necessariamente essere sollevata.

P. Q. M.

Visti gli artt. 1, L. cost. n. 1/48, e 23 della legge n. 87/53;

Ritenuta d'ufficio rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 4, comma 2, della legge n. 319/1980, nella parte in cui determina in € 14,68 l'importo della prima vacanza, ed in € 8,15 l'importo di quelle successive, nonché dell'art. 106 bis, dpr 115/02, introdotto dall'art. 1, comma 606, legge n. 147/2013, per contrasto con gli artt. 3, 35, 36 e 53 Cost.;

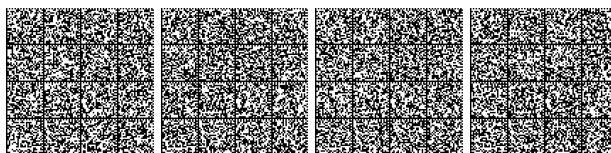
Ordina la notificazione della presente ordinanza al P.M., all'imputato ed al suo difensore e al Presidente del Consiglio dei Ministri, e la sua comunicazione ai Presidenti dei due rami del Parlamento;

Ordina la successiva trasmissione della presente ordinanza e degli atti del procedimento alla Corte costituzionale;

Sospende il procedimento di liquidazione del compenso dell'interprete in corso, liquidandole temporaneamente € 41,20 a carico provvisorio dello Stato, con riserva di conguaglio in caso di accoglimento del presente incidente di costituzionalità.

Lecce, 21 maggio 2014

Il Presidente est.: SERNIA



N. 178

*Ordinanza del 9 aprile 2014 emessa dal Tribunale di Trapani
sul giudizio relativo a Soc. Cogeta S.r.l.*

Misure di prevenzione - Codice delle leggi antimafia - Tutela dei terzi e rapporti con le procedure concorsuali - Disciplina - Denunciato recepimento quasi integrale della disciplina prevista dalla legge fallimentare per i rapporti in corso al momento del fallimento e per la formazione dello stato passivo - Ingiustificata equiparazione di situazioni del tutto diverse - Lesione dell'iniziativa economica privata a fronte della lamentata ingiustificata dissipazione di floride attività industriali sequestrate.

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, I libro, titolo IV, Capi I e II.
- Costituzione, artt. 3 e 41.

In subordine:

Misure di prevenzione - Codice delle leggi antimafia - Tutela dei terzi e rapporti con le procedure concorsuali - Diritti dei terzi - Disciplina - Denunciata riduzione "dell'ambito di tutela ai soli creditori che risultano da atti aventi data certa anteriore al sequestro, così escludendo i crediti dimostrabili con criteri meno rigidi di quelli previsti dall'art. 2704 cod. civ., ma comunque idonei a fornire adeguata certezza della sussistenza del credito e della sua anteriorità al sequestro" - Lesione dell'iniziativa economica privata e del diritto di difesa a fronte dell'ingiustificata incidenza sull'attività delle imprese costretta "in adempimenti incompatibili con il suo ordinario svolgimento" e per i previsti "percorsi probatori aggravati" ai fini dell'accertamento dei diritti di credito.

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, art. 52, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 41.

TRIBUNALE DI TRAPANI

SEZIONE PENALE E MISURE DI PREVENZIONE

ORDINANZA

Il Tribunale di Trapani, composto dai signori magistrati:

dott. Piero Grillo, Presidente rel.;
dott. Franco Messina, Giudice;
dott. Chiara Badalucco, Giudice;

letta la proposta avanzata in data 30 dicembre 2011 dal Questore di Trapani nei confronti di T. V., per l'applicazione di misura di prevenzione personale nonché per il sequestro e la successiva confisca ai sensi del decreto legislativo n. 159 del 2011 di diversi beni e fra questi:

SOCIETÀ

Pertinenti complessi aziendali (beni mobili, immobili e mobili registrati), organi e quote sociali (a prescindere dalla loro formale titolarità) nonché conti correnti e rapporti bancari/postali di qualsiasi natura:

A. CO.GE.TA S.R.L.

Partita I.V.A. 01473330817, codice fiscale 01473330817, n. REA (C.C.I.A.A.) TP-85569.



Attività Costruzione di Edifici Residenziali e non Residenziali.

Prov. Sede TP Comune sede Trapani, indirizzo sede via dell'Olmo n. 26.

Altre sedi: il 14 giugno 2010 ed il 18 maggio 2012 ha aperto, rispettivamente, un'unità locale n. 1 in Erice c.da San Cusumano strada 490 snc (deposito) ed un'unità locale n. 2 in Custonaci (TP), via Delle Rose snc, esercente l'attività di affittacamere.

Visto il verbale di verifica dei crediti della società sopra indicata nel procedimento di prevenzione a carico di T.V.

Viste le opposizioni proposte dai creditori non ammessi:

Impresa Cassara n. 1 S.r.l.

via Valle Nuccio n. 27

91011 Alcamo (TP)

impresacassara@egn.legalmail.it

Condominio del Ferro, c/o Aspi, via Firenze n. 62

91016 Erice Casa Santa, tel/fax 0923/361664

Società Consortile

Terravecchia a r.l.

via G. Garofalo Poeta n. 17

91014 Castellammare del Golfo (TP) terravecchiasrl@legalmail.it

Tarantolo Germana Avvocato, via dell'Olmo n. 26

91100 Trapani (TP), Avv. Francesca Sanacori

francesca.sanacori@avvocatitrapani.legalmail.it

Tarantolo Manuela, via A. Manzoni n. 67

91016 Casa Santa Erice (TP), Avv. Francesca Sanacori

francesca.sanacori@avvocatitrapani.legalmail.it

Ing. Sortino Ferdinando

via Avellino n. 15

91016 Erice Casa Santa (TP)

N.S.C. S.R.L.

via Londra n. 24

43123 Parma (PR) Avv. M.G. Riani

studio legale@pecavvocatoriani.it

Pellegrino Francesco

c.da Timpe Bianche

91010 S. Vito Lo Capo (TP) tel/fax 0923/975178

Avv. Marco Siragusa marco.siragusa@avvocatotrapani.legalmail.it

Pellegrino Group S.r.l.

c.da Timpe Bianche

91010 San Vito Lo Capo (TP) tel/fax 0923/975178

Avv. Marco Siragusa marco.siragusa@avvocatotrapani.legalmail.it

CO.MA.CA. S.r.l.

via Viale n. 41

91019 Valderice (TP) Avv. Ivana Spina

ivana.spina@avvocatitrapani.legalmail.it

CO.SI. S.c. a r.l.

via Duca D'Aosta n. 7

Fraz. Fulgatore

91100 Trapani (TP) Avv. Ivana Spina

ivana.spina@avvocatitrapani.legalmail.it



Riccobono Gaetano
via Alba n. 34
91016 Casa Santa Erice (TP), Avv. Antonino Santoro
antonino.santoro@avvocatitrapani.legalmail.it
Banca Intesa San Paolo S.p.a., Sede legale Piazza San Carlo n. 156
10121 Torino Avv. Lino Terranova
linoterranova@libero.it
Banca Monte Paschi di Siena S.p.a.
Sede legale Piazza Salimbeni n. 3, 53100 Siena
Monte dei Paschi di Siena, via Roma n. 64
91025 Marsala (TP) Avv. Carlo Varvaro
carlo.varvaro@legalmail.it
Cogeco S.c. a r.l.
via 35, 10
91100 Trapani (TP)
Ing. Ferdinando Sortino, via Avellino n. 15
91016 Casa Santa Erice TP ing.fsorino@gmail.com
Cancasci Petroli S.r.l., c.da Pagliarazzi S.P. 77
90036 Misilmeri (PA)
Avv. Valerio Scimemi
vscimemi@pec.studiolegalescimemi.it

Letta la memoria con cui si è costituito l'Amministrazione Giudiziario, Avv. Gaetano Cappellano Seminara, assistito dall'Avv. Pietro Bruno.

Sentite le parti in Camera di consiglio

OSSERVA

La Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.a. (codice fiscale n. 00884060526) ha depositato in cancelleria atto di opposizione in data 24 dicembre 2013, a fronte del provvedimento del G.D. che ha rigettato l'istanza di ammissione dei crediti «trattandosi di credito sorto poco dopo le vicende giudiziarie del 2005, non fornisce adeguata prova di buona fede; anzi il mantenimento di rapporti con il gruppo, con fideiussione di T. V., ma con voci diverse, sta a dimostrare l'acquiescenza ad un rapporto con socio occulto».

La banca afferma che dalla documentazione prodotta si può evincere la prova che il titolo sia munito di data certa anteriore al sequestro, e che non vi sia alcun collegamento del proprio diritto con l'attività illecita del proposto: su questo fonda la sussistenza della «buona fede».

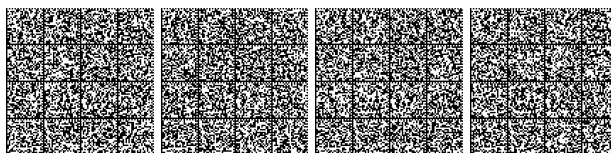
Il credito vantato di € 934.451,11 (rate scadute - interessi di mora maturati - capitale a scadere) costituisce il residuo montante del mutuo erogato per la costruzione dell'attuale Residence delle Cave sottoposto a sequestro in capo alla Cogeta S.r.l.

La Banca Intesa Sanpaolo S.p.a. ha proposto opposizione, depositata in cancelleria il 27 dicembre 2013, avverso il provvedimento di rigetto dell'originaria istanza perché «trattandosi di creditore storico risalente al 1988, e che quindi vive direttamente le vicende giudiziarie del 94/95 e del 2005 non fornisce adeguata prova della buona fede; anzi il mantenimento di rapporti con il gruppo, con fideiussione di T. V., ma con soci diversi, sta a dimostrare l'acquiescenza ad un rapporto con socio occulto».

Osservazioni:

L'opponente lamenta che i fatti contestati al Tarantolo siano frutto di attività investigativa di cui la banca non può essere a conoscenza. Richiede dunque ammettersi il credito riconducibile alle posizioni della Cogeta.

La signora Manuela Tarantolo, ha proposto opposizione, depositata in cancelleria il 24 dicembre 2013, avverso il provvedimento di rigetto dell'originaria istanza adottato con la seguente motivazione in assenza del requisito della convenzione che si assume essere sottostante (preliminare di vendita lotto n. 16 piano terra del realizzando complesso edilizio sito nel Comune di San Vito Lo Capo «Lottizzazione via Mulino») e per la mancanza di prova della buona fede, specie in considerazione del fatto che l'assegno è stato emesso con disponibilità provenienti da conto sequestrato.



Il sig. Sortino Ferdinando (codice fiscale SRTFDN55A27G273B) ha proposto opposizione, depositata in cancelleria il 3 gennaio 2014, avverso il provvedimento di rigetto dell'istanza così motivato «per assenza del requisito di buona fede, stante la qualità di prestanome del proposto, peraltro l'importanza delle prestazioni sta a significare un accordo interno per la remunerazione delle prestazioni; infine non è stato sottoscritto disciplinare d'incarico o contratto che determini compensi».

Lo stesso Sortino, che è stato l'amministratore unico della Cogeta, ha proposto altre due opposizioni, depositate in cancelleria il 3 gennaio 2014, avverso il provvedimento di rigetto di altre due istanze «per assenza del requisito di buona fede, stante la qualità di prestanome del proposto indicata in sequestra».

Una serie di opposenti che possono essere raggruppati, quasi tutti, nella categoria dei fornitori, ossia la società Cancasci Petroli S.r.l., Il Sig. Sortino Ferdinando, La società Comaca S.r.l., Il Condominio «Del Ferro», La società CO.SI. Società Consortile a Responsabilità Limitata, Pellegrino Francesco, L'Avv. Germana Tarantolo, la società Imedil S.r.l., l'Impresa Cassarà S.r.l., La società Nord Strade e Costruzioni S.r.l., La *Pellegrino Group S.r.l., Il sig. Riccobono Gaetano, della «Società Consortile Castiglione a r.l. e La Società Consortile Terravecchia S.r.l. hanno proposto tempestiva opposizione avverso il provvedimento di rigetto dell'istanza di accertamento del credito così motivato: «si rigetta in quanto sfornito di data certa».

L'A.G. così argomenta la richiesta di rigetto dell'opposizione:

nessuna prova ha fornito l'opponente nel rispetto dell'art. 2704 del Codice civile e, pur ritenendo davvero arduo provvedere a detto incumbente a posteriori, nemmeno l'art. 2710 del Codice civile può essere d'ausilio in quanto, per espresso rinvio di Legge alla normativa fallimentare specie nella fase di accertamento del passivo, la S.C con la Sentenza n. 20 febbraio 2013, n. 4213, ha affermato che «Nei confronti del creditore che proponga istanza di ammissione al passivo del fallimento, in ragione di un suo preteso credito, il curatore è terzo e non parte, circostanza da cui discende l'applicabilità dei limiti probatori indicati dall'art. 2704 c.c. La mancanza di data certa nelle scritture prodotte si configura come fatto impeditivo all'accoglimento della domanda oggetto di eccezione in senso lato, in quanto tale rilevabile anche di ufficio dal giudice.»

Nè le richieste prove testimoniali possono supplire alla carenza del requisito della data certa richiesto dall'art. 2704 del Codice civile e pertanto ci si oppone alla loro ammissione.

Per dovere d'Ufficio si informa il Tribunale che dalle scritture contabili della Cogeta S.r.l. emerge un debito del medesimo importo oggi vantato dall'istante.

Diversi fornitori chiedono di provare il credito con documenti o prove testimoniali, con le scritture contabili proprie e dell'impresa sequestrata.

Il creditore Pellegrino Francesco e la Pellegrino Group S.r.l., in via subordinata, eccepiscono l'incostituzionalità della disciplina di cui agli artt. 52 e ss del decreto legislativo n. 159 del 2011, per violazione delle disposizioni di cui agli artt. 3, 24 e 41 della Costituzione.

Nella presente ordinanza il collegio, prima di esaminare la questione proposta, ritiene opportuno riepilogare, nei momenti essenziali i tratti del nuovo procedimento introdotto dal decreto legislativo n. 159 del 2011.

Nel far ciò il collegio porrà, d'ufficio, una questione di costituzionalità non rappresentata dalla difesa.

Esaminerà, quindi, l'eccezione proposta dai creditori.

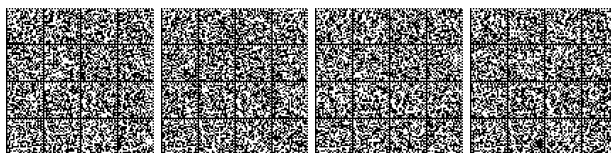
Il procedimento di prevenzione a carico di T. V. è stato iniziato dopo il 13 ottobre 2011.

Pertanto, a norma dell'art. 117 del decreto legislativo n. 159 del 2011, le ragioni dei creditori vanno tutelate con lo speciale procedimento previsto dagli artt. 52 e ss. del decreto legislativo n. 159 del 2011.

Il presente procedimento riguarda le opposizioni proposte da alcuni dei creditori non ammessi al passivo all'udienza di verifica del 22 novembre 2013, riguardanti le posizioni dei creditori della società Elimi S.r.l., oggetto di sequestro per tutte le quote e per l'intero patrimonio aziendale.

In particolare, la questione di costituzionalità viene sollevata per la posizione dei fornitori, non ammessi al passivo non essendo riusciti a documentare il loro credito con documenti forniti di data certa.

Vigente il regime della legge n. 575 del 1965, era *ius receptum* il principio secondo cui «la tutela accordata dalla legge per i terzi di buona fede aventi un diritto reale sulla cosa oggetto di confisca in materia di misure di prevenzione» non si estendeva alle obbligazioni, ma solamente ai creditori ipotecari.



Nella prassi venivano anche tutelati i diritti dei creditori aziendali di buona fede, sul presupposto che l'azienda sequestrata o confiscata costituisce una universalità che viene appresa con i suoi rapporti positivi e negativi, inscindibilmente legati (1)

Al di fuori da queste ipotesi, i creditori dell'indiziato mafioso si vedevano, di colpo, privati della garanzia patrimoniale sul patrimonio del debitore (art. 2740 del Codice civile).

Diverse voci si erano levate contro una impostazione così drastica.

Il decreto legislativo n. 159 del 2011 la ha sovvertita concedendo ai terzi una tutela avanzata e affidando la trattazione del procedimento di verifica al giudice della prevenzione.

Il sistema adottato è consistito nel recepimento - quasi integrale, quasi una operazione di copia ed incolla - della disciplina prevista dalla legge fallimentare per i rapporti in corso al momento del fallimento e per la formazione dello stato passivo.

Nel far ciò non si è tenuto conto delle peculiarità dei due procedimenti:

Il fallimento nasce dall'insolvenza;

Nel sequestro, spesse volte, sono in sequestro imprese vitali che debbono proseguire la loro attività ed incontrano, nel procedimento, seri ostacoli per la continuazione.

Il sistema ibrido adottato contiene diverse discrasie e storture ed in alcuni casi mal si presta alla corretta gestione delle aziende in sequestro.

Nel precedente regime era controversa la natura della confisca: taluni ritenevano che i beni fossero acquisiti al patrimonio dello Stato a titolo originario altri a titolo derivativo. Il principio generale posto adesso dall'art. 45 è quello dell'acquisizione dei beni confiscati al patrimonio dello Stato «liberi da oneri e pesi».

Il prezzo pagato alla libertà da pesi ed oneri è la «purgazione» del patrimonio con il procedimento volto a garantire la tutela dei diritti dei terzi.

Principio fondamentale del nuovo regime è costituito da un momento di cesura fra periodo precedente al sequestro e quello successivo.

La cesura è chiaramente desumibile dal sistema costruito dal legislatore (2), in base al quale i crediti di buona fede, con data certa anteriore alla esecuzione del sequestro, vanno accertati con lo speciale procedimento di verifica previsto dagli artt. 57, 58 e 59 sul quale ritorneremo.

E qui, bisogna anticipare che il soddisfacimento di questi creditori è posticipato dal legislatore ad un momento successivo: la predisposizione di uno stato passivo, la liquidazione di parte del patrimonio e il riparto delle somme ricavate fra i creditori, secondo lo schema tipico del diritto fallimentare.

Poiché la verifica dei crediti può essere posticipata fino ad un anno dopo la definitività della confisca, è evidente che il pagamento dei creditori precedenti al sequestro avverrà a notevole distanza di tempo dalla apertura della procedura.

Rileva, in primo luogo, il collegio che l'impresa sequestrata è una realtà pulsante e produttiva, non una impresa decotta.

La irragionevole chiusura dei rapporti con i fornitori e con le banche, con il rinvio dell'adempimento delle obbligazioni a data lontana nel tempo, pregiudica irrimediabilmente il rapporto con questa essenziale categoria di partner, determinando una crisi immediata dell'impresa sequestrata.

Si tratta di una constatazione di tutti gli operatori, ribadita come un ritornello in tutti i convegni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 159 del 2011.

Fra le tante prese di posizione merita di essere citata quella di Luigi Donato, Anna Saporito e Alessandro Scognamiglio in Aziende sequestrate alla criminalità organizzata: le relazioni con il sistema bancario pubblicato in Questioni di Economia e Finanza da Banca d'Italia al n. 202, in cui il fenomeno è stigmatizzato con la chiarezza dell'operatore del settore:

«Si pone infine l'accento su talune criticità nella regolamentazione dell'amministrazione dei beni che sembrano minare alla radice la possibilità di gestioni improntate a canoni di economicità. Il riferimento è a quelle contraddizioni insite nell'impianto normativo che, se per un verso individua quale scopo esplicito dell'amministrazione giudiziaria quello di favorire la redditività e incrementare il valore economico dei beni sequestrati, per altro verso, come accennato, innesta nel processo di prevenzione istituti, finalizzati alla tutela della par condicio creditorum, rispondenti a una logica di tipo "fallimentare", tanto da indurre alcuni commentatori a discorrere di "fallimentarizzazione" dell'amministrazione giudiziaria.

(1) Un accenno a tale prassi, non altrimenti documentabile, si può cogliere nella pubblicazione «Le misure patrimoniali antimafia. Interdisciplinarietà e questioni di diritto penale, civile e amministrativo a cura di Aiello Andrea e Mazzaresse Silvio nell'articolo del dott. Cesare Vincenti, allora Presidente della Sez. Mis. Prevenzione di Palermo.

(2) Art. 52.2 T.U.



Le disposizioni in materia di accertamento dei diritti dei terzi (di cui agli art. 57 e ss. Del codice antimafia) nel richiedere la formazione dello stato passivo attraverso un'apposita udienza di verifica dei crediti e nel prevedere la liquidazione (anche) delle aziende o dei rami d'azienda - con procedure quasi integralmente riprese da quelle della legge fallimentare - ove le somme «apprese, riscosse o comunque ricevute» non siano sufficienti a soddisfare i creditori ivi utilmente collocati, conferiscono alla procedura una spiccata finalità liquidatoria, nella sostanza incompatibile con la prosecuzione dell'attività imprenditoriale.

Situazione ancora più contraddittoria laddove si consideri che l'amministrazione dei beni in un'ottica di continuità del ciclo produttivo assolve alla funzione - oltre che di garantire la permanenza dei livelli occupazionali - di preservare i beni stessi in vista del loro riutilizzo a fini sociali, riutilizzo cui si annette uno specifico valore simbolico ai fini della disgregazione del consenso di cui godono le organizzazioni criminali».

Vengono, qui, in rilievo i parametri:

di cui all'art. 41 della Costituzione, sotto il profilo della ingiustificata dissipazione di floride attività industriali sequestrate, poi bloccate nell'attività da questa crisi nei rapporti con essenziali categorie di creditori.

Crisi, invece, agevolmente superata nelle imprese sequestrate nel regime precedente; in cui l'azienda, considerata nella sua universalità, veniva appresa in tutte le sue componenti, anche quelle negative costituite dai debiti, che venivano onorati dall'A.G. secondo un prudente apprezzamento e sotto le direttive del giudice delegato.

di cui all'art. 3 della Costituzione essendo ingiustificata la adozione dello schema tipico fallimentare per l'accertamento ed il successivo adempimento dei crediti dell'impresa sequestrata, che equipara, come sopra evidenziato, situazioni del tutto diverse.

Venendo, quindi, all'esame della questione proposta dai creditori, rileva il collegio,

La disciplina delle domande tempestive è la seguente:

A Norma dell'art. 57 T.U. «l'amministratore giudiziario allega alle relazioni da presentare al giudice delegato l'elenco nominativo dei creditori con l'indicazione dei crediti e delle rispettive scadenze e l'elenco nominativo di coloro che vantano diritti reali o personali sui beni, con l'indicazione delle cose stesse e del titolo da cui sorge il diritto.

2. Il giudice delegato, anche prima della confisca, assegna ai creditori un termine perentorio, non superiore a novanta giorni, per il deposito delle istanze di accertamento dei rispettivi diritti e fissa la data dell'udienza di verifica dei crediti entro i trenta giorni successivi. Il decreto è immediatamente notificato agli interessati, a cura dell'amministratore giudiziario.

A norma dell'Art. 59.

1. All'udienza il giudice delegato, con l'assistenza dell'amministratore giudiziario e con la partecipazione facoltativa del pubblico ministero, assunte anche d'ufficio le opportune informazioni, verifica le domande.

L'A.G. predisporre un progetto di verifica facendo le sue osservazioni e proposte.

Vige il principio dispositivo; quindi, onere della prova grava sul richiedente, la presenza di tutti i requisiti va documentata.

Mutuando il sistema dell'accertamento del passivo fallimentare, la motivazione è obbligatoria solamente per l'esclusione. (art. 59.1)

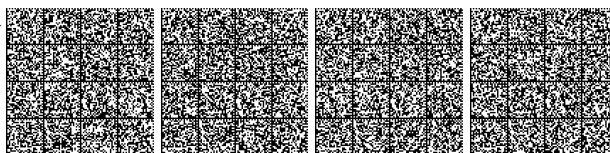
Costituiscono requisiti per l'ammissione:

1. Data certa
2. Insufficienza del patrimonio a soddisfare il credito (cd. Beneficium excussionis; «risulta insufficiente»)
3. la natura non strumentale alla attività illecita del credito insinuato
4. Per i Titoli di credito e promessa pagamento è necessario provare il rapporto sottostante

Il requisito che viene qui in rilievo è quello della data certa.

Poiché in materia di procedimento di verifica manca giurisprudenza, appare opportuno procedere ad una ricognizione dei principi ormai consolidati del tema nel procedimento fallimentare:

Come considerazione preliminare, la valutazione in ordine all'applicabilità o meno del disposto dell'art. 2704 del Codice civile al Curatore Fallimentare presuppone l'identificazione della sua qualità, di parte o di terzo, nel rapporto controverso, non essendo coincidente per le due distinte posizioni la disciplina in tema di prova, atteso che per la prima vale il disposto dell'art. 2702 del Codice civile, mentre per la seconda trova applicazione quello dell'art. 2704 del Codice civile.



In questo senso la pressoché unanime giurisprudenza della Suprema Corte (*cf.* di recente Cass. Sez. Un. Sentenza n. 20 febbraio 2013, n. 4213, ma nel medesimo senso vedi anche le stesse Sezioni Unite, con sentenza N. 8879 del 1990 Rv. 469105, nonché Cass. N. 1370 del 2000 Rv. 533585, N. 9539 del 2000 Rv. 538588, N. 13282 del 2012 Rv. 623389) ritiene che «nei confronti del creditore che proponga istanza di ammissione al passivo del fallimento, in ragione di un suo preteso credito, il curatore è terzo e non parte, circostanza da cui discende l'applicabilità dei limiti probatori indicati dall'art. 2704 del Codice civile».

Le Sezioni Unite hanno ritenuto la qualità di terzo del Curatore nel fallimento per un duplice ordine di rilievi:

«le norme da considerare affini della delibazione della questione oggetto di giudizio sarebbero quelle di cui alla L. Fall., artt. 44 e 52, che darebbero luogo ad un conflitto giuridico fra i creditori anteriori e quelli posteriori al fallimento; per la composizione del contrasto sorgerebbe dunque la necessità di accertare la precedenza del credito azionato all'apertura della procedura concorsuale; «la norma che sempre dovrà essere tenuta presente per stabilire la detta anteriorità non può che essere quella più rigorosa, vale a dire quella dell'art. 2704 del Codice civile, comma 1».

Comunque, indipendentemente da ogni considerazione in ordine alla configurabilità di un conflitto giuridico fra creditori antecedenti e successivi al fallimento (per la cui risoluzione, come detto, sarebbe puntualmente evocabile la disciplina dettata dall'art. 2704), resta il fatto del tutto incontestabile che il curatore, il quale non è un successore del fallito, non ha preso parte al rapporto giuridico posto a base della pretesa creditoria fatta valere in sede di ammissione, ed è dunque da considerare terzo rispetto ad esso. Ne consegue pertanto che, in sede di verifica dei crediti, ai fini della determinazione della data di scritture private trova piena applicazione l'art. 2704 del Codice civile, comma 1.

Come nitidamente evidenziato dalla predetta sentenza:

La conclusione che precede dà causa ad una seconda questione, vale a dire quella concernente l'individuazione delle modalità attraverso le quali il profilo relativo alla data certa di una scrittura privata può trovare ingresso nel processo ed essere oggetto di esame da parte del giudice delegato.

In proposito ritiene il Collegio che non sia condivisibile l'orientamento secondo il quale l'elemento della data certa di una scrittura privata integrerebbe un fatto costitutivo del credito. Al riguardo occorre innanzitutto precisare che l'art. 2704 è inserito nel libro sesto (tutela dei diritti), titolo secondo (delle prove), capo secondo (della prova documentale), sezione seconda (della scrittura privata), e regola quindi l'efficacia dell'atto senza incidere in alcun modo sulla sua validità.

Da tale rilievo (consistente cioè nel fatto che l'atto a sostegno della richiesta è valido, pur non essendo opponibile al terzo) discende pertanto che l'onere probatorio incombente su creditore istante in sede di ammissione può ritenersi soddisfatto ove prodotta documentazione idonea a dimostrare la fondatezza della pretesa formulata, mentre l'eventuale mancanza di data certa nella detta documentazione costituisce un semplice fatto impeditivo del riconoscimento del diritto fatto valere.

È stato, allora, efficacemente detto che «la prova della data certa è la risultante della prova dei fatti, indicati dalla norma citata, che consentano di ritenerla certa e computabile verso i terzi e la caratteristica della prova è che questa, in tutti i casi legalmente previsti, non riguarda il momento di formazione del documento e tantomeno il suo contenuto, ma la preesistenza del documento stesso ad un determinato evento: cosicché non è il contenuto della scrittura che bisogna accertare per darle data certa, bensì la sua semplice esistenza materiale prima della dichiarazione di fallimento.

La finalità della norma di cui al primo comma dell'art. 2704 del Codice civile è, infatti, quella di tutelare i diritti dei terzi di fronte ad eventuali collusioni altrui, che si traduce, nel caso del fallimento, nell'intento di evitare che possa essere ammesso al passivo un credito portato da documenti formati dal debitore dopo la dichiarazione di fallimento e non di accertare l'esatta data della formazione del documento. L'inopponibilità derivante dall'applicazione del 1° comma dell'art. 2704 del Codice civile non riguarda, quindi, il negozio, ma la data della scrittura, e cioè attiene non all'efficacia dell'atto, ma solo alla prova che del momento della stipulazione voglia darsi mediante la scrittura, sicché la prova del negozio e della sua anteriorità rispetto al fallimento può essere sempre fornita astraendo dal documento probatorio, con tutti gli altri mezzi consentiti dalla legge, anche nei confronti dei terzi e, quindi, del curatore.

Ossia il creditore non può fornire la prova per testi, ad es., del momento di formazione del documento - giacché il comma 2° dell'art. 2704, ammettendo la libertà di prova con ogni mezzo solo per le scritture contenenti dichiarazioni unilaterali non recettizie, non consente, evidentemente, di provare con ogni mezzo la data apparente delle altre scritture - può, però, fornire a mezzo testi la prova del negozio riprodotto nel documento privo di data certa e dell'antiorità della stipula al fallimento, qualora la natura e l'oggetto del negozio consentano il ricorso a tale strumento istruttorio. Ovviamente ciò il creditore potrà fare, non in sede di verifica, ove il credito non può che essere escluso, se il documento è privo di data certa anteriore al fallimento, ma in sede di opposizione allo stato passivo.



Ed, in questa scia, la giurisprudenza ha ritenuto che «l'art. 2704 del Codice civile non contiene un'elencazione tassativa dei fatti in base ai quali la data di una scrittura privata non autenticata deve ritenersi certa rispetto ai terzi e lascia al giudice del merito la valutazione, caso per caso, della sussistenza di un fatto, diverso dalla registrazione, idoneo secondo l'allegazione della parte, a dimostrare la data certa (Cass., sez. I, 28 giugno 1963, n. 1760, m. 262702). E altrettanto vero è che la giurisprudenza, se esclude l'ammissibilità della prova per testi o per presunzioni direttamente vertente sulla data (Cass., sez. I, 4 giugno 1986, n. 3742, m. 446622), ammette talora che la prova per testimoni o per presunzioni possa avere per oggetto i fatti idonei a stabilire in modo certo l'anteriorità della formazione del documento (Cass., sez. III, 11 ottobre 1985, n. 4945, m. 442318; contra, peraltro, Cass., sez. III, 30 aprile 1969, n. 1430, m. 340200, Cass., sez. I, 9 giugno 1972, n. 1806, m. 358791, Cass., sez. III, 23 gennaio 1976, n. 217, m. 378872)».

Salvo, poi, affermare (Cass. Sez. 3, Sentenza n. 13943 del 3 agosto 2012) che «è vero che, secondo la giurisprudenza consolidata, l'art. 2704 del Codice civile non contiene una elencazione tassativa dei fatti in base ai quali la data di una scrittura privata non autenticata deve ritenersi certa rispetto ai terzi, e lascia al giudice di merito la valutazione, caso per caso, della sussistenza di un fatto, diverso dalla registrazione, idoneo, secondo l'allegazione della parte, a dimostrare la data certa; fatto che può essere oggetto di prova per testi o per presunzioni (da ultimo Cass. 22 ottobre 2009, n. 22430). Tuttavia, in mancanza di una delle situazioni tipiche di certezza contemplate dalla prima parte della citata norma, la giurisprudenza di questa Corte richiede, rigorosamente, che si deduca e dimostri un fatto idoneo a stabilire in modo ugualmente certo l'anteriorità della formazione del documento. Pertanto, la suddetta dimostrazione può avvalersi anche di prove per testimoni o presunzioni, ma a condizione che esse evidenzino un fatto munito di tale attitudine, non anche quando tali prove siano rivolte, in via indiziaria ed induttiva, a provocare un giudizio di mera verosimiglianza della data apposta sul documento (Cass. 22 novembre 2007, n. 24329; Cass. 11 ottobre 1985, n. 4945).

Ed infine, va precisato che, secondo la migliore giurisprudenza (*cf.* Cass. Sez. U, Sentenza n. 4213 del 20 febbraio 2013) «non possono essere utilizzate per l'accertamento le scritture contabili dell'imprenditore fallito o sottoposto a sequestro, in quanto «l'art. 2710 del Codice civile, che conferisce efficacia probatoria tra imprenditori, per i rapporti inerenti all'esercizio dell'impresa, ai libri regolarmente tenuti, non trova applicazione nei confronti del curatore del fallimento il quale agisca non in via di successione di un rapporto precedentemente facente capo al fallito, ma nella sua funzione di gestione del patrimonio del medesimo, non potendo egli, in tale sua veste, essere annoverato tra i soggetti considerati dalla norma in questione, operante soltanto tra imprenditori che assumano la qualità di controparti nei rapporti d'impresa».

Questa premessa consente di affrontare, adesso, il tema della data certa nel procedimento di prevenzione.

In primo luogo va rilevata la differente impostazione normativa.

Nel procedimento fallimentare l'applicazione della disciplina dell'art. 2704 del Codice civile viene ritenuta applicabile argomentando dalle norme di cui agli artt. 44 e 52 l.f. e dal fatto che il curatore non ha preso parte al negozio giuridico da cui nasce il credito insinuato.

La certezza della data è, invece, un requisito espressamente previsto dall'art. 52 del decreto legislativo n. 159 del 2011.

Su questa premessa, e dando per scontata la qualità di terzo dell'A.G. rispetto all'accertamento, va affrontato il problema se la «data certa» sia, in sede di prevenzione, un fatto costitutivo del credito o se l'eventuale mancanza di data certa nella detta documentazione costituisca un semplice fatto impeditivo del riconoscimento del diritto fatto valere.

Questo tema presuppone una ulteriore premessa: per espressa disposizione di legge il procedimento di verifica ha natura meramente endoprocedimentale ed i suoi esiti, contrariamente a quanto avviene per il procedimento fallimentare (3), non sono destinati a valere fuori dal procedimento di prevenzione. Infatti, dispone l'art. 59.4 decreto legislativo n. 159 del 2011 che «i provvedimenti di ammissione e di esclusione dei crediti producono effetti solo nei confronti dell'Erario».

È allora evidente che non ha senso in questo procedimento distinguere fra requisiti di validità e fatti impeditivi.

Distinzione, peraltro, incompatibile con i penetranti poteri istruttori concessi al giudice, che connotano il procedimento di verifica, in cui il suo convincimento non si forma in base alle logiche proprie del procedimento civile, che conosce una serie di questioni che possono essere introdotte solo su iniziativa di parte e con una precisa scansione temporale.

Semplicemente: l'art. 52.1 del decreto legislativo usa una formula che dirime ogni dubbio: «diritti di credito dei terzi che risultano da atti aventi data certa anteriore al sequestro».

(3) L'art. 120 della l.f. prevede che, in caso di chiusura del fallimento il decreto con il quale il creditore è stato ammesso al concorso costituisce prova scritta, ai sensi dell'art. 634 C.P.C., al fine di ottenere un decreto ingiuntivo



Il diritto deve, quindi, per l'ammissione nella procedura di verifica, risultare da un atto avente requisito della data certa.

Ci troviamo, quindi, ancora una volta, ad interrogarci sulla portata del termine «risultano», caro al legislatore della prevenzione.

Ad un primo approccio potrebbe intendersi il termine come indicativo della necessità che il diritto sia portato, derivi direttamente, da un atto avente data certa.

Da un'altra prospettiva, invece, si rileva che negli artt. 20 e 24 del decreto legislativo n. 159 del 2011 la locuzione «risultano» fa riferimento all'approdo del procedimento inferenziale: i beni che risultino essere frutto di attività illecite, sono i beni che all'esito della valutazione degli elementi raccolti risultino [sia dimostrato che siano] di provenienza delittuosa.

Ancora una volta è questa la scelta da perseguire, che consente tutela anche a situazioni non documentate in uno scritto, come il credito da atto illecito o del lavoratore «in nero».

Ma un dato è imprescindibile: nell'interpretazione del termine «risultino» contenuto negli artt. 20 e 24 del decreto legislativo n. 159 del 2011 è sorto un dibattito sulla qualità della prova richiesta per il sequestro o la confisca; nell'interpretazione dell'art. 52 questo problema non esiste, in quanto il risultato della dimostrazione è quello della «data certa».

La locuzione costituisce un vero e proprio rinvio normativo (4)», atteso che la data certa è quella prevista dall'art. 2704 del Codice civile, che così dispone: «La data della scrittura privata della quale non è autenticata la sottoscrizione non è certa e computabile riguardo ai terzi se non dal giorno in cui la scrittura è stata registrata o dal giorno della morte o della sopravvenuta impossibilità fisica di colui o di uno di coloro che l'hanno sottoscritta o dal giorno in cui il contenuto della scrittura è riprodotto in atti pubblici o, infine, dal giorno in cui si verifica un altro fatto che stabilisca in modo egualmente certo l'anteriorità della formazione del documento.

La data di scrittura privata che contiene dichiarazioni unilaterali non destinate a persona determinata può essere accertata con qualsiasi mezzo di prova.

Per l'accertamento della data nelle quietanze il giudice, tenuto conto delle circostanze, può ammettere qualsiasi mezzo di prova».

Sicchè, riprendendo i concetti sopra enucleati in tema di verifica fallimentare, deve trattarsi di crediti dimostrati anche con prove per testimoni o presunzioni, ma a condizione che esse evidenzino un fatto munito di tale attitudine, non anche quando tali prove siano rivolte, in via indiziaria ed induttiva, a provocare un giudizio di mera verosimiglianza della data apposta sul documento.

Anche in questa sede va, poi, aggiunto che non costituiscono prova utilizzabile fra imprenditori le scritture contabili dell'impresa sequestrata.

Ed allora, è evidente come la categoria dei fornitori viene a trovarsi ingiustificatamente in una situazione giuridico-economica deteriore.

Come ben rilevato da Cass. Sez. Un. Sentenza n. 20 febbraio 2013, n. 4213, tale mutamento di regime nelle modalità di accertamento del credito, conseguente ad un evento come il sequestro, estraneo al creditore, «determina una non ragionevole incidenza negativa sulla parte creditrice, che oltre a non potersi avvalere del disposto di cui all'art. 2702 del Codice civile, si troverebbe senza colpa nella pregiudizievole situazione di dover dare dimostrazione dell'antecedenza del proprio credito al fallimento; la necessità di precostituirsi una prova idonea a dare dimostrazione di una pretesa creditoria eventualmente successivamente maturata si pone in contrasto con la peculiare natura dei rapporti commerciali, che ha indotto il legislatore a prevedere semplificazioni probatorie (artt. 2709 e 2710 del Codice civile), proprio al fine di favorire le relazioni commerciali e di agevolare le definizioni delle relative transazioni; la distribuzione dell'onere della prova nell'ambito dei generali principi esistenti deve tener conto anche del principio della disponibilità dei mezzi di prova, che induce a privilegiare interpretazioni della legge che non rendano impossibile o troppo difficile il diritto di azione costituzionalmente garantito (C. 12/6008, C. 09/15406, C. 09/10744), eccessiva difficoltà, se non impossibilità, che si determinerebbe nel caso in cui si volesse imporre al creditore che formula istanza di ammissione al passivo l'onere di dimostrare l'anteriorità del credito all'apertura della procedura concorsuale».

Ritiene il collegio che poco cambi ove dovesse optarsi per l'opzione interpretativa che qualifica l'assenza di data certa come fatto impeditivo.

Buona parte degli odierni fornitori operavano nella convulsa e dinamica realtà dell'impresa che non si presta ad essere ingessata negli schemi della precostituzione di una data certa del rapporto.

(4) Mancante nella legge fallimentare, come ben rilevano le Sezioni Unite: «se è del tutto condivisibile il richiamo alla L. Fall. artt. 44 e 52, ai fini della delibazione delle istanze di ammissione al passivo, ciò non comporta che per questo solo fatto debba mutare il regime probatorio conseguente all'atto originariamente posto in essere, atteso che l'art. 2704 non risulta richiamato da alcuna disposizione della legge fallimentare



Diversi creditori all'udienza di verifica hanno opposto l'esistenza di prassi commerciali incompatibili con tali schemi: telefonata per ordinare le materie prime necessarie alla produzione, come il cemento o gli inerti.

Contratti assolutamente indimostrabili secondo gli schemi tipici richiesti dall'art. 52.1 T.U.

Per tali motivi ritiene il collegio che la norma sia lesiva del disposto degli artt. 24 e 41 della Costituzione:

venendo ad incidere ingiustificatamente, ingessandola in adempimenti incompatibili con il suo ordinario svolgimento, sulla attività delle imprese; e imponendo per l'accertamento dei diritti di credito percorsi probatori aggravati.

Lesiva anche in considerazione del parametro costituzionale dell'art. 3 della Costituzione, se la situazione dei fornitori è paragonata a quella di creditori meno dinamici come possono essere le banche, la cui posizione di supremazia consente sempre una precostituzione di scrittura con data certa.

Ritiene, pertanto, il collegio di proporre all'esame del Giudice delle Leggi le due questioni sopra delineate, ed a tal fine evidenzia gli ulteriori profili richiesti per la proposizione della questione: la rilevanza e l'intervento richiesto.

Rilevanza

La questione proposta d'ufficio è rilevante in quanto il procedimento di opposizione allo stato passivo costituisce una fase del procedimento di verifica dei crediti.

L'illegittimità costituzionale dell'intero sistema della tutela dei terzi è destinata a travolgere, con una vera e propria espunzione della disciplina, anche la verifica ed il conseguente procedimento di opposizione.

La questione sollevata dai creditori è rilevante in quanto, solamente con la modifica della disciplina posta dall'art. 52 T.U. potrà darsi ingresso alle ragioni dei fornitori, altrimenti irrimediabilmente pretermessi.

La pronuncia necessaria a rimuovere i vizi denunciati

La Corte, dichiarando l'incostituzionalità della disciplina prevista dal I e II capo del titolo IV del I libro del decreto legislativo n. 159 del 2011, farà rivivere il regime precedente in cui i diritti dei creditori delle imprese erano accertati secondo uno schema più agile e meno artificioso e contrario agli interessi economici dell'impresa in sequestro.

La Corte, infine, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale del disposto dell'art. 52.1 del decreto legislativo n. 159 del 2011 nella parte in cui restringe l'ambito di tutela ai soli creditori che risultano da atti aventi data certa anteriore al sequestro, potrà estendere, con pronuncia additiva, anche ai crediti dimostrabili con criteri meno rigidi di quelli previsti dall'art. 2704 del Codice civile, ma comunque idonei a fornire adeguata certezza della sussistenza del credito e della sua anteriorità al sequestro.

P.Q.M.

Il Tribunale, visto l'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le seguenti questioni di legittimità costituzionale:

1. dell'intera disciplina prevista dal I e II capo del titolo IV del I libro del decreto legislativo n. 159 del 2011, in riferimento alle norme di cui agli artt. 3 e 41 della Costituzione;

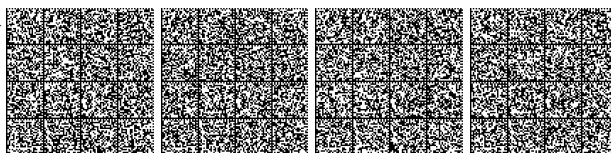
2. dell'art. 52.1 del decreto legislativo n. 159 del 2011, in riferimento alle norme di cui agli artt. 3, 24 e 41 della Costituzione, nella parte in cui la norma denunciata restringe l'ambito di tutela ai soli creditori che risultano da atti aventi data certa anteriore al sequestro, così escludendo i crediti dimostrabili con criteri meno rigidi di quelli previsti dall'art. 2704 del Codice civile, ma comunque idonei a fornire adeguata certezza della sussistenza del credito e della sua anteriorità al sequestro.

Dispone la sospensione del giudizio in corso e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina la notifica, anche con le forme di cui all'art. 58.3 decreto legislativo n. 159 del 2011, della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e la sua comunicazione ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati.

Così deciso in Trapani a scioglimento della riserva assunta all'esito della Camera di consiglio del 5 marzo 2014.

Il Presidente est.: GRILLO



N. 179

*Ordinanza del 9 aprile 2014 emessa dal Tribunale di Trapani
sul giudizio relativo a Soc. Elimi Costruzioni Srl*

Misure di prevenzione - Codice delle leggi antimafia - Tutela dei terzi e rapporti con le procedure concorsuali - Disciplina - Denunciato recepimento quasi integrale della disciplina prevista dalla legge fallimentare per i rapporti in corso al momento del fallimento e per la formazione dello stato passivo - Ingiustificata equiparazione di situazioni del tutto diverse - Lesione dell'iniziativa economica privata a fronte della lamentata ingiustificata dissipazione di floride attività industriali sequestrate.

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, I libro, titolo IV, Capi I e II.
- Costituzione, artt. 3 e 41.

In subordine:

Misure di prevenzione - Codice delle leggi antimafia - Tutela dei terzi e rapporti con le procedure concorsuali - Diritti dei terzi - Disciplina - Denunciata riduzione "dell'ambito di tutela ai soli creditori che risultano da atti aventi data certa anteriore al sequestro, così escludendo i crediti dimostrabili con criteri meno rigidi di quelli previsti dall'art. 2704 cod. civ., ma comunque idonei a fornire adeguata certezza della sussistenza del credito e della sua anteriorità al sequestro" - Lesione dell'iniziativa economica privata e del diritto di difesa a fronte dell'ingiustificata incidenza sull'attività delle imprese costretta "in adempimenti incompatibili con il suo ordinario svolgimento" e per i previsti "percorsi probatori aggravati" ai fini dell'accertamento dei diritti di credito.

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, art. 52, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 41.

TRIBUNALE DI TRAPANI

SEZIONE PENALE E MISURE DI PREVENZIONE

ORDINANZA

Il Tribunale di Trapani, composto dai signori magistrati:

dott. Piero Grillo Presidente rel.
dott. Franco Messina Giudice
dott. Chiara Badalucco Giudice

letta la proposta avanzata in data 30-12-2011 dal Questore di Trapani nei confronti di T. Vi.

per l'applicazione di misura di prevenzione personale

nonché per il sequestro e la successiva confisca ai sensi del Decreto legislativo n. 159 del 2011 di diversi beni e fra questi:

Società pertinenti complessi aziendali (beni mobili, immobili e mobili registrati), organi e quote sociali (a prescindere dalla loro formale titolarità) nonché conti correnti e rapporti bancari/postali di qualsiasi natura:

Elimi Costruzioni S.r.l. Partita IVA 02121100818 Codice fiscale 02121100818 Nr REA (C.C.I.A.A.) TP-146861

Attività Costruzione di Edifici Residenziali e non Residenziali Prov. Sede TP Comune Sede Trapani
Indirizzo sede via Dell'Olmo 26

Inizio Attività: 02.10.2003

Visto il verbale di verifica dei crediti della società sopra indicata nel procedimento di prevenzione a carico di T.V.

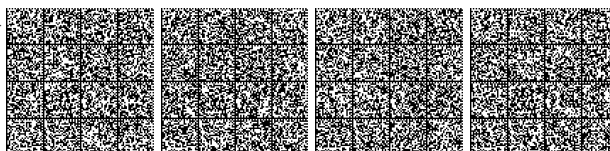
Viste le opposizioni avverso lo stato passivo dichiarato esecutivo proposte dai seguenti creditori non ammessi:

"Eurocalcestruzzi SRL Contrada Tribli Marino 91015 Custonaci TP

Avv. Danilo Frattagli danilo.frattagli@avvocatitrapani.legalmail.it

Mistretta Giuseppina via Vittoria, 43 91016 Erice Casa Santa TP

Avv. Vito Sergio Sciuto avv.sergiosciuto@legalmail.it



Gera SRL via Villaggio Rustico SN C.da Sciare 91019 Valderice TP
gerasrl@cgn.legalmail.it Avv. Alberto Mazzeo
Fazio SRL via Pietro Morici, 21 91019 Valderice TP
Avv. Giuseppe Scarcella giuseppe.scarcella@avvocatitrapani.legalmail.it
Parisi Edilegno SRL C.da Dara, 596 91025 Marsala TP
Avv. Vito Sergio Sciuto avv.sergiosciuto@legalmail.it
Virga Filippo via Garibaldi, 228 91010 Fraz Dattilo Paceco
Avv. Giuseppe Scarcella giuseppe.scarcella@avvocatitrapani.legalmail.it
Basile SRL piazza Martiri d'Ungheria, 13/16 91100 Trapani TP
Avv Enrico Pucci enrico.pucci@avvocatitrapani.legalmail.it
Pavimenti Pietro Basile SRL Piazza M. d'Ungheria, 12 91100 Trapani
Avv. Enrico Pucci enrico.pucci@avvocatitrapani.legalmail.it
Pellegrino Francesco C.da Tinpe Bianche 91010 San Vito Lo Capo
Avv. Marco Siragusa marco.siragusa@avvocatitrapani.legalmail.it
Riccobono Giovanni via Alba 39 91016 Casa Santa Erice
Avv. Antonino Santoro antonino.santoro@avvocatitrapani.legalmail.it
Banca Unicredit S.P.A. sede legale via A. Specchi,16 Roma
Direzione generale p.zza Cordusio Milano
Avv Fabrizio Morabito fabriziomorabito@pecavvpa.it
De Luca Giuseppe e De Luca Maria Elvira via Giudecca, 69 91100 Trapani
Avv. Massimo Piacentino massimo.piacentino@avvocatitrapani.legalmail.it
STN SRL C/da Rigaletta STR 440 N.1 91016 EriceTP
Avv. Luca Maria Muccioli luca.mucnioli@avvocatitrapani.legalmail.it
Eureka SAS di Ludovico Buttitta via Saffo, 67 90011 Bagheria PA
Avv. Letizia Scardina letiziascardina@pecavvpa.it

Letta la memoria con cui si è costituito l'Amministratore Giudiziario, Avv. Gaetano Cappellano Seminara, assistito dall' Avv. Pietro Bruno

Sentite le parti in camera di consiglio

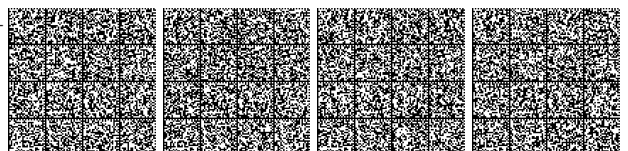
OSSERVA

La società Unicredit SPA (C.F. 00348170101), ha proposto opposizione, depositata in cancelleria in data 30/12/2013, avverso il provvedimento di rigetto dell'istanza di accertamento del credito "...non essendo stato provato compiutamente il requisito della buona fede; invero l'evoluzione della compagine sociale e della concessione del credito fanno ritenere che l'istituto di credito fosse a conoscenza della qualità di socio occulto del Tarantolo".

Si costituisce in opposizione la banca Unicredit Spa deducendo che il giudice non ha compiutamente motivato il rigetto.

La Basile Srl (P.IVA IT01366040812), La Eureka Srl (già Eureka sas), (P.IVA 05446420829), La società *Eurocalcestruzzi Sri (P.IVA 02114670819), La società Fazio Srl (P.IVA 02143500813), La società Gera Srl (P.IVA 02385180811), La società Parisi Edilegno Srl (P.IVA 01611040815), La Pavimenti Pietro Basile Srl (P.IVA IT01444080814), *Pellegrino Francesco (P.IVA 01752360816), La società S.T.N. Srl (C.F. 02352950816), Il Sig. Virga Filippo (C.F. VRGFP-P52C08L331V), hanno proposto tempestiva opposizione avverso il provvedimento di rigetto dell'istanza di accertamento del credito così motivato: "si rigetta in quanto sfornito di data certa".

I signori Avv. Giuseppe De Luca, (C.F. DLGPP62P27L331D) e Maria Elvira De Luca, (C.F. DLCMLV-66B42L331H), hanno proposto opposizione, depositata in data 24/12/2013, avverso il provvedimento di rigetto parziale della loro istanza che così recita "€. 450.000,00 in chirografo per Mustaccia Annamaria; €. 176.170,00 in chirografo per De Luca Maria Elvira. Si rigetta la istanza di De Luca Giuseppe in quanto non risulta dimostrata la sua buonafede, tenuto conto dei rapporti professionali intrattenuti con il T. che dovevano implicare una conoscenza della sua qualità di indiziato. Si rigettano le richieste formulate per le addizioni e migliorie in quanto sfornite di data certa"



La signora Mistretta Giuseppina (C.F. MSTGPP66L66331L) e Inglese Paolo (C.F. NGLPLA61A29D423G) hanno proposto opposizione, depositata in cancelleria il 24/12/13, avverso il provvedimento di rigetto parziale dell'istanza perché "sfornita di prova opponibile".

Il Sig. Sortino Ferdinando (C.F. SRTFDN55A27G273B) ha proposto opposizione, depositata in cancelleria il 03/01/2014, avverso il provvedimento di rigetto dell'istanza così motivato "per assenza del requisito di buona fede, stante la qualità di prestanome del proposto, peraltro l'importanza delle prestazioni sta a significare un accordo interno per la renninerazione delle prestazioni; infine non è stato sottoscritto disciplinare d'incarico o contratto che determini compensi".

Una importante categoria dei creditori opposenti appartiene al ceto dei fornitori. Si tratta dei creditori Basile Srl, Eureka Sri, Eurocalcestruzzi Srl, Fazio Srl, Gera Srl, Parisi Edilegno Srl, Pavimenti Pietro Basile Srl, Pellegrino Francesco, S.T.N. Srl e Virga Filippo, il cui credito non è stato ammesso in quanto "sfornito di data certa".

L' A.G. così argomenta:

Nessuna prova ha fornito l'opponente nel rispetto dell'art 2704 cod civ. e, pur ritenendo davvero arduo provvedere a detto incumbente a posteriori, nemmeno l'art. 2710 cod civ può essere d'ausilio in quanto, per espresso rinvio di Legge alla normativa fallimentare specie nella fase di accertamento del passivo, la S.C con la Sentenza n.20 febbraio 2013, n. 4213, ha affermato che "Nei confronti del creditore che proponga istanza di ammissione al passivo del fallimento, in ragione di un suo preteso credito, il curatore è terzo e non parte, circostanza da cui discende l'applicabilità dei limiti probatori indicati dall'art. 2704 c.c. La mancanza di data certa nelle scritture prodotte si configura come fatto impeditivo all'accoglimento della domanda oggetto di eccezione in senso lato, in quanto tale rilevabile anche di ufficio dal giudice."

Nè le richieste prove testimoniali possono supplire alla carenza del requisito della data certa richiesto dall'art.2704 c.c. e pertanto ci si oppone alla loro ammissione.

Per dovere d'Ufficio si informa il Tribunale che dalle scritture contabili della Elimi Srl emerge un debito del medesimo importo oggi vantato dall'istante.

Diversi fornitori chiedono di provare il credito con documenti o prove testimoniali, con le scritture contabili proprie e dell'impresa sequestrata.

Il creditore Pellegrino Francesco, in via subordinata, eccepisce l'incostituzionalità della disciplina di cui agli artt. 52 e ss del D. L.vo n. 159 del 2011, per violazione delle disposizioni di cui agli artt. 3, 24 e 41 della Costituzione.

Nella presente ordinanza il collegio, prima di esaminare la questione proposta, ritiene opportuno riepilogare, nei momenti essenziali i tratti del nuovo procedimento introdotto dal D. L.vo n. 159 del 2011.

Nel far ciò il collegio porrà, d'ufficio, una questione di costituzionalità non rappresentata dalla difesa.

Esaminerà, quindi, l'eccezione proposta dai creditori.

Il procedimento di prevenzione a carico di T. V., è stato iniziato dopo il 13-10-2011.

Pertanto, a norma dell' art. 117 del D.L.vo n. 159 del 2011, le ragioni dei creditori vanno tutelate con lo speciale procedimento previsto dagli artt. 52 e ss. del D.L.vo n. 159 del 2011.

Il presente procedimento riguarda le opposizioni proposte da alcuni dei creditori non ammessi al passivo all'udienza di verifica del 22-11-2013, riguardante le posizioni dei creditori della società Elimi s.r.l., oggetto di sequestro per tutte le quote e per l'intero patrimonio aziendale.

In particolare, la questione di costituzionalità viene sollevata per la posizione dei fornitori, non ammessi al passivo non essendo riusciti a documentare il loro credito con documenti forniti di data certa.

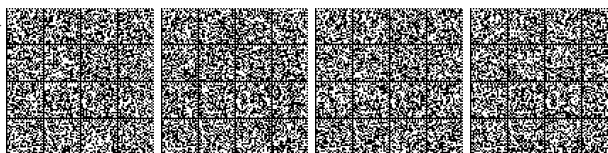
Vigente il regime della l. n. 575 del 1965, era ius *receptum* il principio secondo cui "la tutela accordata dalla legge per i terzi di buona fede aventi un diritto reale sulla cosa oggetto di confisca in materia di misure di prevenzione" non si estendeva alle obbligazioni, ma solamente ai creditori ipotecari.

Nella prassi venivano anche tutelati i diritti dei creditori aziendali di buona fede, sul presupposto che l'azienda sequestrata o confiscata costituisce una universalità che viene appresa con i suoi rapporti positivi e negativi, inscindibilmente legati.(1)

Al di fuori da queste ipotesi, i creditori dell' indiziato mafioso si vedevano, di colpo, privati della garanzia patrimoniale sul patrimonio del debitore (art. 2740 c.c.).

Diverse voci si erano levate contro una impostazione così drastica.

(1) Un accenno a tale prassi, non altrimenti documentabile, si può cogliere nella pubblicazione «Le misure patrimoniali antimafia. Interdisciplinarietà e questioni di diritto penale, civile e amministrativo a cura di Aiello Andrea e Mazzaresse Silvio nell' articolo del dott. Cesare Vincenti, allora Presidente della Sez. Mis. Prevenzione di Palermo;



Il D.L.vo n. 159 del 2011 la ha sovvertita concedendo ai terzi una tutela avanzata e affidando la trattazione del procedimento di verifica al giudice della prevenzione.

Il sistema adottato è consistito nel recepimento — quasi integrale, quasi una operazione di copia ed incolla — della disciplina prevista dalla legge fallimentare per i rapporti in corso al momento del fallimento e per la formazione dello stato passivo.

Nel far ciò non si è tenuto conto delle peculiarità dei due procedimenti:

Il fallimento nasce dall'insolvenza

Nel sequestro, spesse volte, sono in sequestro imprese vitali che debbono proseguire la loro attività ed incontrano, nel procedimento, seri ostacoli per la continuazione.

Il sistema ibrido adottato contiene diverse discrasie e storture ed in alcuni casi mal si presta alla corretta gestione delle aziende in sequestro.

Nel precedente regime era controversa la natura della confisca: taluni ritenevano che i beni fossero acquisiti al patrimonio della Stato a titolo originario altri a titolo derivativo.

Il principio generale posto adesso dall' art. 45 è quello dell' acquisizione dei beni confiscati al patrimonio dello Stato "liberi da oneri e pesi".

Il prezzo pagato alla libertà da pesi ed oneri è la "purgazione" del patrimonio con il procedimento volto a garantire la tutela dei diritti dei terzi.

Principio fondamentale del nuovo regime è costituito da un momento di cesura fra periodo precedente al sequestro e quello successivo.

La cesura è chiaramente desumibile dal sistema costruito dal legislatore,(2) base al quale i crediti di buona fede, con data certa anteriore alla esecuzione del sequestro, vanno accertati con lo speciale procedimento di verifica previsto dagli artt. 57, 58 e 59 sul quale ritorneremo.

E qui, bisogna anticipare che il soddisfacimento di questi creditori è posticipato dal legislatore ad un momento successivo: la predisposizione di uno stato passivo, la liquidazione di parte del patrimonio e il riparto delle somme ricavate fra i creditori, secondo lo schema tipico del diritto fallimentare.

Poiché la verifica dei crediti può essere posticipata fino ad un anno dopo la definitività della confisca, è evidente che il pagamento dei creditori precedenti al sequestro avverrà a notevole distanza di tempo dalla apertura della procedura.

Rileva, in primo luogo, il collegio che l' impresa sequestrata è una realtà pulsante e produttiva, non una impresa decotta.

La irragionevole chiusura dei rapporti con i fornitori e con le banche, con il rinvio dell' adempimento delle obbligazioni a data lontana nel tempo, pregiudica irrimediabilmente il rapporto con questa essenziale categoria di partner, determinando una crisi immediata dell' impresa sequestrata.

Si tratta di una constatazione di tutti gli operatori, ribadita come un ritornello in tutti i convegni dalla data di entrata in vigore del D. L.vo n. 159 del 2011.

Fra le tante prese di posizione merita di essere citata quella di Luigi Donato, Anna Saporito e Alessandro Scognamiglio in Aziende sequestrate alla criminalità organizzata: le relazioni con il sistema bancario pubblicato in Questioni di Economia e Finanza da Banca d' Italia al n. 202, in cui il fenomeno è stigmatizzato con la chiarezza dell' operatore del settore:

"Si pone infine l'accento su talune criticità nella regolamentazione dell'amministrazione dei beni che sembrano minare alla radice la possibilità di gestioni improntate a canoni di economicità. Il riferimento è a quelle contraddizioni insite nell'impianto normativo che, se per un verso individua quale scopo esplicito dell'amministrazione giudiziaria quello di favorire la redditività e incrementare il valore economico dei beni sequestrati, per altro verso, come accennato, innesta nel processo di prevenzione istituti, finalizzati alla tutela della *par condicio creditorum*, rispondenti a una logica di tipo "fallimentare", tanto da indurre alcuni commentatori a discorrere di "fallimentarizzazione" dell'amministrazione giudiziaria.

Le disposizioni in materia di accertamento dei diritti dei terzi (di cui agli art. 57 e ss. Del codice antimafia) nel richiedere la formazione dello stato passivo attraverso un'apposita udienza di verifica dei crediti e nel prevedere la liquidazione (anche) delle aziende o dei rami d'azienda — con procedure quasi integralmente riprese da quelle della legge fallimentare — ove le somme "apprese, riscosse o comunque ricevute" non siano sufficienti a soddisfare i creditori ivi utilmente collocati, conferiscono alla procedura una spiccata finalità liquidatoria, nella sostanza incompatibile con la prosecuzione dell'attività imprenditoriale.

(2) Art. 52.2 T.U.



Situazione ancora più contraddittoria laddove si consideri che l'amministrazione dei beni in un'ottica di continuità del ciclo produttivo assolve alla funzione — oltre che di garantire la permanenza dei livelli occupazionali — di preservare i beni stessi in vista del loro riutilizzo a fini sociali, riutilizzo cui si annette uno specifico valore simbolico ai fini della disgregazione del consenso di cui godono le organizzazioni criminali”.

Vengono, qui, in rilievo i parametri:

di cui all' art. 41 della Costituzione, sotto il profilo della ingiustificata dissipazione di floride attività industriali sequestrate, poi bloccate nell' attività da questa crisi nei rapporti con essenziali categorie di creditori.

Crisi, invece, agevolmente superata nelle imprese sequestrate nel regime precedente; in cui l'azienda, considerata nella sua universalità, veniva appresa in tutte le sue componenti, anche quelle negative costituite dai debiti, che venivano onorati dall' A.G. secondo un prudente apprezzamento e sotto le direttive del giudice delegato.

di cui all' art. 3 della Costituzione essendo ingiustificata la adozione dello schema tipico fallimentare per l' accertamento ed il successivo adempimento dei crediti dell' impresa sequestrata, che equipara, come sopra evidenziato, situazioni del tutto diverse.

Venendo, quindi, all' esame della questione proposta dai creditori, rileva il collegio,

La disciplina delle domande tempestive è la seguente:

A Norma dell' art. 57 T.U. “l'amministratore giudiziario allega alle relazioni da presentare al giudice delegato l'elenco nominativo dei creditori con l'indicazione dei crediti e delle rispettive scadenze e l'elenco nominativo di coloro che vantano diritti reali o personali sui beni, con l'indicazione delle cose stesse e del titolo da cui sorge il diritto.

2. Il giudice delegato, anche prima della confisca, assegna ai creditori un termine perentorio, non superiore a novanta giorni, per il deposito delle istanze di accertamento dei rispettivi diritti e fissa la data dell'udienza di verifica dei crediti entro i trenta giorni successivi. Il decreto è immediatamente notificato agli interessati, a cura dell'amministratore giudiziario.

A norma dell' Art. 59

1. All'udienza il giudice delegato, con l'assistenza dell'amministratore giudiziario e con la partecipazione facoltativa del pubblico ministero, assunte anche d'ufficio le opportune informazioni, verifica le domande.

L' A.G. predispone un progetto di verifica facendo le sue osservazioni e proposte. Vigè il principio dispositivo; quindi, onere della prova grava sul richiedente, la presenza di tutti i requisiti va documentata.

Mutuando il sistema dell' accertamento del passivo fallimentare, la motivazione è obbligatoria solamente per l' esclusione. (art. 59.1)

Costituiscono requisiti per ammissione:

1. Data certa
2. Insufficienza del patrimonio a soddisfare il credito (cd. *Beneficium excussionis*; «risulta insufficiente»)
3. la natura non strumentale alla attività illecita del credito insinuato
4. Per i Titoli di credito e promessa pagamento è necessario provare il rapporto sottostante

Il requisito che viene qui in rilievo è quello della data certa.

Poiché in materia di procedimento di verifica manca giurisprudenza, appare opportuno procedere ad una ricognizione dei principi ormai consolidati del tema nel procedimento fallimentare.

Come considerazione preliminare, la valutazione in ordine all'applicabilità o meno del disposto dell'art. 2704 c.c. al Curatore Fallimentare presuppone l'identificazione della sua qualità, di parte o di terzo, nel rapporto controverso, non essendo coincidente per le due distinte posizioni la disciplina in tema di prova, atteso che per la prima vale il disposto dell'art. 2702 c.c., mentre per la seconda trova applicazione quello dell'art. 2704 c.c..

In questo senso la pressoché unanime giurisprudenza della Suprema Corte (*cf.* di recente Cass. Sez. Un. Sentenza n.20 febbraio 2013, n. 4213, ma nel medesimo senso vedi anche le stesse Sezioni Unite, con sentenza N. 8879 del 1990 Rv. 469105, nonché Cass. N. 1370 del 2000 Rv. 533585, N. 9539 del 2000 Rv. 538588, N. 13282 del 2012 Rv. 623389) ritiene che “nei confronti del creditore che proponga istanza di ammissione al passivo del fallimento, in ragione di un suo preteso credito, il curatore è terzo e non parte, circostanza da cui discende l'applicabilità dei limiti probatori indicati dall'art. 2704 c.c.”.

Le Sezioni Unite hanno ritenuto la qualità di terzo del Curatore nel fallimento per un duplice ordine di rilievi:

“le norme da considerare ai fini della delibazione della questione oggetto di giudizio sarebbero quelle di cui alla L. Fall., artt. 44 e 52, che darebbero luogo ad un conflitto giuridico fra i creditori anteriori e quelli posteriori al fallimento; per la composizione del contrasto sorgerebbe dunque la necessità di accertare la precedenza del credito azionato all'apertura della procedura concorsuale; “la norma che sempre dovrà essere tenuta presente per stabilire la detta anteriorità non può che essere quella più rigorosa, vale a dire quella dell'art. 2704 c.c., comma 1”.



Comunque, indipendentemente da ogni considerazione in ordine alla configurabilità di un conflitto giuridico fra creditori antecedenti e successivi al fallimento (per la cui risoluzione, come detto, sarebbe puntualmente evocabile la disciplina dettata dall'art. 2704), resta il fatto del tutto incontestabile che il curatore, il quale non è un successore del fallito, non ha preso parte al rapporto giuridico posto a base della pretesa creditoria fatta valere in sede di ammissione, ed è dunque da considerare terzo rispetto ad esso. Ne consegue pertanto che, in sede di verifica dei crediti, ai fini della determinazione della data di scritture private trova piena applicazione l'art. 2704 c.c., comma 1.

Come nitidamente evidenziato dalla predetta sentenza:

La conclusione che precede dà causa ad una seconda questione, vale a dire quella concernente l'individuazione delle modalità attraverso le quali il profilo relativo alla data certa di una scrittura privata può trovare ingresso nel processo ed essere oggetto di esame da parte del giudice delegato.

In proposito ritiene il Collegio che non sia condivisibile l'orientamento secondo la quale l'elemento della data certa di una scrittura privata integrerebbe un fatto costitutivo del credito. Al riguardo occorre innanzitutto precisare che l'art. 2704 è inserito nel libro sesto (tutela dei diritti), titolo secondo (delle prove), capo secondo (della prova documentale), sezione seconda (della scrittura privata), e regola quindi l'efficacia dell'atto senza incidere in alcun modo sulla sua validità. Da tale rilievo (consistente cioè nel fatto che l'atto a sostegno della richiesta è valido, pur non essendo opponibile al terzo) discende pertanto che l'onere probatorio incombente su creditore istante in sede di ammissione può ritenersi soddisfatto ove prodotta documentazione idonea a dimostrare la fondatezza della pretesa formulata, mentre l'eventuale mancanza di data certa nella detta documentazione costituisce un semplice fatto impeditivo del riconoscimento del diritto fatto valere.

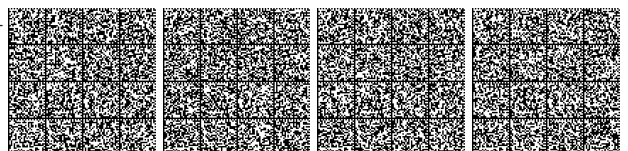
E' stato, allora, efficacemente detto che "la prova della data certa è la risultante della prova dei fatti, indicati dalla norma citata, che consentano di ritenerla certa e computabile verso i terzi e la caratteristica della prova è che questa, in tutti i casi legalmente previsti, non riguarda il momento di formazione del documento e tantomeno il suo contenuto, ma la preesistenza del documento stesso ad un determinato evento: cosicché non è il contenuto della scrittura che bisogna accertare per darle data certa, bensì la sua semplice esistenza materiale prima della dichiarazione di fallimento.

La finalità della norma di cui al primo comma dell'art. 2704 c.c. è, infatti, quella di tutelare i diritti dei terzi di fronte ad eventuali collusioni altrui, che si traduce, nel caso del fallimento, nell'intento di evitare che possa essere ammesso al passivo un credito portato da documenti formati dal debitore dopo la dichiarazione di fallimento e non di accertare l'esatta data della formazione del documento. L'inopponibilità derivante dall'applicazione del 1° comma dell'art. 2704 c.c. non riguarda, quindi, il negozio, ma la data della scrittura, e cioè attiene non all'efficacia dell'atto, ma solo alla prova che del momento della stipulazione voglia darsi mediante la scrittura, sicché la prova del negozio e della sua anteriorità rispetto al fallimento può essere sempre fornita astraendo dal documento probatorio, con tutti gli altri mezzi consentiti dalla legge, anche nei confronti dei terzi e, quindi, del curatore.

Ossia il creditore non può fornire la prova per testi, ad es., del momento di formazione del documento — giacché il comma 2° dell'art. 2704, ammettendo la libertà di prova con ogni mezzo solo per le scritture contenenti dichiarazioni unilaterali non recettizie, non consente, evidentemente, di provare con ogni mezzo la data apparente delle altre scritture — può, però, fornire a mezzo testi la prova del negozio riprodotto nel documento privo di data certa e dell'anteriorità della stipula al fallimento, qualora la natura e oggetto del negozio consentano il ricorso a tale strumento istruttorio. Ovviamente ciò il creditore potrà fare, non in sede di verifica, ove il credito non può che essere escluso, se il documento è privo di data certa anteriore al fallimento, ma in sede di opposizione allo stato passivo.

Ed, in questa scia, la giurisprudenza ha ritenuto che "l'art. 2704 c.c. non contiene un'elencazione tassativa dei fatti in base ai quali la data di una scrittura privata non autenticata deve ritenersi certa rispetto ai terzi e lascia al giudice del merito la valutazione, caso per caso, della sussistenza di un fatto, diverso dalla registrazione, idoneo secondo l'allegazione della parte, a dimostrare la data certa (Cass., sez. I, 28 giugno 1963, n. 1760, m. 262702). E altrettanto vero è che la giurisprudenza, se esclude l'ammissibilità della prova per testi o per presunzioni direttamente vertente sulla data (Cass., sez. I, 4 giugno 1986, n. 3742, in. 446622), ammette talora che la prova per testimoni o per presunzioni possa avere per oggetto i fatti idonei a stabilire in modo certo l'anteriorità della formazione del documento (Cass., sez. III, 11 ottobre 1985, n. 4945, m. 442318; contra, peraltro, Cass., sez. III, 30 aprile 1969, n. 1430, in. 340200, Cass., sez. I, 9 giugno 1972, n. 1806, m. 358791, Cass., sez. III, 23 gennaio 1976, n. 217, m. 378872)".

Salvo, poi, affermare (Cass. Sez. 3, Sentenza n. 13943 del 03/08/2012) che "è vero che, secondo la giurisprudenza consolidata, l'art. 2704 col civ. non contiene una elencazione tassativa dei fatti in base ai quali la data di una scrittura privata non autenticata deve ritenersi certa rispetto ai terzi, e lascia al giudice di merito la valutazione, caso per caso, della sussistenza di un fatto, diverso dalla registrazione, idoneo, secondo l'allegazione della parte, a dimostrare la data certa; fatto che può essere oggetto di prova per testi o per presunzioni (da ultimo Cass. 22 ottobre 2009, n. 22430). Tuttavia, in mancanza di una delle situazioni tipiche di certezza contemplate dalla prima parte della citata norma, la



giurisprudenza di questa Corte richiede, rigorosamente, che si deduca e dimostri un fatto idoneo a stabilire in modo ugualmente certo l' anteriorità della formazione del documento. Pertanto, la suddetta dimostrazione può avvalersi anche di prove per testimoni o presunzioni, ma a condizione che esse evidenzino un fatto munito di tale attitudine, non anche quando tali prove siano rivolte, in via indiziaria ed induttiva, a provocare un giudizio di mera verosomiglianza della data apposta sul documento (Cass. 22 novembre 2007, n. 24329; Cass. 11 ottobre 1985, n. 4945).

Ed infine, va precisato che, secondo la migliore giurisprudenza (*cf.* Cass. Sez. U, Sentenza n. 4213 del 20/02/2013) “non possono essere utilizzate per l' accertamento le scritture contabili dell' imprenditore fallito o sottoposto a sequestro, in quanto “l' art. 2710 cod. civ., che conferisce efficacia probatoria tra imprenditori, per i rapporti inerenti all' esercizio dell' impresa, ai libri regolarmente tenuti, non trova applicazione nei confronti del curatore del fallimento il quale agisca non in via di successione di un rapporto precedentemente facente capo al fallito, ma nella sua funzione di gestione del patrimonio del medesimo, non potendo egli, in tale sua veste, essere annoverato tra i soggetti considerati dalla norma in questione, operante soltanto tra imprenditori che assumano la qualità di controparti nei rapporti d' impresa”.

Questa premessa consente di affrontare, adesso, il tema della data certa nel procedimento di prevenzione.

In primo luogo va rilevata la differente impostazione normativa.

Nel procedimento fallimentare applicazione della disciplina dell' art. 2704 c.c. viene ritenuta applicabile argomentando dalle norme di cui agli artt. 44 e 52 l.f. e dal fatto che il curatore non ha preso parte al negozio giuridico da cui nasce il credito insinuato.

La certezza della data è, invece, un requisito espressamente previsto dall' art. 52 del D. L.vo n. 159 del 2011.

Su questa premessa, e dando per scontata la qualità di terzo dell' A.G. rispetto all' accertamento, va affrontato il problema se la “data certa” sia, in sede di prevenzione, un fatto costitutivo del credito o se l' eventuale mancanza di data certa nella detta documentazione costituisca un semplice fatto impeditivo del riconoscimento del diritto fatto valere.

Questo tema presuppone una ulteriore premessa: per espressa disposizione di legge il procedimento di verifica ha natura meramente endoprocedimentale ed i suoi esiti, contrariamente a quanto avviene per il procedimento fallimentare,(3) non sono destinati a valere fuori dal procedimento di prevenzione. Infatti, dispone l' art. 59.4 D. L.vo n. 159 del 2011 che “i provvedimenti di ammissione e di esclusione dei crediti producono effetti solo nei confronti dell' Erario”.

E' allora evidente che non ha senso in questo procedimento distinguere fra requisiti di validità e fatti impeditivi.

Distinzione, peraltro, incompatibile con i penetranti poteri istruttori concessi al giudice, che connotano il procedimento di verifica, in cui il suo convincimento non si forma in base alle logiche proprie del procedimento civile, che conosce una serie di questioni che possono essere introdotte solo su iniziativa di parte e con una precisa scansione temporale.

Semplicemente: l' art. 52.1 del D. L.vo usa una formula che dirime ogni dubbio: “diritti di credito dei terzi che risultano da atti aventi data certa anteriore al sequestro”.

Il diritto deve, quindi, per ammissione nella procedura di verifica, risultare da un atto avente requisito della data certa.

Ci troviamo, quindi, ancora una volta, ad interrogarci sulla portata del termine “risultano”, caro al legislatore della prevenzione.

Ad un primo approccio potrebbe intendersi il termine come indicativo della necessità che il diritto sia portato, derivi direttamente, da un atto avente data certa. Da un' altra prospettiva, invece, si rileva che negli artt. 20 e 24 del D. L.vo n. 159 del 2011 la locuzione “risultano” fa riferimento all' approdo del procedimento inferenziale: i beni che risultino essere frutto di attività illecite, sono i beni che all' esito della valutazione degli elementi raccolti risultino [sia dimostrato che siano] di provenienza delittuosa.

Ancora una volta è questa la scelta da perseguire, che consente tutela anche a situazioni non documentate in uno scritto, come il credito da atto illecito o del lavoratore “in nero”.

Ma un dato è imprescindibile: nell' interpretazione del termine “risultino” contenuto negli artt. 20 e 24 del D. L.vo n. 159 del 2011 è sorto un dibattito sulla qualità della prova richiesta per il sequestro o la confisca; nell' interpretazione dell' art. 52 questo problema non esiste, in quanto il risultato della dimostrazione è quello della “data certa”.

(3) L' art. 120 della l.f. prevede che, in caso di chiusura del fallimento il decreto con il quale il creditore è stato ammesso al concorso costituisce prova scritta, ai sensi dell' art. 634 c.p.c., al fine di ottenere un decreto ingiuntivo.



La locuzione costituisce un vero e proprio rinvio normativo,(4) atteso che la data certa è quella prevista dall' art. 2704 c.c., che così dispone: "La data della scrittura privata della quale non è autenticata la sottoscrizione non è certa e computabile riguardo ai terzi se non dal giorno in cui la scrittura è stata registrata o dal giorno della morte o della sopravvenuta impossibilità fisica di colui o di uno di coloro che l'hanno sottoscritta o dal giorno in cui il contenuto della scrittura è riprodotto in atti pubblici o, infine, dal giorno in cui si verifica un altro fatto che stabilisca in modo egualmente certo l' anteriorità della formazione del documento.

La data di scrittura privata che contiene dichiarazioni unilaterali non destinate a persona determinata può essere accertata con qualsiasi mezzo di prova.

Per l' accertamento della data nelle quietanze il giudice, tenuto conto delle circostanze, può ammettere qualsiasi mezzo di prova".

Sicché, riprendendo i concetti sopra enucleati in tema di verifica fallimentare, deve trattarsi di crediti dimostrati anche con prove per testimoni o presunzioni, ma a condizione che esse evidenzino un atto munito di tale attitudine non anche quando tali prove siano rivolte in via indiziaria ed induttiva, a provocare un giudizio di mera verosimiglianza della data apposta sul documento.

Anche in questa sede va, poi, aggiunto che non costituiscono prova utilizzabile fra imprenditori le scritture contabili dell' impresa sequestrata.

Ed allora, è evidente come la categoria dei fornitori viene a trovarsi ingiustificatamente in una situazione giuridico-economica deteriore.

Come ben rilevato da Cass. Sez. Un. Sentenza n.20 febbraio 2013, n. 4213, tale mutamento di regime nelle modalità di accertamento del credito, conseguente ad un evento come il sequestro, estraneo al creditore, "determina una non ragionevole incidenza negativa sulla parte creditrice, che oltre a non potersi avvalere del disposto di cui all' art. 2702 c.c., si troverebbe senza colpa nella pregiudizievole situazione di dover dare dimostrazione dell' antecedenza del proprio credito al fallimento; la necessità di precostituirsi una prova idonea a dare dimostrazione di una pretesa creditoria eventualmente successivamente maturata si pone in contrasto con la peculiare natura dei rapporti commerciali, che ha indotto il legislatore a prevedere semplificazioni probatorie (artt. 2709 e 2710 c.c.), proprio al fine di favorire le relazioni commerciali e di agevolare le definizioni delle relative transazioni; la distribuzione dell' onere della prova nell' ambito dei generali principi esistenti deve tener conto anche del principio della disponibilità dei mezzi di prova, che induce a privilegiare interpretazioni della legge che non rendano impossibile o troppo difficile il diritto di azione costituzionalmente garantito (C. 12/6008, C. 09/15406, C. 09/10744), eccessiva difficoltà, se non impossibilità, che si determinerebbe nel caso in cui si volesse imporre al creditore che formula istanza di ammissione al passivo l' onere di dimostrare l' anteriorità del credito all' apertura della procedura concorsuale".

Ritiene il collegio che poco cambi ove dovesse optarsi per opzione interpretativa che qualifica l' assenza di data certa come fatto impeditivo.

Buona parte degli odierni fornitori operavano nella convulsa e dinamica realtà dell' impresa che non si presta ad essere ingessata negli schemi della precostituzione di una data certa del rapporto.

Diversi creditori all' udienza di verifica hanno opposto l' esistenza di prassi commerciali incompatibili con tali schemi: telefonata per ordinare le materie prime necessarie alla produzione, come il cemento o gli inerti.

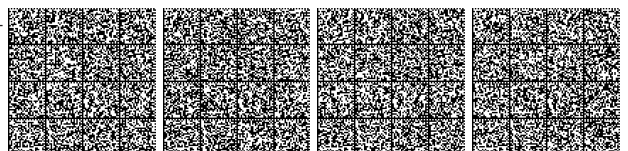
Contratti assolutamente indimostrabili secondo gli schemi tipici richiesti dall' art. 52.1 T.U.

Per tali motivi ritiene il collegio che la norma sia lesiva del disposto degli artt. 24 e 41 della Costituzione:

venendo ad incidere ingiustificatamente, ingessandola in adempimenti incompatibili con il suo ordinario svolgimento, sulla attività delle imprese; e imponendo per accertamento dei diritti di credito percorsi probatori aggravati. Lesiva anche in considerazione del parametro costituzionale dell' art. 3 della Costituzione, se la situazione dei fornitori è paragonata a quella di creditori meno dinamici come possono essere le banche, la cui posizione di supremazia consente sempre una precostituzione di scrittura con data certa.

Ritiene, pertanto, il collegio di proporre all' esame del Giudice delle Leggi le due questioni sopra delineate, ed a tal fine evidenzia gli ulteriori profili richiesti per la proposizione della questione: la rilevanza e l' intervento richiesto.

(4) Mancante nella legge fallimentare, come ben rilevano le Sezioni Unite: «se è del tutto condivisibile il richiamo alla L. Fall., artt. 44 e 52. ai fini della delibazione della istanze di ammissione al passivo, ciò non comporta che per questo solo fatto debba mutare il regime probatorio conseguente all' atto originariamente posto in essere, atteso che l' art. 2704 non risulta richiamato da alcuna disposizione della legge fallimentare».



RILEVANZA

La questione proposta d'ufficio è rilevante in quanto il procedimento di opposizione allo stato passivo costituisce una fase del procedimento di verifica dei crediti.

L'illegittimità costituzionale dell'intero sistema della tutela dei terzi è destinata a travolgere, con una vera e propria espunzione della disciplina, anche la verifica ed il conseguente procedimento di opposizione.

La questione sollevata dai creditori è rilevante in quanto, solamente con la modifica della disciplina posta dall'art. 52 T.U. potrà darsi ingresso alle ragioni dei fornitori, altrimenti irrimediabilmente pretermessi.

La pronuncia necessaria a rimuovere i vizi denunciati

La Corte, dichiarando incostituzionalità della disciplina prevista dal I e II capo del titolo IV del I libro del D.L.vo n. 159 del 2011, farà rivivere il regime precedente in cui i diritti dei creditori delle imprese erano accertati secondo uno schema più agile e meno artificioso e contrario agli interessi economici dell'impresa in sequestro.

La Corte, infine, e chiaramente nell'ipotesi in cui la prima questione sia ritenuta infondata, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale del disposto dell'art. 52.1 del D. L.vo n. 159 del 2011 nella parte in cui restringe l'ambito di tutela ai soli creditori che risultano da atti aventi data certa anteriore al sequestro, potrà estenderla, con pronuncia additiva, anche ai crediti dimostrabili con criteri meno rigidi di quelli previsti art. 2704 c.c., ma comunque idonei a fornire adeguata certezza della sussistenza del credito e della sua anteriorità al sequestro.

P.Q.M.

Il Tribunale, visto l'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le seguenti questioni di legittimità costituzionale:

1. dell'intera disciplina prevista dal I e II capo del titolo IV del I libro del D.L.vo n. 159 del 2011, in riferimento alle norme di cui agli artt. 3 e 41 della Costituzione

2. dell'art. 52.1 del D. L.vo n. 159 del 2011, in riferimento alle norme di cui agli artt. 3, 24 e 41 della Costituzione, nella parte in cui la norma denunciata restringe l'ambito di tutela ai soli creditori che risultano da atti aventi data certa anteriore al sequestro, così escludendo i crediti dimostrabili con criteri meno rigidi di quelli previsti dall'art. 2704 c.c. ma comunque idonei a fornire adeguata certezza della sussistenza del credito e della sua anteriorità al sequestro.

Dispone la sospensione del giudizio in corso e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina la notifica, anche con le forme di cui all'art. 58.3 D. L.vo n. 159 del 2011, della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e la sua comunicazione ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati.

Così deciso in Trapani a scioglimento della riserva assunta all'esito della camera di consiglio del 5-3-2014.

Il Presidente est.: GRILLO

14C00269

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2014-GUR-044) Roma, 2014 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 8,00

