

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 155° - Numero 46

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 5 novembre 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. **243.** Sentenza 22 - 28 ottobre 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Controversie per il riconoscimento delle provvidenze economiche di invalidità civile - Accertamento tecnico preventivo del requisito sanitario quale condizione di procedibilità della domanda.

- Codice di procedura civile, art. 445-*bis*; decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 dicembre 2005, n. 248 - art. 10, comma 6-*bis*, comma aggiunto dall'art. 20, comma 5-*bis*, 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, e poi modificato dall'art. 38, comma 8, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111.

Pag. 1

N. **244.** Sentenza 22 - 28 ottobre 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Indennità di buonuscita - Abrogazione, a decorrere dal 1° gennaio 2011, in attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 223 del 2012, dell'art. 12, comma 10, del d.l. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, in legge n. 122 del 2010 - Estinzione di diritto dei processi pendenti aventi ad oggetto la restituzione del contributo previdenziale obbligatorio nella misura del 2,5% della base contributiva utile, posto a carico del dipendente.

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), art. 1, commi 98 e 99.

Pag. 18

N. **245.** Ordinanza 22 - 28 ottobre 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Procedimento davanti al giudice di pace - Citazione a giudizio dell'imputato - Avviso di conclusione delle indagini preliminari.

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), art. 20, come modificato dall'art. 17 del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144 (Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale), convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155.

Pag. 23

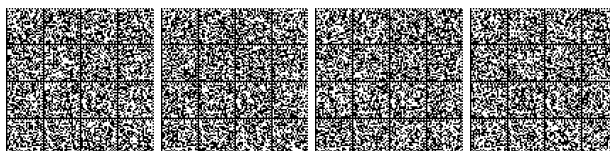
N. **246.** Ordinanza 22 - 28 ottobre 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Regione Toscana - Istituzione dell'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione - Corresponsione di un gettone di presenza ai componenti.

- Legge della Regione Toscana 2 agosto 2013, n. 46 (Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali), art. 6, comma 2.

Pag. 26



N. 247. Ordinanza 22 - 28 ottobre 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanzioni amministrative - Previsione secondo cui nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge entrata in vigore prima della commissione della violazione - Mancata previsione del principio dell'applicazione retroattiva della *lex mitior*.

– Legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), art. 1.

– Pag. 28

N. 248. Sentenza 22 - 31 ottobre 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Fallimento e procedure concorsuali - Liquidazione coatta amministrativa - Decorrenza degli effetti nei confronti dei terzi in buona fede.

– Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 200, comma 1, in combinato disposto con gli artt. 42 e 44.

– Pag. 32

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 67. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 settembre 2014

Referendum - Norme della Regione Veneto - Referendum consultivo sull'autonomia del Veneto - Previsione che il Presidente della Giunta regionale è autorizzato ad instaurare con il Governo un negoziato volto a definire il contenuto di un referendum consultivo finalizzato a conoscere la volontà degli elettori del Veneto circa il conseguimento di ulteriori forme di autonomia della Regione - Previsione che qualora il negoziato non giunga a buon fine, il Presidente della Giunta regionale è autorizzato ad indire un referendum consultivo per conoscere la volontà degli elettori del Veneto in ordine ai seguenti quesiti: 1) "Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?"; 2) "Vuoi che una percentuale non inferiore all'ottanta per cento dei tributi pagati annualmente dai cittadini veneti all'amministrazione centrale venga utilizzata nel territorio regionale in termini di beni e servizi?"; 3) "Vuoi che la Regione mantenga almeno l'ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale?"; 4) "Vuoi che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto a vincoli di destinazione?"; 5) "Vuoi che la Regione del Veneto diventi una regione a statuto speciale?" - Ricorso del Governo - Denunciato indebito utilizzo del referendum consultivo regionale come un mezzo di pressione sull'attività legislativa del Parlamento - Contrasto, con riguardo al quesito n. 5), con il dettato costituzionale che individua le Regioni a statuto speciale, nonché con l'ordine procedimentale per la revisione costituzionale - Contrasto, con riguardo al quesito n. 1), con l'iter legislativo previsto dalla Costituzione per il conferimento alle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia - Violazione, con riguardo ai quesiti n. 2), n. 3) e n. 4), del principio generale, recepito dalle norme statutarie della Regione, che esclude l'ammissibilità del referendum consultivo per l'abrogazione delle leggi tributarie e di bilancio, della competenza legislativa esclusiva in materia di sistema tributario e perequazione delle risorse finanziarie, dei principi fondamentali nella materia concorrente di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario - Disparità di trattamento tra i cittadini veneti e gli altri cittadini italiani - Incidenza sul principio di unità e indivisibilità della Repubblica.

– Legge della Regione Veneto 19 giugno 2014, n. 15.

– Costituzione, artt. 3, 5, 116, 117 e 119; Statuto della Regione Veneto (approvato con la legge 17 aprile 2012, n. 1), artt. 26 e 27.

Pag. 39



- N. **68.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 settembre 2014.
Referendum - Legge della Regione Veneto - Indizione di un referendum consultivo regionale sull'indipendenza del Veneto - Formulazione del quesito referendario, determinazione delle modalità di svolgimento e di proclamazione del risultato della consultazione, prescrizione agli organi regionali di avviare relazioni con l'UE e con l'ONU a garanzia delle operazioni di voto nonché di tutelare in sede internazionale il diritto del "Popolo Veneto" all'autodeterminazione - Ricorso del Governo - Denunciata previsione di un referendum regionale finalizzato a promuovere una riforma costituzionale che separi la Regione Veneto dalla Repubblica italiana attraverso la costituzione di una Repubblica Veneta "indipendente e sovrana" - Incompatibilità con il procedimento di proposta e approvazione delle leggi di revisione costituzionale e con il referendum approvativo nazionale in esso contemplato - Lesione del principio di unità e indivisibilità della Repubblica italiana e della sovranità come attributo esclusivo di essa - Contrasto con la previsione costituzionale delle Regioni come enti di autonomia - Contrasto con la riserva agli organi della Repubblica italiana del potere di rappresentare a livello internazionale gli interessi di tutti i cittadini - Copertura ipotetica degli oneri finanziari e incapienza dello stanziamento dell'UPB E0147.
- Legge della Regione Veneto 19 giugno 2014, n. 16.
 - Costituzione, artt. 5, 81, comma terzo, 114, 138 e 139; legge 31 dicembre 2009, n. 196, art. 17..... Pag. 43
- N. **69.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 settembre 2014
Edilizia e urbanistica - Ambiente - Tutela degli animali da affezione e prevenzione del randagismo - Norme della Regione Veneto - Disciplina delle strutture e delle recinzioni per il ricovero dei cani e dei gatti, nonché della custodia degli animali di affezione - Prevista possibilità di realizzazione anche in deroga alla normativa regionale e agli strumenti territoriali, ambientali, naturalistici ed edilizi - Ricorso del Governo - Denunciata violazione di obblighi internazionali derivanti dal diritto comunitario - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.
- Legge della Regione Veneto 19 giugno 2014, n. 17, art. 2.
 - Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s). Pag. 46
- N. **188.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia del 10 luglio 2014
Impiego pubblico - Divieto per i pubblici dipendenti di svolgere incarichi non conferiti o non previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza - Previsione in caso di inosservanza del divieto, salvo le più gravi sanzioni e la responsabilità disciplinare, che il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato, a cura dell'erogante, o, in difetto, del percettore, nel conto dell'entrata di bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente, per essere destinato ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti - Lesione del principio di proporzionalità ed adeguatezza della sanzione.
- Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, art. 53, comma 7.
 - Costituzione, art. 36, primo comma..... Pag. 49
- N. **189.** Ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Napoli del 14 luglio 2014
Esecuzione penale - Procedimento davanti al Tribunale di sorveglianza nelle materie di competenza - Svolgimento, su istanza degli interessati, nelle forme dell'udienza pubblica - Preclusione - Violazione del principio del giusto processo - 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 - Inosservanza degli obblighi internazionali - Richiamo alle sentenze n. 93 del 2010 e n. 135 del 2014 della Corte costituzionale.
- Codice di procedura penale, artt. 678, comma 1, e 666, comma 3.
 - 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. 52



N. 190. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia del 25 ottobre 2013

Ferrovie - Funzioni di programmazione ed amministrazione relative a ferrovie in regime di gestione commissariale governativa - Previsione che tutte le funzioni ed i compiti della gestione commissariale sono attribuiti alla competente Direzione generale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Conseguente previsione della cessazione dall'incarico e dall'esercizio delle funzioni dei Commissari governativi precedentemente nominati - Violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza ed arbitrarietà - Lesione del diritto di difesa e di azione in giudizio - Violazione del principio del giudice naturale - Violazione della funzione legislativa per l'adozione della decretazione d'urgenza in assenza dei presupposti di straordinarietà ed urgenza - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio della tutela giurisdizionale.

– Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 21, comma 5.

– Costituzione, artt. 3, 24, 25, 70, 77, 97 e 113. Pag. 60

N. 191. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria del 16 maggio 2014.

Giustizia amministrativa - Competenza territoriale inderogabile - Previsione che la competenza territoriale relativa al provvedimento da cui deriva l'interesse a ricorrere attrae a sé anche quella relativa agli atti presupposti dello stesso provvedimento tranne che si tratti di atti normativi o generali, per la cui impugnazione restano fermi gli ordinari criteri di attribuzione della competenza - Violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza - Incidenza sul diritto di azione in giudizio - Violazione del principio del giudice naturale - Violazione dei principi del giusto processo per l'eccessiva difficoltà frapposta al diritto di agire e di resistere in giudizio.

– Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, art. 13, comma 4-bis, introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. a), n. 2, del decreto legislativo 14 settembre 2012, n. 160.

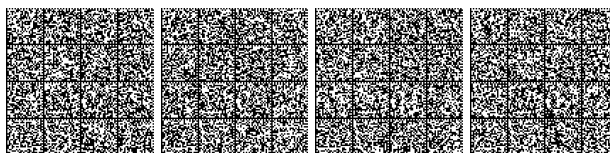
– Costituzione, artt. 3, 24, 25 e 111. Pag. 66

N. 192. Ordinanza della Corte dei conti del 25 luglio 2014

Previdenza - Pensioni - Perequazione automatica delle pensioni - Previsione, in considerazione della contingente situazione finanziaria, che la rivalutazione automatica delle pensioni, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta, per gli anni 2012-2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento e che per le pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS ed inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante, l'aumento è comunque attribuito fino alla concorrenza del predetto limite maggiorato - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione dei principi di proporzionalità ed adeguatezza della retribuzione anche differita - Violazione della garanzia previdenziale - Lesione del principio della capacità contributiva e del concorso di tutti i cittadini alle spese pubbliche.

– Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 24, comma 25.

– Costituzione, artt. 3, 23, 36, primo comma, 38, comma secondo, e 53. Pag. 71



N. 193. Ordinanza del Tribunale di Lecce del 12 febbraio 2014.

Esecuzione forzata - Pignoramento di somme di danaro - Previsione che lo stipendio, la pensione, i compensi comunque corrisposti dalle pubbliche amministrazioni, centrali e locali e dai loro enti, in via continuativa, a prestatori d'opera e ogni altro tipo di emolumento a chiunque destinato, di importo superiore a mille euro, debbono essere pagati con strumenti di pagamento elettronici bancari o postali, ivi comprese le carte di pagamento prepagate e le carte di cui all'art. 4 del d.l. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, in legge n. 122/2010 - Previsione che detto limite di importo possa essere modificato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze - Salvezza delle limitazioni in materia di pignoramento di cui all'art. 545 c.p.c. - Mancata previsione - Violazione del principio di uguaglianza per ingiustificata disparità di trattamento tra pignoramento effettuato presso il datore di lavoro (ente previdenziale) e quello operato sulle medesime somme accreditate su conto corrente - Violazione della garanzia previdenziale.

– Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 12, comma 2, lett. c).

– Costituzione, artt. 3 e 38.

Esecuzione forzata - Somme dovute a titolo di stipendio, salario o altra indennità relativa al rapporto di lavoro o di impiego, comprese quelle dovute a causa di licenziamento - Prevista possibilità di pignoramento da parte dell'agente della riscossione: a) in misura pari ad 1/10 per importi fino a 2.500 euro; b) in misura pari ad 1/7 per importi da 2.500 a 5.000 euro - Previsione che resta ferma la misura di cui all'art. 545, quarto comma, c.p.c., se le somme dovute a titolo di stipendio, di salario o di altra indennità relativa al rapporto di lavoro o di impiego, compresa quella dovuta ai sensi del licenziamento, superano i 5.000 euro - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione della garanzia previdenziale.

– Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, nella legge 26 aprile 2012, n. 44, art. 3, comma 5.

– Costituzione, artt. 3 e 38. Pag. 77

N. 194. Ordinanza del Tribunale di Verona del 6 agosto 2014.

Edilizia e urbanistica - Opere su beni paesaggistici eseguite in assenza di autorizzazione o in difformità da essa - Trattamento sanzionatorio - Casi in cui i lavori ricadono su immobili o aree che, per le loro caratteristiche paesaggistiche, siano stati dichiarati di notevole interesse pubblico con apposito provvedimento emanato in epoca antecedente alla realizzazione dei lavori - Lamentata previsione della pena della reclusione da uno a quattro anni, anziché delle pene, di natura contravvenzionale, di cui all'art. 44, lettera c), del d.P.R. n. 380 del 2001 - Disparità di trattamento sanzionatorio rispetto alle condotte materialmente identiche su beni non dichiarati di notevole interesse pubblico con apposito provvedimento, ma che quell'interesse pubblico hanno in forza della legge - Parità di trattamento rispetto alle condotte più gravi di cui all'art. 181-bis, lettera b), del d.lgs. n. 42 del 2004 - Violazione del principio di ragionevolezza e del principio della finalità rieducativa della pena.

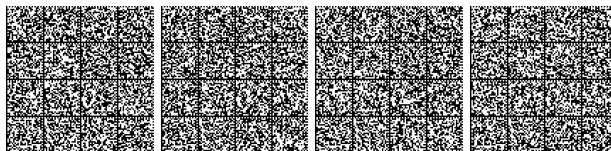
– Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, art. 181, comma 1-bis, lettera a).

– Costituzione, artt. 3 e 27.

In via subordinata: Edilizia e urbanistica - Opere su beni paesaggistici eseguite in assenza di autorizzazione o in difformità da essa - Previsione che per determinate condotte, ferma restando l'applicazione delle sanzioni amministrative di cui all'art. 167 del d.lgs. n. 42 del 2004, qualora l'autorità amministrativa competente accerti la compatibilità paesaggistica, non si applicano le pene di cui all'art. 44, lettera c), del d.P.R. n. 380 del 2001 - Lamentata non operatività della disposizione anche rispetto ai casi indicati dall'art. 81, comma 1-bis, lettera a), del d.lgs. n. 42 del 2004 - Disparità di trattamento - Violazione del principio di ragionevolezza e del principio della finalità rieducativa della pena.

– Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, art. 181, commi 1-ter, 1-quater e 1-quinquies.

– Costituzione, artt. 3 e 27. Pag. 84



N. 195. Ordinanza del Tribunale di Verona del 28 luglio 2014

Reati e pene - Reato di omesso versamento di ritenute certificate - Mancata previsione, con riferimento ai fatti commessi fino al 17 settembre 2011, di una soglia di punibilità di euro 103.291,38 - Disparità di trattamento rispetto alle soglie di punibilità previste per i reati di dichiarazione infedele e di omessa dichiarazione dagli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 74 del 2000, prima delle modifiche operate dal decreto-legge n. 138 del 2011 e per il reato di omesso versamento IVA, a seguito della sentenza n. 80 del 2014 della Corte costituzionale.

- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, art. 10-*bis*, inserito dall'art. 1, comma 414, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.
- Costituzione, art. 3..... Pag. 91



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 243

Sentenza 22 - 28 ottobre 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Controversie per il riconoscimento delle provvidenze economiche di invalidità civile - Accertamento tecnico preventivo del requisito sanitario quale condizione di procedibilità della domanda.

- Codice di procedura civile, art. 445-*bis*; decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 dicembre 2005, n. 248 - art. 10, comma 6-*bis*, comma aggiunto dall'art. 20, comma 5-*bis*, 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, e poi modificato dall'art. 38, comma 8, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111.

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 dell'art. 445-*bis* del codice di procedura civile e dell'art. 10, comma 6-*bis*, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 dicembre 2005, n. 248, promosso dal Tribunale ordinario di Roma nel procedimento vertente tra R.A. e l'INPS con ordinanza del 18 gennaio 2013, iscritta al n. 204 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti gli atti di costituzione di R.A. e dell'INPS;

udito nell'udienza pubblica del 23 settembre 2014 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

uditi gli avvocati Maurizio Cinelli e Giulio Cimaglia per R.A. e Mauro Ricci per l'INPS.



Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Roma, in composizione monocratica ed in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 18 gennaio 2013, ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 24, 38 e 111 della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale concernenti: 1) l'art. 445-*bis* del codice di procedura civile, in toto, nonché l'art. 10, comma 6-*bis*, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 248 [*recte*: n. 203], (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 dicembre 2005, n. 248, «per contrasto con i principi di ragionevolezza ed in violazione degli artt. 24, 38 e 111 Cost.»; 2) l'art. 445-*bis* cod. proc. civ., in toto, per violazione del principio di ragionevolezza, «atteso che il decreto di omologa dell'accertamento del requisito sanitario previsto dal comma 5 di detto art. non attribuisce al decreto medesimo la qualità di titolo esecutivo»; 3) ancora l'art. 445-*bis* cod. proc. civ. per violazione del diritto di azione e di difesa di cui all'art. 24 Cost., del principio di ragionevolezza e dell'art. 38 Cost., in relazione: al termine perentorio di cui al quarto comma dell'art. 445-*bis* cod. proc. civ.; al decreto di omologa «pronunciato fuori udienza» di cui al quinto comma dello stesso articolo; al termine perentorio di cui al sesto comma; infine, alla sanzione di inammissibilità contemplata al sesto comma della ripetuta norma; 4) l'art. 445-*bis*, settimo comma, cod. proc. civ., introdotto dall'art. 27 della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2012), per contrasto con gli artt. 3, 24 e 111 Cost.

2.- Il rimettente premette che, con ricorso proposto ai sensi del citato art. 445-*bis* cod. proc. civ., il signor R.A. ha chiesto al Tribunale di Roma, in funzione di giudice del lavoro, l'accertamento del requisito sanitario, allo scopo di ottenere il pagamento delle provvidenze economiche per l'invalidità civile (indennità di accompagnamento), affermando di avere inutilmente esperito il procedimento amministrativo e di essere portatore di una invalidità/inabilità di grado tale da giustificare la concessione del beneficio richiesto. Ha aggiunto che, instauratosi il contraddittorio, l'Istituto nazionale della previdenza sociale (d'ora in avanti, «INPS») ha concluso per il rigetto della domanda.

Ciò posto, il giudice *a quo* ritiene, in primo luogo, non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'intero art. 445-*bis* cod. proc. civ., rubricato «Accertamento tecnico preventivo obbligatorio», nonché dell'art. 10, comma 6-*bis*, del d.l. n. 203 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2005 (come, da ultimo, modificato dall'art. 38, comma 8, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, recante «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111), per violazione del principio di ragionevolezza, nonché degli artt. 24, 38 e 111 Cost.

Dopo avere esposto il contenuto della normativa censurata, il giudicante osserva che l'art. 445-*bis* cod. proc. civ. concreterebbe un'ipotesi di «giurisdizione condizionata», nella quale l'accesso alla tutela giurisdizionale è subordinato al previo adempimento di oneri procedurali a carico delle parti. Sulla base di un costante principio affermato dalla giurisprudenza di questa Corte - prosegue il rimettente - la previsione di una tale forma di giurisdizione contrasterebbe con la Costituzione soltanto qualora non sia giustificata da esigenze di carattere generale o da superiori finalità di giustizia e non sia ispirata da criteri di ragionevolezza (sono richiamate, tra le altre, le sentenze n. 296 del 2008, n. 403 del 2007, n. 251 del 2003 e n. 406 del 1993). In effetti, sempre ad avviso del giudice *a quo*, nel caso di specie si tratterebbe di una forma atipica di «giurisdizione condizionata», in quanto l'accertamento tecnico preventivo (d'ora in avanti «ATP»), previsto dalla norma in questione, sarebbe diretto ad acquisire elementi di prova rilevanti nel successivo ed eventuale giudizio di merito, costituendo una vera e propria «anticipazione» del tempo di espletamento della consulenza tecnica di ufficio, accertamento istruttorio ineludibile nei giudizi in esame.

Secondo il giudicante, la norma censurata limiterebbe, fino ad impedirlo, il diritto costituzionale di azione e di difesa, previsto dall'art. 24 Cost., e darebbe luogo ad una irragionevole disparità di trattamento tra soggetti uguali (ad esempio i lavoratori di una stessa fabbrica), in base alla materia disciplinata dalle norme processuali (provvedimenti assistenziali, previdenziali, pensionistici gestiti dall'INPS).

In particolare, la norma *de qua* ridurrebbe l'organo giurisdizionale a mero organismo sussidiario che svolgerebbe soltanto un ruolo, al più, direttivo ovvero esecutivo degli interventi normativamente previsti (in pratica: nomina il consulente tecnico d'ufficio [d'ora in avanti «CTU»] e fissa l'inizio delle operazioni peritali ai sensi del terzo comma dell'art. 626 cod. proc. civ. - *recte*: 696 cod. proc. civ. - richiamato dal comma 1 dell'art. 696-*bis* dello stesso codice; qualora rilevi che l'accertamento tecnico preventivo non è stato espletato, oppure che è iniziato, ma non si è concluso, assegna alle parti i relativi termini; in assenza di contestazioni, omologa l'accertamento del requisito sanitario). Si tratterebbe di atti diretti a disciplinare l'*iter* del procedimento, ma non decisionali.



In sostanza, ancorché destinato a svolgersi sotto la direzione di un giudice, il procedimento relativo all'ATP avrebbe natura e carattere di attività svolta da organo non giurisdizionale. Il giudice non parteciperebbe alla consulenza, né entrerebbe nel merito. Infatti, quando omologa l'accertamento del requisito sanitario, lo dovrebbe fare secondo le risultanze probatorie indicate nella relazione del CTU. Il che confliggerebbe con l'art. 111, sesto comma, Cost., che esige la motivazione di tutti i provvedimenti giurisdizionali.

L'inoppugnabilità e l'immodificabilità del decreto di omologa completerebbero il quadro, relegando al rango di spettatore il difensore della parte ricorrente, al quale non sarebbe riservato un tempo e un luogo per la discussione del caso.

Andrebbe poi considerato che il comma 6-bis dell'art. 10 del d.l. n. 203 del 2005, come convertito e da ultimo modificato, produrrebbe un notevole scompensamento del principio del contraddittorio, attribuendo al consulente di parte INPS una sorta di libera mobilità e di intervento senza regole, di cui non gode l'eventuale consulente di parte del lavoratore. La norma in questione avrebbe introdotto un onere del CTU relativo all'informativa obbligatoria al direttore dell'INPS circa l'inizio delle operazioni peritali; e ciò al fine di consentire al medico di parte INPS «di partecipare alle operazioni peritali in deroga al comma 1 dell'art. 201 del codice di procedura civile». Si tratterebbe di un privilegio a favore del consulente della parte processuale INPS, peraltro più forte, mentre il consulente della parte ricorrente, quella più debole, dovrebbe ancora essere nominato con dichiarazione ricevuta dal cancelliere, come prescritto dal citato art. 201.

Tale costruzione processuale violerebbe il principio di ragionevolezza, risultando privo di razionalità il fatto di obbligare la parte ricorrente a dotarsi di un accertamento tecnico non costituente frutto di un sereno e "terzo" esame delle condizioni sanitarie del soggetto, «ma il frutto delle inevitabili pressioni che la presenza, libera da vincoli anche formali, del medico INPS può indurre e di fatto induce».

In sostanza, non sarebbe dato comprendere perché il legislatore si sia determinato, per un verso, a privilegiare la presenza della parte INPS nell'ATP, agevolandone la partecipazione; per altro verso, a limitare il ruolo del giudice ad interventi prestabiliti e scevri di contenuto decisorio; per altro verso ancora, ad eliminare ogni presenza attiva del difensore, sicché spesso il ricorrente sarebbe privo di qualsiasi assistenza.

Sarebbe difficile pensare che tale procedimento abbia dietro di sé una ragione giustificatrice in quanto, nella realtà, introdurrebbe una modifica processuale eccentrica e peggiorativa rispetto a quella previgente, mentre le norme di diritto sostanziale (assistenziale e previdenziale) sarebbero sempre uguali ed immutate nel tempo.

La normativa censurata avrebbe stravolto l'intera disciplina di cui al Titolo IV, Capo II, del codice di procedura civile, al tempo concepita per agevolare il ricorso al giudice in modo pieno sin dalle sue prime fasi, proprio in considerazione della delicatezza della materia.

Inoltre, la normativa in questione si porrebbe in conflitto con l'art. 24 Cost., in quanto la procedura di ATP creerebbe condizioni di sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione e di difesa, sia per l'inesistenza attiva di un difensore tecnico, sia per la mancata previsione di un tempus per la discussione del caso, «mentre l'unica verosimile presenza del difensore, nel sesto comma dell'art. 445-bis cod. proc. civ., è relativa al ricorso introduttivo del giudizio (ad accertamento tecnico preventivo oramai tutto effettuato sotto l'onnipresenza del medico INPS), cui viene, peraltro, riservata la forza caudina dell'inammissibilità per mancata specificazione dei motivi della contestazione».

3.- Il rimettente richiama il disposto dell'art. 445-bis, alla stregua del quale il decreto di omologazione va notificato agli enti competenti i quali, previa verifica di tutti gli ulteriori requisiti della normativa vigente, provvedono entro 120 giorni al pagamento delle relative prestazioni. A suo avviso, la mancata espressa attribuzione della qualità di titolo esecutivo - necessaria ai sensi dell'art. 474 cod. proc. civ. per i titoli giudiziali diversi dalla sentenza - porrebbe il problema se il decreto costituisca titolo idoneo, in caso di mancato spontaneo pagamento entro il termine indicato, a consentire l'accesso all'azione esecutiva.

La questione sarebbe tale da travolgere l'intero articolo.

Infatti, in base alla formulazione della norma, sarebbe logico ritenere che il procedimento in esame, nonostante "l'accordo" implicito nel mancato deposito delle dichiarazioni di dissenso, non sia idoneo a sfociare in un titolo esecutivo (con conseguente necessità di dare impulso ad una ulteriore autonoma azione, anche monitoria); l'intera "architettura" del nuovo procedimento mostrerebbe una irragionevolezza di fondo, tale da mettere in dubbio la legittimità costituzionale dell'intera normativa.



Imporre il previo svolgimento della consulenza tecnica, con le caratteristiche previste dalla normativa censurata, starebbe a significare che il procedimento si conclude con una sorta di provvedimento meramente “dichiarativo” della sussistenza del requisito sanitario, limitato all’an debeat. In questo quadro, sarebbe lecito dubitare che l’intervento normativo abbia una finalità di deflazione, in quanto si risolverebbe in un rilevante appesantimento delle condizioni di accesso alla tutela giurisdizionale. Al riguardo, andrebbe richiamato l’art. 38 del d.l. n. 98 del 2011 (che ha introdotto l’art. 445-*bis* cod. proc. civ.), il quale, nell’indicare gli scopi della legge ammette che, tra i fini da questa perseguiti, vi è anche quello di «deflazionare il contenzioso in materia previdenziale».

Resterebbe così confermato che il legislatore ha inteso creare condizioni di accesso alla tutela giurisdizionale più difficili rispetto al passato, quando dalla fase amministrativa si passava direttamente a quella giudiziale, diretta da magistrato pleno iure, che disponeva anche degli ulteriori mezzi di penetrazione della materia del contendere e di formazione del convincimento (interrogatorio libero, prova testimoniale, acquisizione di documentazione presso terzi e così *via*). Pertanto, poiché di norma il ricorso giurisdizionale non può non comprendere anche la fase di formazione di un titolo di condanna idoneo a consentire l’accesso all’azione esecutiva, nel caso in esame il “percorso” imposto dalla legge, per la tutela dei diritti soggettivi in gioco, contemplerebbe soltanto la possibilità di ottenere un provvedimento meramente dichiarativo, come sarebbe dato desumere anche dal tenore testuale della formula adottata.

Sarebbe evidente, dunque, il dubbio di legittimità costituzionale dell’intero art. 445-*bis* per la non ragionevolezza di una ipotesi di giurisdizione condizionata che, pur dando luogo ad un sostanziale “accordo”, non consentirebbe la formazione immediata di un titolo esecutivo e comunque di una statuizione di condanna, costringendo in prospettiva l’invalido a rivolgersi nuovamente al giudice.

4.- L’art. 445-*bis* cod. proc. civ. presenterebbe, poi, altri profili di illegittimità costituzionale, in relazione: *a)* al termine perentorio per il deposito della dichiarazione di contestazione delle conclusioni del CTU (quarto comma); *b)* al decreto di “omologa” dell’accertamento sul requisito sanitario, che non ammette alcun preventivo contraddittorio tra le parti (quinto comma); *c)* al termine perentorio per il deposito del ricorso introduttivo della fase contenziosa (sesto comma); *d)* alla sanzione di inammissibilità per la mancata specificazione dei motivi della contestazione (sesto comma).

Le norme citate mostrerebbero il reiterato ostacolo frapposto dal legislatore al diritto sancito dall’art. 24 Cost. Tale ostacolo - coinvolgente anche il principio di ragionevolezza, nonché l’art. 38 Cost. perché si riverbera sull’affermato diritto all’assistenza sociale - sarebbe manifestato: dal termine perentorio di cui al comma 4, cui consegue una decadenza dal diritto di azione; dal decreto di omologa che, pronunciato fuori udienza, non prevede la possibilità di un contraddittorio preventivo; dal termine, ancora perentorio, per il deposito del ricorso introduttivo; dalla inammissibilità del ricorso di merito in difetto della specificazione dei motivi di contestazione.

In particolare, l’art. 445-*bis* stabilisce che, concluse le operazioni di consulenza, con il deposito in cancelleria della relazione, il giudice è chiamato a pronunciare un decreto di fissazione di un termine perentorio non superiore a trenta giorni, entro il quale le parti devono dichiarare con atto scritto, depositato in cancelleria, se intendono contestare le conclusioni del CTU.

La norma, però, si limita a prevedere un termine massimo, ma non un termine minimo, e questa mancanza, ad avviso del rimettente, comporterebbe l’attribuzione al giudice del potere di determinare la misura del termine - che, in teoria potrebbe essere anche assai ridotto - con conseguente possibile lesione delle garanzie difensive minime.

Né gioverebbe obiettare che il nuovo testo dell’art. 195 cod. proc. civ., come modificato dalla legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), prevede che il CTU debba trasmettere alle parti la relazione ed attendere prima del deposito le loro eventuali osservazioni e che la dichiarazione di contestazione non ha bisogno di grandi spazi perché può anche non contenere le ragioni del dissenso. L’obiezione non avrebbe pregio in quanto la mancata previsione di un termine minimo esporrebbe in modo irragionevole il difensore ai rischi connessi al mancato rispetto di esso, anche tenuto conto del fatto che la decisione di accettare o meno le conclusioni del CTU deve essere assunta dalla parte personalmente, sicché il difensore ha necessità di un tempo di riflessione per conferire con il cliente e consentirgli a sua volta di riflettere e, magari, di consultare un medico di fiducia dal quale raccogliere un parere. Questo tempo non potrebbe essere rimesso alla decisione, caso per caso, del singolo giudice.

Il quinto comma dell’art. 445-*bis* prevede che il decreto di omologa dell’accertamento sul requisito sanitario può essere pronunciato sul presupposto della mancanza di contestazione con la forma del decreto emesso “fuori udienza”. La fissazione di apposita udienza è esclusa in modo espresso dalla norma, che non ammette, del tutto irragionevolmente, la possibilità di contraddittorio tra le parti prima della pronuncia del decreto. Si pensi che, pur non contestandosi la conclusione della consulenza favorevole al ricorrente, ben potrebbe contestarsi la decorrenza della prestazione come differita dal CTU rispetto alla data della domanda amministrativa.



Anche questa previsione normativa solleverebbe dubbi di legittimità costituzionale, in quanto non consentirebbe l'esercizio delle garanzie difensive nella fase che precede la pronuncia di un decreto, dalla stessa norma qualificato come non impugnabile e non revocabile. La mancata previsione di una previa audizione delle parti impedirebbe alle stesse di sottoporre al giudice difese che potrebbero incidere sulla decisione.

Al sesto comma l'art. 445-*bis* prevede l'obbligo, in capo alla parte che ha depositato la dichiarazione di contestazione, di depositare il ricorso introduttivo della fase contenziosa entro il termine perentorio di trenta giorni, decorrente dalla data di deposito in cancelleria della dichiarazione di dissenso. A pena di inammissibilità il ricorso deve contenere i motivi della contestazione.

I dubbi di legittimità costituzionale - sempre con riferimento all'art. 24 Cost., ma anche al deficit di ragionevolezza - sarebbero legati al fatto che, pur in presenza di un mancato "accordo", è imposto alla parte di dare inizio al giudizio entro un termine espressamente dichiarato perentorio. Tale carattere del termine forzerebbe il comportamento della parte, limitando la possibilità, ad esempio, di ricerche volte all'acquisizione di documentazione probatoria. Peraltro, andrebbe notato che un simile termine non si rinviene in alcun altro procedimento d'istruzione preventiva e, in generale, in caso di rigetto della domanda cautelare proposta ante causam.

La norma in questione, sempre nel comma 6, prevede l'inammissibilità del ricorso introduttivo del giudizio quando non siano specificati i motivi della contestazione. Ad avviso del giudice *a quo*, risulterebbe evidente l'ulteriore limitazione al diritto di azione, specialmente considerando che la sanzione d'inammissibilità è correlata alla specificazione dei motivi di contestazione senza, tuttavia, che la norma indichi quando ricorra l'ipotesi della carenza dei suddetti motivi, in guisa da determinare criteri obiettivi di valutazione che guidino il giudizio sulla inammissibilità medesima. Sussisterebbe, dunque, violazione dell'art. 24 Cost., ma anche dell'art. 3 della medesima, sotto il profilo della disparità di trattamento introdotto dall'art. 445-*bis* cod. proc. civ. tra il cittadino che agisce per la tutela di un proprio diritto in sede ordinaria e chi deve agire per la tutela di un diritto previdenziale assistenziale. Inoltre, la normativa censurata renderebbe impari il trattamento, nello stesso ambito processuale previdenziale, tra chi, ai sensi del citato art. 445-*bis*, deve preventivamente dotarsi dell'accertamento tecnico e chi, invece, non è soggetto a limitazioni ed oneri preventivi, perché richiede al giudice una prestazione soltanto economica e/o, comunque, diversa da quelle ricadenti nella norma denunciata.

5.- Infine, il rimettente ritiene costituzionalmente illegittimo l'art. 445-*bis*, settimo comma, cod. proc. civ., introdotto dall'art. 27 della legge n. 183 del 2011, per contrasto con gli artt. 3, 24 e 111 Cost.

Ad avviso del Tribunale di Roma, la previsione d'inappellabilità della sentenza, che definisce il giudizio di cui all'art. 445-*bis*, andrebbe interpretata nel senso che non sono escluse dall'appellabilità le decisioni pronunciate nel giudizio per il riconoscimento di una prestazione d'invalidità nei casi in cui non sia in discussione la sussistenza del requisito sanitario. In altri termini, l'interpretazione logico-sistematica della norma indurrebbe a ritenere che il legislatore, allo scopo di «deflazionare il contenzioso in materia previdenziale» e di «contenere la durata dei processi in materia previdenziale, nei termini di durata ragionevole dei processi», abbia assunto come parametro per definire l'area delle sentenze inappellabili soltanto il caso in cui sia controverso l'accertamento della sussistenza del requisito sanitario, lasciando al di fuori i procedimenti nei quali il mancato riconoscimento del diritto assistenziale o previdenziale sia legato, invece, al requisito amministrativo o contributivo o di altra natura.

Tale limitazione all'appello si porrebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza, desunto dall'art. 3 Cost., non tanto e non solo perché distinguerebbe tra cittadini che si rivolgono al giudice previdenziale e cittadini che si rivolgono al giudice civile in genere, ma anche perché porrebbe una disparità di trattamento in relazione a fattispecie ugualmente tese a conseguire prestazioni previdenziali e/o assistenziali di invalidità, non adeguatamente giustificata dalle caratteristiche e finalità del giudizio e dalle proclamate esigenze di celerità. Due soggetti, entrambi affetti da patologie ugualmente invalidanti, verrebbero a trovarsi in condizioni disomogenee «a seconda se sia in contestazione il requisito sanitario utile per l'accesso al beneficio o al contrario quello amministrativo e/o contributivo e ciò in quanto solamente nel secondo caso resterebbe salvo il doppio grado di merito».

La limitazione ad un unico grado di giudizio per l'accertamento della sussistenza del requisito sanitario ridurrebbe di fatto per l'invalido la possibilità di contestare il merito del rapporto, potendo egli dolersi per esclusivi motivi di legittimità dell'unica pronuncia conseguibile sul punto.

La *ratio* dell'intervento legislativo, data dall'accelerazione del procedimento mediante la negazione del rimedio dell'appello, rischierebbe di essere vanificata, in quanto la parte ricorrente sarebbe obbligata a ricorrere nuovamente al giudice al fine di ottenere la condanna al pagamento della prestazione, nel caso di mancato spontaneo adempimento da parte dell'Istituto previdenziale, pur nella presenza di tutti i requisiti costitutivi del diritto, attesa la natura dichiarativa della statuizione resa ai sensi dell'art. 445-*bis*, sesto comma, cod. proc. civ. limitata all'accertamento della sussistenza del presupposto sanitario.



L'intento di deflazionare il contenzioso e di abbreviare la durata del processo sembrerebbe improbabile da realizzare e potrebbe produrre una differenziata considerazione processuale del soggetto invalido, a seconda del diverso presupposto costitutivo del diritto in contestazione. In sostanza, la sentenza resa all'esito del giudizio di cui all'art. 445-*bis*, sesto comma, e la celerità del procedimento da cui la stessa ha origine, non renderebbe la posizione dell'invalido più garantita proprio nel momento in cui egli avrebbe bisogno di una tutela cognitiva piena avente ad oggetto il proprio diritto.

Infatti, tenuto conto che, per le controversie assistenziali e/o previdenziali in cui siano in contestazione requisiti diversi da quello sanitario, nonché per le controversie concernenti il riconoscimento di pensioni di reversibilità ai figli invalidi, degli assegni di assistenza personale e continuativa di cui alla legge del 12 giugno 1984, n. 222 (Revisione della disciplina della invalidità pensionabile) e della pensione di vecchiaia anticipata per motivi d'invalidità, il soggetto può esercitare un'ordinaria azione di cognizione, non sarebbe ragionevole il diverso trattamento riservato all'invalido che richieda l'accertamento del requisito sanitario per il godimento delle prestazioni, trattandosi di fattispecie sostanzialmente identiche e, comunque, di pronunce finalizzate all'accertamento del proprio diritto e all'esistenza del rapporto.

L'illegittimità costituzionale della normativa censurata sarebbe rilevabile, altresì, in relazione all'art. 111 Cost., nonché all'art. 24 Cost. per l'accesso all'azione giudiziale, incidendo sull'esplicazione del diritto di difesa. La preclusione all'appello e la previsione di un unico grado di merito non troverebbe nel procedimento innanzi evidenziato un fondamento ragionevolmente commisurato alla entità della limitazione apportata al diritto di difesa e ai principi del giusto processo.

Inoltre, la previsione di inappellabilità della sentenza comporterebbe la sua impugnabilità per cassazione, ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost., con conseguente incremento dei già gravosi carichi di lavoro di quella Corte.

6.- Con atto depositato il 17 ottobre 2013 si è costituito nel giudizio di legittimità costituzionale l'INPS, chiedendo che le questioni sollevate dal Tribunale di Roma siano dichiarate non fondate.

7.- Con memoria depositata il 17 ottobre 2013 si è costituito nel giudizio di legittimità costituzionale il signor R.A., chiedendo l'accoglimento delle questioni sollevate con l'ordinanza di rimessione.

La parte privata rileva, in primo luogo, il contrasto della normativa censurata con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento nei riguardi di tutte le altre controversie in materia di prestazioni di previdenza e assistenza obbligatorie, di cui agli artt. 442 e seguenti, cod. proc. civ., nonché rispetto alle altre controversie d'invalidità non richiamate dall'art. 445-*bis* cod. proc. civ. e alle controversie d'invalidità comprese nell'ambito applicativo di tale articolo, il diritto alla cui prestazione sia subordinato al ricorrere non solo del requisito sanitario, ma anche di altri requisiti (ad esempio di quello contributivo o reddituale). Sviluppa, poi, una serie di argomentazioni dirette a far ritenere giustificate le censure mosse dall'ordinanza di rimessione del Tribunale di Roma.

8.- In data 12 agosto 2014, il signor R.A. ha depositato memoria illustrativa con la quale insiste per l'accoglimento delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24, 38 e 111 Cost.

Avuto riguardo alla finalità perseguita dal legislatore con l'introduzione della censurata normativa, finalità volta a deflazionare il contenzioso in materia previdenziale ed a contenere la durata dei processi in tale materia in termini ragionevoli, la parte privata, nel riportarsi a quanto già dedotto nell'atto di costituzione, svolge ulteriori deduzioni in ordine alla irragionevolezza del procedimento di cui all'art. 445-*bis* cod. proc. civ., nonché alla scelta della categoria di soggetti - destinatari di tutele contro l'invalidità - tenuta obbligatoriamente all'utilizzo del detto strumento processuale.

Al fine di un migliore inquadramento della questione, il signor R.A. richiama il recente orientamento della giurisprudenza di legittimità in materia (Corte di cassazione, sesta sezione civile, sentenze 17 marzo 2014, n. 6084 e n. 6085; Corte di cassazione, sesta sezione civile, sentenza 14 marzo 2014, n. 6010), secondo cui il tratto essenziale dell'art. 445-*bis* cod. proc. civ. è la disposta scissione in due diverse fasi delle controversie intese al conseguimento delle prestazioni assistenziali e previdenziali connesse allo stato di invalidità: quella concernente l'accertamento sanitario, regolata da un rito speciale (a contraddittorio posticipato ed eventuale) e quella (non giudiziale, ma eventualmente anche giudiziale) di concessione della prestazione, in cui va verificata l'esistenza dei requisiti non sanitari.

Per tutte le controversie in cui si intenda far valere il diritto a prestazioni assistenziali e previdenziali (invalidità civile, cecità civile, sordità civile, handicap e disabilità, nonché controversie aventi ad oggetto pensioni di inabilità e assegni di invalidità, disciplinati dalla legge n. 222 del 1984), il procedimento obbligatorio di ATP è inteso esclusivamente alla verifica delle condizioni sanitarie.

Nella istanza di ATP il ricorrente deve quindi indicare esclusivamente la prestazione previdenziale o assistenziale richiesta e le sue condizioni di salute, quali unici dati rilevanti in questa fase di verifica della invalidità.



Ove nessuna delle parti muova contestazioni alla relazione del CTU, il giudice “omologa” l’accertamento del requisito sanitario, emettendo un decreto «non impugnabile né modificabile». La sussistenza del requisito sanitario nei termini espressi dal CTU ovvero la sua inesistenza, se non sono mosse contestazioni, diventa quindi intangibile. In questa fase la decisione è rimessa esclusivamente al consulente medico, senza possibilità per il giudice di discostarsi dal suo parere. Unica facoltà che al giudice residua è quella - prevista dall’art. 196 cod. proc. civ. - di disporre la rinnovazione delle indagini o di sostituire il consulente, di talché l’accertamento delle condizioni sanitarie, in questa fase, è integralmente sottratto all’apprezzamento del giudice, che è astretto al parere dell’esperto. Avverso il decreto di omologa (che segue appunto automaticamente qualora non sorgano contestazioni), non vi sono rimedi, giacché questo è espressamente dichiarato “non impugnabile”, quindi non soggetto ad appello, né al ricorso straordinario ex art. 111 Cost.

Se, invece, una delle parti contesta le conclusioni del CTU, si apre un procedimento contenzioso, con onere della parte dissenziente di proporre ricorso al giudice, in un termine perentorio, ricorso in cui essa, a pena di inammissibilità, deve specificare i motivi della contestazione alle conclusioni del perito.

Si apre, così, una nuova fase contenziosa, ancora limitata “solo” alla discussione sulla invalidità, fase peraltro circoscritta agli elementi di contestazione proposti dalla parte dissenziente (ricorrente). In questa fase contenziosa si rimettono, quindi, in discussione le conclusioni cui il CTU era pervenuto nella fase anteriore ed il giudice può disporre ulteriori accertamenti.

Questa fase contenziosa (appunto successiva ed eventuale, che si apre solo al cospetto di contestazioni all’ATP) si chiude con una sentenza, la quale non è appellabile. La non appellabilità è stata sancita dall’art. 27, comma 1, lettera f), dalla legge n. 183 del 2011, che ha aggiunto il comma 7 all’art. 445-*bis* cod. proc. civ.

Quanto sopra esposto si riferisce - secondo il richiamato orientamento giurisprudenziale - esclusivamente alla fase di accertamento dello stato invalidante, ma non riguarda la fase successiva, relativa al riconoscimento del diritto alla prestazione assistenziale o previdenziale richiesta.

Si comprende che quando il procedimento di verifica delle condizioni sanitarie (con decreto di omologa ovvero con sentenza definitiva del giudizio contenzioso conseguente alle contestazioni) si concluda con l’accertamento della inesistenza della invalidità, il giudizio si chiude, non essendovi più nulla da accertare, essendo evidente che la prestazione richiesta non compete.

Quando invece, o attraverso la fase di omologa o attraverso quella contenziosa, si accerti l’esistenza di una invalidità che conferisce il diritto alla prestazione previdenziale o assistenziale richiesta, si apre necessariamente la fase successiva, quella, cioè, che concerne la verifica delle ulteriori condizioni poste dalla legge per il suo riconoscimento.

La legge non descrive espressamente i lineamenti di questa ulteriore fase, onerando semplicemente l’ente di previdenza a procedere al pagamento della prestazione entro centoventi giorni, previa verifica, in sede amministrativa, di detti ulteriori requisiti.

A questo punto spetterà all’ente previdenziale di compiere tale verifica, ancorché in molti casi essa debba essere effettuata alla luce di elementi probatori che è necessariamente onere della parte interessata di fornire (ad esempio limiti reddituali).

Ne deriva ancora che, ove l’ente di previdenza non provveda alla liquidazione della prestazione, la parte istante sarà tenuta a proporre un nuovo giudizio, che è a cognizione piena, ancorché limitato (essendo ormai intangibile l’accertamento sanitario) alla verifica della esistenza di tutti i requisiti non sanitari prescritti dalla legge per il diritto alla prestazione richiesta.

Il relativo giudizio si concluderà, con una sentenza che, in difetto di contrarie indicazioni della legge, sarà soggetta agli ordinari mezzi di impugnazione, che dovranno ovviamente incentrarsi solo sulla verifica dei requisiti diversi dall’invalidità.

La parte privata aggiunge che, con la sentenza n. 6010 del 2014, la Corte di cassazione ha ritenuto che il giudice adito con la istanza di ATP è esclusivamente legittimato a procedere alla consulenza, senza potere operare preliminari verifiche sulla esistenza degli altri requisiti extra sanitari.

Inoltre la parte privata precisa che, con la sentenza n. 6085 del 2014, la Corte ha affermato il principio secondo cui nel decreto di omologa il giudice deve necessariamente limitarsi ad osservare le conclusioni del CTU, per cui possono considerarsi del tutto ininfluenti i rilievi, eventualmente errati, svolti dal giudice nel suddetto provvedimento.

La parte privata sottolinea che, nonostante l’autorevole interpretazione dell’art. 445-*bis* cod. proc. civ. operata dalla Corte di cassazione, restano aperte una serie di questioni che lasciano intravedere ulteriori occasioni di un necessitato intervento del giudice, con sensibile prolungamento del processo nel suo insieme (ad esempio, se la condizione di proponibilità dell’ATP sia la dimostrazione del previo esperimento della procedura amministrativa ed, in genere, l’allegazione di quanto necessario a documentare la sussistenza dell’interesse ad agire del richiedente; se possano essere indicate due o più prestazioni nello stesso ricorso per ATP; se la proposizione del ricorso per ATP interrompa, oltre la prescrizione, anche la decadenza



di cui all'art. 42 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 - Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici, convertito, con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 24 novembre 2003, n. 326; se, in considerazione delle finalità acceleratorie della norma, il giudice, con il decreto di convocazione delle parti, debba anche provvedere alla nomina del CTU; se all'udienza di comparizione, l'INPS possa validamente eccepire il difetto dei requisiti per il riconoscimento della prestazione e se tale eccezione impedisca la nomina del CTU; se la parte privata, a fronte di una eventuale dichiarazione di inammissibilità del ricorso di ATP, possa riproporre detto ricorso, adducendo l'aggravamento o la sopravvenienza di fatti invalidanti, ai sensi dell'art. 149 delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile; se la motivazione delle contestazioni alle conclusioni del CTU sia requisito inderogabile; se sia ammissibile, a fronte della contestazione parziale delle conclusioni del CTU, una conforme omologazione parziale; se il decreto di omologa non conforme alle decisioni del CTU sia impugnabile o soltanto modificabile, previa istanza di correzione materiale; se il giudizio incardinato ai sensi dell'art. 442 cod. proc. civ., senza previa proposizione del ricorso per ATP, possa proseguire una volta soddisfatta la condizione di procedibilità).

La parte privata rileva come la stessa Corte di cassazione sia consapevole dei rischi di un possibile allungamento dei tempi processuali di risoluzione della lite (nella sentenza n. 6010 del 2014, la Corte afferma, infatti, che potrebbe «essere antieconomico, quanto ai tempi ed al dispendio economico, decidere sulle condizioni sanitarie al cospetto di elementi che già, prima facie, rendano ben edotti che la prestazione non sarebbe comunque conseguibile»).

Alla luce della suddetta interpretazione della giurisprudenza di legittimità, il signor R.A. evidenzia la manifesta irragionevolezza della norma in questione, sia sotto il profilo strettamente processuale, che sotto quello dell'inidoneità del detto procedimento al raggiungimento dello scopo dichiarato.

Molteplici risulterebbero essere - ad avviso della parte privata - le situazioni suscettibili di rendere tale procedimento fattore di incremento degli incumbenti a carico del giudice, di allungamento dei tempi di risoluzione della lite, di aggravio complessivo per gli oneri dell'amministrazione della giustizia, di penalizzazione eccessiva della posizione della categoria dei soggetti ai quali il procedimento stesso è imposto.

In particolare, la parte privata elenca, a titolo esemplificativo, una serie di possibili ipotesi che renderebbero palese la irragionevolezza della norma in questione, anche avuto riguardo alle finalità di garantire una maggiore economicità dell'azione amministrativa, di deflazione del contenzioso in materia previdenziale, di contenimento della durata dei processi.

Il deducente rileva, inoltre, come la inidoneità dell'ATP a perseguire la velocizzazione del processo risulterebbe evidente già dalla semplice sommatoria dei tempi tecnici delle varie operazioni e fasi di detto procedimento (sei/otto mesi della prima fase, destinati a prolungarsi nel caso in cui detta fase non si chiuda con l'omologa, ma prosegua con il procedimento contenzioso di contestazione della CTU, ai sensi degli artt. 442 e seguenti, cod. proc. civ.; cinque mesi mediamente per introdurre la seconda fase destinata alla decisione sui requisiti non sanitari, secondo i tempi attuali del processo previdenziale ed assistenziale di cui all'art. 442 e seguenti, cod. proc. civ.). Peraltro, aggiunge la parte privata, oggetto del giudizio di merito di detta seconda fase sarebbero destinate ad essere non solo le questioni relative ai requisiti non sanitari, ma anche eventuali questioni di carattere sanitario relative ad aggravamenti o infermità sopravvenute (art. 149 disp. att. cod. proc. civ.).

Il deducente sottolinea, dunque, come, nel caso di specie, il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, avrebbe ecceduto i limiti della non manifesta irragionevolezza (*ex plurimis*, sentenze n. 190 e n. 10 del 2013; n. 144 del 2008).

Il signor R.A. ribadisce, in ogni caso, la violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo della disparità di trattamento tra le controversie in materia di invalidità - indicate espressamente nel comma 1 dell'art. 445-*bis* cod. proc. civ. - cui si applica obbligatoriamente il procedimento di ATP, e quelle cui il detto procedimento non si applica, pur ponendo le stesse esigenze di accertamento delle condizioni psicofisiche (ad esempio, quelle finalizzate all'accertamento dell'inabilità che dà diritto alla pensione di reversibilità, nonché del diritto all'assegno di accompagnamento per l'assistenza ai pensionati, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 222 del 1984; dell'invalidità di cui all'art. 80 della legge 23 dicembre del 2000, n. 388 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001; della contribuzione figurativa per sordomuti; dell'invalidità e della inabilità da infortunio sul lavoro). Una disparità tanto più evidente nel caso di invalidità da infortunio sul lavoro, atteso che la legge n. 222 del 1984, alle cui controversie si applica l'ATP, svolge una tutela surrogatoria di quella che si realizza mediante l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (alle cui controversie non si applica l'ATP) negli ambiti non coperti da quest'ultima assicurazione.

Inoltre, ad avviso della parte privata, il procedimento di ATP comporterebbe una irragionevole, e, peraltro, selettiva, «compressione» della facoltà di esercizio dell'azione giudiziaria in materia di diritti soggettivi perfetti, nell'ambito della tutela sociale garantita dall'art. 38 Cost.



La parte privata deduce, altresì, la maggiore gravosità del procedimento in questione - quanto ad adempimenti processuali, condizioni di ammissibilità, aggiuntivi termini di decadenza, costi, rallentamenti nel conseguimento della prestazione di legge - rispetto alla disciplina generale valida per tutte le altre controversie di pari natura di cui all'art. 442 e seguenti, cod. proc. civ.

Inoltre, la stessa pone in evidenza come il "sacrificio" dell'interesse privato e, dunque, la penalizzazione "discriminatoria" che la norma in questione impone alla parte privata, potenzialmente più bisognosa di tutela in quanto invalida, non risulterebbe giustificata da un effettivo bilanciamento con interessi di natura pubblicistica, perché, per quanto sopra già osservato, il detto procedimento di ATP non risulterebbe idoneo a garantire la deflazione o velocizzazione del contenzioso nello specifico settore.

Infine, in punto di rilevanza della questione, la parte privata sottolinea come la controversia, nella specie, non possa essere decisa se non attraverso l'applicazione delle norme di legge censurate nell'ordinanza di rimessione. L'eventuale accoglimento delle questioni, involgenti l'intero istituto processuale, comporterebbe una pronuncia di inammissibilità di esse. Inoltre, l'eccezione di illegittimità costituzionale in esame non avrebbe potuto essere proposta nell'ambito del giudizio di ordinaria cognizione, stante il rischio per il ricorrente di incorrere nella decadenza semestrale ai sensi dell'art. 42 del d.l. n. 269 del 2003, convertito. Peraltro, l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 445-*bis* cod. proc. civ. non creerebbe alcun vuoto di tutela, né oneri aggiuntivi per le finanze pubbliche.

9.- In data 28 agosto 2014 l'INPS ha depositato memoria illustrativa con la quale insiste per la declaratoria di non fondatezza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

In ordine al condizionamento all'esercizio dell'azione giudiziaria di merito, denunciato dalla parte privata «nonostante che anche per quanto riguarda le controversie oggetto della disciplina dettata dall'art. 445-*bis* cod. proc. civ. si verta in materia di diritti soggettivi perfetti», l'INPS sottolinea che, al di là del fatto che il procedimento di ATP, quanto meno nella prima fase, non ha ad oggetto un diritto soggettivo perfetto, bensì l'accertamento di uno "status", esistono nell'ordinamento giuridico istituti che non tendono ad attuare diritti, ma ad integrare o a realizzare la fattispecie costitutiva di uno "status" e che sono affidati ad un giudice chiamato a svolgere, in tale veste, un'attività non giurisdizionale in senso stretto (artt. 706-795 cod. proc. civ. in materia di volontaria giurisdizione).

Quanto alla violazione dell'art. 3 Cost., che la parte privata prospetta sotto il profilo di un assunto trattamento discriminatorio tra il regime speciale (introdotto dall'art. 445-*bis* cod. proc. civ. solo per le controversie disciplinate dal comma 1) e quello ordinario previgente, di cui all'art. 442 e seguenti, cod. proc. civ., rimasto in essere per le seguenti controversie, sempre in materia di previdenza e assistenza obbligatorie: inabilità del figlio maggiorenne alla data del decesso del dante causa, titolare originario della pensione, e diritto alla pensione di reversibilità ai sensi dell'art. 13 del regio decreto-legge 14 aprile 1939, n. 636 (Modificazioni delle disposizioni sulle assicurazioni obbligatorie per l'invalidità e la vecchiaia, per la tubercolosi e per la disoccupazione involontaria, e sostituzione dell'assicurazione per la maternità con l'assicurazione obbligatoria per la nuzialità e la natalità), e dell'art. 22 della legge 21 luglio 1965, n. 903 (Avviamento alla riforma e miglioramento dei trattamenti di pensione della previdenza sociale); diritto all'assegno di accompagnamento per l'assistenza ai pensionati, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 222 del 1984; art. 80 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), che prevede l'accredito di due mesi di contributi figurativi per ogni anno di servizio in presenza di un grado di invalidità superiore al settantaquattro per cento concomitante al servizio prestato nei detti anni, l'INPS - al di là della certezza sull'effettivo mancato inserimento anche di queste ultime fattispecie nell'ambito di operatività dell'art. 445-*bis* cod. proc. civ. - sottolinea la peculiarità, oltre che l'eccezionalità, di tali previsioni, che ne giustificerebbe la diversità di disciplina.

In ordine alla assunta ingiustificata differenziazione, nell'ambito della stessa categoria di controversie rientranti nel campo di applicazione dell'art. 445-*bis* cod. proc. civ., tra alcune prestazioni per le quali sono previsti, oltre a quello sanitario, anche altri requisiti (come quello reddituale) e l'indennità di accompagnamento, l'INPS evidenzia che, anche per quest'ultima, è richiesto, oltre al requisito sanitario, che il beneficiario non sia stato ricoverato, per il periodo di godimento dell'indennità, in istituti di cura con retta a carico dello Stato, con prova di ciò a carico dell'interessato mediante autocertificazione (documentazione ricadente nell'ambito della verifica degli altri requisiti previsti dalla normativa vigente ai sensi dell'art. 445-*bis*, comma 5, cod. proc. civ.).

Quanto alla denunciata maggiore gravosità della disciplina di cui all'art. 445-*bis* cod. proc. civ. rispetto alla disciplina generale di cui agli artt. 442 e seguenti, cod. proc. civ., l'INPS sottolinea che gli adempimenti sono i medesimi a partire dalle forme richieste per il ricorso introduttivo.



L'INPS pone in rilievo come le condizioni di ammissibilità sarebbero addirittura di minore complessità, avuto riguardo al recente orientamento espresso dalla giurisprudenza di legittimità in materia (Corte di cassazione, sesta sezione civile, sentenze 14 marzo 2014, n. 6010 e 17 marzo 2014, n. 6085), secondo cui il giudice dell'ATP e il giudice competente a conoscere del successivo eventuale giudizio di merito di cui al comma 6 dell'art. 445-bis cod. proc. civ., conseguente al mancato accordo delle parti e alla mancata pronuncia del decreto di omologa, dovrebbero limitarsi a conoscere del requisito sanitario, senza potere verificare la sussistenza dell'interesse ad agire ai sensi dell'art. 100 cod. proc. civ., né l'esistenza di una domanda amministrativa volta ad ottenere la prestazione cui è collegato lo stato sanitario, né il possesso degli altri requisiti prescritti dalla legge.

Ad avviso dell'INPS, l'interpretazione dell'art. 445-bis cod. proc. civ., come prospettata dalla giurisprudenza di legittimità, rischia di vanificare le aspettative di semplificazione della procedura, di deflazione del contenzioso e di riduzione dei costi.

Diversamente, una interpretazione costituzionalmente orientata della norma in questione, sempre al fine di garantire la deflazione del contenzioso e l'acceleramento della conclusione dei procedimenti per il riconoscimento delle prestazioni previdenziali ed assistenziali, potrebbe consentire la verifica, da parte del giudice adito ai sensi dell'art. 445-bis cod. proc. civ., della sussistenza delle condizioni dell'azione (ad esempio, presentazione della domanda in sede amministrativa; mancato avvenuto riconoscimento, in sede amministrativa, della prestazione o provvidenza; mancata pendenza di un precedente giudizio sulla stessa domanda o di un precedente procedimento amministrativo preclusivo di quello di ATP; mancato decorso del termine di decadenza di cui all'art. 42, comma 3, del d.l. n. 269 del 2003, convertito dalla legge n. 326 del 2003, per le provvidenze di invalidità civile o all'art. 47 del decreto Presidente della Repubblica del 30 aprile 1970, n. 639 - Attuazione delle deleghe conferite al Governo con gli artt. 27 e 29 della legge 30 aprile 1969, n. 153, concernente revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale; esperimento del procedimento amministrativo con riguardo alle prestazioni previdenziali ai sensi della legge n. 222 del 1984; mancanza di un previo giudicato afferente il periodo cui si riferisce l'ATP; mancato superamento da parte dell'assistito dell'età di sessantacinque anni nelle fattispecie aventi ad oggetto le provvidenze non riconoscibili dopo tale data) o della palese insussistenza dei requisiti amministrativi (ad esempio, la mancanza dei requisiti contributivi per le prestazioni previdenziali ai sensi della legge n. 222 del 1984; il possesso di redditi superiori a quelli previsti dalla legge per la quasi totalità delle provvidenze di invalidità civile; la riduzione della capacità lavorativa e il mancato svolgimento di attività lavorativa per l'assegno mensile di assistenza, ai sensi dell'art. 13 della legge 30 marzo del 1971, n. 118 recante «Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 1971, n. 5, e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili»).

In ordine alla prospettata violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo della irragionevolezza della disciplina di cui all'art. 445-bis cod. proc. civ., in quanto - a detta della parte privata - per ottenere l'accertamento stabile, ai sensi dell'art. 2909 del codice civile, del diritto in contestazione, si dovrebbe obbligatoriamente fare ricorso alla seconda fase che avrebbe come funzione primaria quella di opposizione alle conclusioni della CTU, l'INPS osserva che: a) se la prima fase si conclude con il decreto di omologa dell'accertamento dello stato sanitario in senso favorevole alla parte privata, questa non ha motivo di passare alla fase successiva, in quanto il requisito sanitario non è più contestabile; b) se, invece, non vi è l'accordo e si passa alla fase successiva, il giudizio di merito di cui al sesto comma dell'art. 445-bis cod. proc. civ. avrà la medesima funzione rivestita in passato dal giudizio di appello e si concluderà con una sentenza avente l'efficacia di cui all'art. 2909 cod. civ.

L'INPS ritiene, inoltre, privi di pregio i dubbi di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 Cost., sollevati dalla parte privata in ordine alla assunta duplicazione del termine per il deposito delle osservazioni alla perizia ai sensi dell'art. 195 cod. proc. civ. e di quello di cui al quarto comma dell'art. 445-bis cod. proc. civ. per il deposito della dichiarazione di dissenso (non richiedente né osservazioni né motivazioni), alla dedotta brevità del termine di trenta giorni di cui al sesto comma, per il deposito del ricorso introduttivo del giudizio di merito (tale termine apparirebbe, invece, congruo, su tale oggetto del contendere essendosi già disquisito in sede di ATP), alla specificità dei motivi ai fini dell'ammissibilità del ricorso (tale requisito condiziona anche l'ammissibilità dell'appello in materia di lavoro).

Del pari non condivisibili sarebbero, ad avviso dell'INPS, le deduzioni della parte privata in ordine al possibile aggravio degli adempimenti, essendo configurabile, piuttosto, una effettiva deflazione del contenzioso, soprattutto se il procedimento di accertamento sanitario sia avviato dalle parti private solo una volta accertata l'esistenza dei requisiti amministrativi per beneficiare delle prestazioni previdenziali e assistenziali.

L'INPS insiste, pertanto, affinché le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 445-bis cod. proc. civ. siano dichiarate non fondate.



Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Roma, in composizione monocratica e in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 18 gennaio 2013 (r.o. n. 204 del 2013) ha sollevato questioni di legittimità costituzionale: 1) dell'art. 445-*bis* del codice di procedura civile, rubricato «Accertamento tecnico preventivo obbligatorio», in toto, nonché dell'art. 10, comma 6-*bis*, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 dicembre 2005, n. 248, comma aggiunto dall'art. 20, comma 5-*bis*, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anti-crisi nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, e, poi, modificato dall'art. 38, comma 8, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, in riferimento agli artt. 3, 24, 38 e 111 della Costituzione; 2) dell'art. 445-*bis* cod. proc. civ., in toto, in riferimento agli artt. 3 e 111 Cost.; 3) dell'art. 445-*bis*, quarto, quinto e sesto comma, cod. proc. civ., in riferimento agli artt. 3, 24 e 38 Cost.; 4) dell'art. 445-*bis*, settimo comma, cod. proc. civ., in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost.

Il rimettente premette di essere chiamato a pronunciare su un ricorso per accertamento tecnico preventivo (d'ora in avanti, «ATP»), ai sensi dell'art. 445-*bis* cod. proc. civ., proposto da R.A. nei confronti dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (d'ora in avanti, «INPS»), per ottenere il pagamento delle provvidenze economiche d'invalidità civile (indennità di accompagnamento).

In punto di fatto il Tribunale espone che, nell'atto introduttivo del giudizio *a quo*, il ricorrente ha affermato di avere inutilmente esperito il procedimento amministrativo e di essere portatore di una invalidità e/o inabilità di grado tale da giustificare la concessione della prestazione richiesta; che, instaurato il contraddittorio, l'INPS ha resistito al ricorso, concludendo per il suo rigetto; che la parte privata ha sollevato questioni di legittimità costituzionale della normativa citata, normativa che è articolata nei seguenti termini.

L'art. 445-*bis* cod. proc. civ. (Accertamento tecnico preventivo obbligatorio), articolo aggiunto dal numero 1 della lettera *b*), comma 1, dell'art. 38 del d.l. n. 98 del 2011, come modificato dalla relativa legge di conversione, con i termini di applicabilità previsti dal comma 2 dello stesso art. 38, mentre il settimo comma è stato aggiunto dalla lettera *f*, comma 1, dell'art. 27 della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2012), così dispone:

«Nelle controversie in materia di invalidità civile, cecità civile, sordità civile, handicap e disabilità, nonché di pensione di inabilità e di assegno di invalidità, disciplinati dalla legge 12 giugno 1984, n. 222, chi intende proporre in giudizio domanda per il riconoscimento dei propri diritti presenta con ricorso al giudice competente ai sensi dell'art. 442 codice di procedura civile, presso il Tribunale nel cui circondario risiede l'attore, istanza di accertamento tecnico per la verifica preventiva delle condizioni sanitarie legittimanti la pretesa fatta valere. Il giudice procede a norma dell'art. 696-*bis* codice di procedura civile, in quanto compatibile nonché secondo le previsioni inerenti all'accertamento peritale di cui all'articolo 10, comma 6-*bis*, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n.248, e all'art. 195.

L'espletamento dell'accertamento tecnico preventivo costituisce condizione di procedibilità della domanda di cui al primo comma. L'improcedibilità deve essere eccepita dal convenuto a pena di decadenza o rilevata d'ufficio dal giudice, non oltre la prima udienza. Il giudice ove rilevi che l'accertamento tecnico preventivo non è stato espletato ovvero che è iniziato ma non si è concluso, assegna alle parti il termine di quindici giorni per la presentazione dell'istanza di accertamento tecnico ovvero di completamento dello stesso.

La richiesta di espletamento dell'accertamento tecnico interrompe la prescrizione.

Il giudice, terminate le operazioni di consulenza, con decreto comunicato alle parti, fissa un termine perentorio non superiore a trenta giorni, entro il quale le medesime devono dichiarare, con atto scritto depositato in cancelleria, se intendono contestare le conclusioni del consulente tecnico dell'ufficio.

In assenza di contestazione, il giudice, se non procede ai sensi dell'art. 196, con decreto pronunciato fuori udienza entro trenta giorni dalla scadenza del termine previsto dal comma precedente omologa l'accertamento del requisito sanitario secondo le risultanze probatorie indicate nella relazione del consulente tecnico dell'ufficio provvedendo sulle spese. Il decreto, non impugnabile né modificabile, è notificato agli enti competenti, che provvedono, subordinatamente alla verifica di tutti gli ulteriori requisiti previsti dalla normativa vigente, al pagamento delle relative prestazioni, entro 120 giorni.

Nei casi di mancato accordo la parte che abbia dichiarato di contestare le conclusioni del consulente tecnico dell'ufficio deve depositare, presso il giudice di cui al primo comma, entro il termine perentorio di trenta giorni dalla formulazione della dichiarazione di dissenso, il ricorso introduttivo del giudizio, specificando, a pena di inammissibilità, i motivi della contestazione.



La sentenza che definisce il giudizio previsto dal comma precedente è inappellabile».

L'art. 10, comma 6-*bis*, del d.l. n. 203 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2005 - comma aggiunto dall'art. 20, comma 5-*bis*, del d.l. n. 78 del 2009, come modificato dalla relativa legge di conversione n. 102 del 2009, indi innovato dall'art. 38, comma 8, del d.l. n. 98 del 2011, come modificato dalla relativa legge di conversione n. 111 del 2011 - così recita:

«Nei procedimenti giurisdizionali civili relativi a prestazioni sanitarie previdenziali ed assistenziali, nel caso in cui il giudice nomini un consulente tecnico d'ufficio, alle indagini assiste un medico legale dell'ente, su richiesta del consulente nominato dal giudice, il quale provvede ad inviare, entro 15 giorni antecedenti l'inizio delle operazioni peritali, anche in via telematica, apposita comunicazione al direttore della sede provinciale dell'INPS competente o a suo delegato. Alla relazione peritale è allegato, a pena di nullità, il riscontro di ricezione della predetta comunicazione. L'eccezione di nullità è rilevabile anche d'ufficio dal giudice. Il medico legale dell'ente è autorizzato a partecipare alle operazioni peritali in deroga al comma primo dell'art. 201 del codice di procedura civile. Al predetto componente competono le facoltà indicate nel secondo comma dell'art. 194 del codice di procedura civile. Nell'ipotesi di sentenze di condanna relative a ricorsi depositati a far data dal 1° aprile 2007 a carico del Ministero dell'economia e delle finanze o del medesimo in solido con l'INPS, all'onere delle spese legali, di consulenza tecnica o del beneficio assistenziale provvede comunque l'INPS».

1.1.- In questo quadro, il rimettente dubita che l'art. 445-*bis* cod. proc. civ., in toto, nonché l'art. 10, comma 6-*bis*, del d.l. n. 203 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2005, violino: l'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevolezza e della disparità di trattamento tra soggetti uguali (ad esempio, lavoratori di una stessa fabbrica), in base alla materia disciplinata dalla norma processuale (provvedimenti assistenziali, previdenziali, pensionistici gestiti dall'INPS); l'art. 24 Cost., come diritto di azione e di difesa; l'art. 38 Cost., quale diritto alla assistenza sociale, e l'art. 111 Cost. Infatti, il censurato art. 445-*bis* avrebbe introdotto una nuova forma di «giurisdizione condizionata» (peraltro a carattere atipico), non giustificata da «interessi generali» o da «pericoli di abusi» o da «interessi sociali» o da «superiori finalità di giustizia» (sono richiamate diverse pronunzie di questa Corte). Inoltre, l'art. 445-*bis* cod. proc. civ. finirebbe per ridurre l'organo giudiziario «a mero organismo sussidiario che svolge soltanto un ruolo al più direttivo ovvero esecutivo degli interventi normativamente previsti» e, dunque, allo svolgimento di attività prestabilite e prive di contenuto decisorio. A sua volta, il difensore della parte ricorrente sarebbe ridotto al rango di spettatore, eliminandone ogni presenza attiva, anche per la mancata previsione di un tempus per la discussione del caso. Ancora, in forza dell'art. 10, comma 6-*bis*, del d.l. n. 203 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2005, in violazione del principio del contraddittorio si sarebbe attribuito al consulente di parte INPS una sorta di libera mobilità e di intervento senza regole, di cui non gode l'eventuale consulente di parte del lavoratore, sicché l'accertamento tecnico preventivo, per come costruito, finisce per essere il frutto, non già di un sereno e "terzo" esame delle condizioni sanitarie del soggetto ricorrente, bensì delle "inevitabili pressioni" che la presenza, libera da vincoli anche formali, del medico dell'INPS di fatto induce.

1.2.- Il menzionato art. 445-*bis* cod. proc. civ., in toto, poi, violerebbe gli artt. 3 e 111 Cost., in quanto la mancata attribuzione della qualità di titolo esecutivo al decreto di omologa sarebbe indice del carattere irragionevole dell'intera norma, trattandosi di un procedimento che, nonostante "l'accordo" implicito nel mancato deposito della dichiarazione di dissenso, non consente la formazione immediata di un titolo esecutivo e, comunque, di una statuizione di condanna (il decreto di omologa dell'accertamento del requisito sanitario sarebbe un provvedimento meramente dichiarativo della sussistenza del detto requisito, limitato all'an debeat, lasciando agli enti competenti il compito di accertare la sussistenza o meno degli ulteriori presupposti necessari per il riconoscimento delle prestazioni, nonché di quantificare gli importi dovuti e di provvedere al relativo pagamento).

1.3.- Il rimettente prosegue osservando che l'art. 445-*bis* cod. proc. civ., nei suoi commi quarto, quinto e sesto, si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, 24 e 38 Cost. In particolare, l'art. 3 sarebbe violato sotto il profilo della irragionevolezza e della disparità di trattamento, l'art. 24 come diritto di azione e di difesa per la tutela dei diritti di natura previdenziale e l'art. 38 come diritto all'assistenza sociale.

Infatti, la norma censurata prevede: 1) ai sensi del quarto comma, che, una volta concluse le operazioni peritali, il giudice fissi il termine perentorio non superiore a trenta giorni, entro il quale le parti devono dichiarare, a pena di decadenza, con atto scritto depositato in cancelleria, se intendono contestare le conclusioni del consulente di ufficio, senza prevedere, irragionevolmente, un termine minimo, con possibile determinazione dello stesso da parte del giudice, caso per caso, anche in misura molto ridotta e conseguente lesione delle garanzie minime della parte, non essendo assicurato alla stessa un sufficiente tempus reflectendi per decidere se accettare o meno le conclusioni del CTU; 2) ai sensi del quinto comma, che il decreto di omologa dell'accertamento del requisito sanitario, emesso in difetto di contestazione, ha la forma del decreto pronunciato fuori udienza, con irragionevole esclusione di una previa audizione delle parti e, dunque, della possibilità di contraddittorio tra le stesse; 3) ai sensi del sesto comma, che la parte, la quale abbia dichiarato di contestare le conclusioni del CTU, è tenuta a depositare il ricorso introduttivo della fase contenziosa entro il termine perentorio di trenta giorni, decorrente dalla data di



deposito in cancelleria della dichiarazione di dissenso, con ciò imponendo, irragionevolmente e in violazione del diritto di azione e di difesa, di dare inizio al giudizio entro un termine espressamente dichiarato perentorio, con conseguente decadenza nel caso di mancato rispetto dello stesso; 4) ancora ai sensi del sesto comma, che il ricorso introduttivo del giudizio di merito deve contenere, a pena di inammissibilità, la specificazione dei motivi della contestazione, senza che siano indicati i criteri obiettivi di valutazione del giudizio sulla inammissibilità medesima, con introduzione di un'ipotesi di "giurisdizione condizionata", in violazione degli artt. 24 e 3 Cost.

1.4.- Infine, il rimettente ritiene che l'art. 445-*bis*, settimo comma, cod. proc. civ. violi gli artt. 3, 24 e 111 Cost., in quanto, nello stabilire che «La sentenza che definisce il giudizio previsto dal comma precedente è inappellabile», discriminerebbe irragionevolmente tra fattispecie ugualmente tese a conseguire prestazioni previdenziali e assistenziali di invalidità, a seconda del diverso presupposto costitutivo del diritto in contestazione. L'inappellabilità delle sentenze sarebbe limitata a quelle che definiscono controversie assistenziali e/o previdenziali in cui sia in contestazione il solo requisito sanitario, mentre per le controversie previdenziali e/o assistenziali in cui siano in contestazione requisiti diversi da quello sanitario (ad esempio, reddituale, contributivo o di altra natura), ovvero per le controversie assistenziali o previdenziali fuori dall'ambito applicativo dell'art. 445-*bis* cod. proc. civ., sarebbe assicurato il doppio grado del giudizio di merito, senza che tale limitazione sia giustificata dalle finalità del legislatore di «deflazionare il contenzioso in materia previdenziale». La prevista inappellabilità della sentenza di cui al settimo comma costituirebbe una irragionevole limitazione alla piena realizzabilità e tutelabilità dei diritti previdenziali e assistenziali, quali diritti soggettivi perfetti ed indisponibili.

2.- Quest'ultima questione è inammissibile.

In primo luogo, la garanzia del doppio grado di giurisdizione non gode, di per sé, di copertura costituzionale (*ex multis*, ordinanze n. 42 del 2014; n. 190 del 2013; n. 410 del 2007 e n. 84 del 2003). In ogni caso, si verte nella fattispecie in tema di conformazione degli istituti processuali, non sindacabile da questa Corte per l'ampia discrezionalità spettante al legislatore (*ex multis*, sentenze n. 65 del 2014 e n. 216 del 2013; ordinanze n. 48 del 2014 e n. 190 del 2013).

3.- Nel merito, come si è detto, il rimettente solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 445-*bis* cod. proc. civ., in toto, nonché dell'art. 10, comma 6-*bis*, del d.l. n. 203 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2005. La normativa censurata violerebbe gli artt. 3, 24, 38 e 111 Cost., rispettivamente per irragionevolezza e disparità di trattamento, per contrasto con il diritto di azione e di difesa in giudizio, per violazione del diritto all'assistenza sociale ed, infine, sotto il profilo del principio di parità e del contraddittorio, nonché della motivazione dei provvedimenti giurisdizionali.

Il citato art. 445-*bis* avrebbe introdotto una nuova forma di giurisdizione condizionata, peraltro "atipica", «in quanto l'accertamento tecnico preventivo è qui diretto ad acquisire elementi di prova direttamente rilevanti nel successivo eventuale giudizio di "merito" e, in questo senso, può essere considerato una vera e propria "anticipazione" del tempo di espletamento della consulenza tecnica d'ufficio, che dei giudizi in esame, costituisce accertamento istruttorio ineludibile».

Le suddette censure non sono fondate, con riferimento a tutti i parametri evocati.

La normativa in questione non può affatto ritenersi irragionevole. Invero, l'espletamento del previo accertamento tecnico-preventivo è previsto come condizione di procedibilità e non di proponibilità della domanda di merito volta al riconoscimento del diritto alla prestazione assistenziale o previdenziale; la tutela garantita dall'art. 24 Cost. non comporta l'assoluta immediatezza dell'esplorabilità del diritto di azione (sentenze n. 251 del 2003 e n. 276 del 2000); detta tutela giurisdizionale non deve necessariamente porsi in relazione di immediatezza con il sorgere del diritto, ma la determinazione concreta di modalità e di oneri non deve rendere difficile o impossibile l'esercizio di esso (*ex multis*, sentenze n. 67 del 1990 e n. 186 del 1972). Il che, nella specie, certamente non si verifica. Infatti, «l'improcedibilità deve essere eccepita dal convenuto a pena di decadenza o rilevata di ufficio dal giudice, non oltre la prima udienza. Il giudice, ove rilevi che l'accertamento tecnico preventivo non è stato espletato ovvero che si è iniziato ma non si è concluso, assegna alle parti il termine di quindici giorni per la presentazione dell'istanza di accertamento tecnico ovvero di completamento dello stesso» (art. 445-*bis*, secondo comma, cod. proc. civ.). Come si vede, si tratta di adempimenti ordinari, che non comportano alcuna compressione dei diritti della parte privata.

Quanto, poi, alla giurisdizione condizionata, ancorché "atipica", si deve osservare che la costante giurisprudenza di questa Corte ha collegato la legittimità di forme di accesso alla giurisdizione, subordinate al previo adempimento di oneri finalizzati al perseguimento di interessi generali, al triplice requisito che il legislatore non renda la tutela giurisdizionale eccessivamente difficoltosa (sentenza n. 406 del 1993), contenga l'onere nella misura meno gravosa possibile ed operi un congruo bilanciamento tra l'esigenza di assicurare la tutela dei diritti e le altre esigenze che il differimento dell'accesso alla stessa intende perseguire (sentenza n. 98 del 2014).

Nel caso di specie non si tratta di previo adempimento di oneri, nel senso di previo esperimento di rimedi amministrativi, ma di un procedimento giurisdizionale sommario, sul modello di quelli d'istruzione preventiva, a carattere contenzioso; in particolare, il legislatore ha previsto un procedimento sommario, avente ad oggetto la verifica delle condizioni sanitarie legittimanti la pretesa che s'intende far valere in giudizio, cui fa seguito un (eventuale) giudizio di merito a cognizione piena.



In tale ipotesi, gli interessi generali che il legislatore ha ritenuto di perseguire si concretano: *a)* nell'interesse generale alla riduzione del contenzioso assistenziale e previdenziale nelle ipotesi in cui il conseguimento della prestazione è subordinato all'accertamento del requisito sanitario; *b)* nel contenimento della durata dei processi in materia assistenziale e previdenziale in termini ragionevoli (infatti, il decreto di omologazione potrebbe chiudere il procedimento se l'ente previdenziale pagasse spontaneamente dopo aver verificato la sussistenza degli altri requisiti costitutivi del diritto fatto valere); *c)* nel conseguimento della certezza giuridica in ordine all'accertamento del requisito medico-sanitario.

In questo quadro, non è sostenibile che la normativa censurata limiti, fino ad impedirlo, il diritto costituzionale di azione e di difesa. Al contrario, il legislatore ha effettuato un congruo bilanciamento tra gli interessi generali di cui sopra e l'interesse della parte a far valere il suo diritto di assistenza o previdenza, basato sullo stato di invalidità, nell'ambito dell'esercizio della discrezionalità che compete al medesimo legislatore.

Ne consegue la non fondatezza della questione.

4.- Il rimettente censura ancora l'art. 445-*bis* cod. proc. civ. in relazione ai parametri già richiamati (artt. 3, 24, 38 e 111 Cost.), in quanto la procedura prevista dalla norma avrebbe ridotto l'organo giurisdizionale «a mero organismo sussidiario che svolge soltanto un ruolo al più direttivo ovvero esecutivo degli interventi normativamente previsti».

La questione non è fondata.

Contrariamente a quanto il rimettente opina, il giudice, investito dell'istanza di accertamento tecnico preventivo diretto alla verifica preventiva delle condizioni sanitarie legittimanti la pretesa fatta valere, dispone di tutti i poteri all'uopo necessari. In particolare, in forza del richiamo contenuto nell'art. 696-*bis* cod. proc. civ. (a sua volta richiamato dall'art. 445-*bis* cod. proc. civ.), si applicano gli articoli da 191 a 197 del detto codice, in quanto compatibili, sicché spettano al giudice tutti i poteri procedurali previsti dalla citata normativa, nonché il governo dei tempi del procedimento, secondo le scansioni stabilite dal legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità. L'affermazione del rimettente, secondo cui, «ancorché svolgessero sotto la direzione di un giudice», il procedimento relativo all'accertamento tecnico preventivo avrebbe natura e carattere di attività svolta da organo non giurisdizionale, si rivela apodittica e, comunque, non fondata.

Priva di fondamento, poi, è la tesi secondo la quale il giudice, quando omologa l'accertamento del requisito sanitario, lo deve fare «secondo le risultanze probatorie indicate nella relazione del consulente tecnico dell'ufficio». Il che sarebbe in conflitto con l'art. 111, sesto comma, Cost., che esige la motivazione di tutti i provvedimenti giurisdizionali. Invero, si deve osservare che l'omologazione postula la mancanza di contestazioni, sicché la motivazione si rinviene nell'«accordo tacito» tra le parti, salva la decisione del giudice di procedere ai sensi dell'art. 196 cod. proc. civ. (richiamato dall'art. 445-*bis*, quinto comma, cod. proc. civ.).

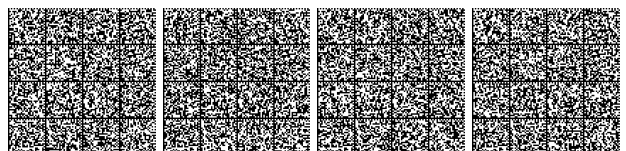
5.- L'ordinanza di rimessione censura l'art. 445-*bis* cod. proc. civ. per violazione dei parametri già richiamati (artt. 3, 24, 8 e 111 Cost.), in quanto la procedura ivi prevista avrebbe ridotto il difensore della parte ricorrente al rango di spettatore, eliminandone ogni presenza attiva, anche per la mancata previsione di un tempus per la discussione del caso (il procedimento si svolgerebbe senza neppure un'udienza dopo avere raccolto la consulenza, mentre l'unica presenza del difensore di cui al sesto comma del detto articolo sarebbe relativa al ricorso introduttivo del giudizio «di merito»).

La questione non è fondata.

Ferma, anche in questo caso, la discrezionalità non irragionevole del legislatore nella conformazione degli istituti processuali, va rilevato che il difensore del ricorrente partecipa attivamente a tutto il procedimento di ATP, che si svolge fin dall'inizio nel contraddittorio delle parti. La stessa nomina del CTU avviene con ordinanza emessa in contraddittorio (art. 696, terzo comma, cod. proc. civ.). Le parti possono fare osservazioni fino al deposito della consulenza (art. 195 cod. proc. civ.), che va loro comunicata. Esse, dopo il deposito della relazione, possono presentare nel termine perentorio assegnato dal giudice (non superiore a trenta giorni) eventuali contestazioni.

Non è esatto, dunque, ritenere che il difensore della parte ricorrente sia relegato al rango di spettatore. In realtà la disciplina normativa contempera le esigenze generali ad una ragionevole durata dei procedimenti in materia assistenziale e previdenziale con quelle delle parti, di azione e di difesa in giudizio.

6.- Gli artt. 445-*bis* cod. proc. civ. e 10, comma 6-*bis*, del d.l. n. 203 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2005, come da ultimo ancora modificato, avrebbero violato i parametri sopra evocati (artt. 3, 24, 38, 111 Cost.), in quanto, in forza del menzionato art. 10, comma 6-*bis*, in contrasto col principio del contraddittorio, si sarebbe attribuita al consulente di parte INPS «una sorta di libera mobilità e di intervento senza regole» (la norma ha introdotto l'onere per il CTU di informare obbligatoriamente il direttore dell'INPS circa l'inizio delle operazioni di consulenza, al fine di consentire al medico di parte INPS di partecipare alle stesse «in deroga al comma 1 dell'art. 201 cod. proc. civ.»). Di tali prerogative non godrebbe l'eventuale consulente di parte del lavoratore, sicché l'ATP, per come concepito e costruito, finirebbe per essere non il frutto di un sereno e «terzo» esame delle condizioni sanitarie del soggetto ricorrente, ma la conseguenza delle «inevitabili pressioni» che la presenza, libera da vincoli anche formali, del medico dell'INPS di fatto comporterebbe.



La questione non è fondata.

Come risulta dal dettato normativo del citato 10, comma 6-*bis*, in deroga a quanto stabilito dall'art. 201, primo comma, cod. proc. civ., il giudice non assegna all'INPS un termine entro il quale nominare un proprio consulente tecnico, ma è lo stesso CTU a dover chiedere la nomina del medico legale dell'ente e a dover comunicare al direttore della competente sede provinciale dell'INPS l'avvio delle operazioni di consulenza.

Attraverso questa modalità procedurale, rientrando nel legittimo esercizio della discrezionalità del legislatore, quest'ultimo non ha inteso attribuire al consulente di parte INPS una posizione privilegiata in violazione del principio del contraddittorio, ma garantire il contraddittorio anche tecnico fin dall'inizio delle operazioni processuali. Ciò in considerazione degli interessi pubblici di cui il detto ente è portatore e dei quali, quindi, va garantita la tutela, peraltro senza che la realizzazione di tale esigenza incida sul libero espletamento dell'attività difensiva della parte privata.

7.- Ad avviso del rimettente, l'art. 445-*bis* cod. proc. civ., in toto, contrasterebbe con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevolezza, e con l'art. 111 Cost., in quanto la mancata attribuzione della qualità di titolo esecutivo al decreto di omologa sarebbe indice della irragionevolezza dell'intera norma, trattandosi di un procedimento che, nonostante l'accordo implicito nel mancato deposito delle dichiarazioni di dissenso, non consentirebbe la formazione immediata di un titolo esecutivo e, comunque, di una statuizione di condanna (il decreto di omologa dell'accertamento del requisito sanitario è un provvedimento dichiarativo della sussistenza di tale requisito, limitato all'an *debeatur*, lasciando agli enti competenti il compito di accertare gli ulteriori presupposti necessari per il riconoscimento della prestazione o provvidenza, nonché di quantificare gli importi dovuti e di provvedere al relativo pagamento).

La questione non è fondata.

Invero, in difetto di contestazioni, con il decreto di cui all'art. 445-*bis*, quinto comma, cod. proc. civ. il giudice «omologa l'accertamento del requisito sanitario secondo le risultanze probatorie indicate nella relazione del consulente tecnico di ufficio». La mancata attribuzione a tale decreto dell'efficacia di titolo esecutivo è coerente con la natura del provvedimento, atto meramente dichiarativo della sussistenza o meno del requisito medico-sanitario. Il decreto di omologa rende inoppugnabile un'acquisizione probatoria, ma non decide sul merito della domanda, essendo necessaria da parte dell'INPS la verifica anche degli altri requisiti, diversi da quello medico-sanitario, che la legge prevede per l'attribuzione di un determinato beneficio (ad esempio il requisito reddituale, l'età, il requisito contributivo e così *via*).

Infatti, la norma censurata dispone che il decreto di omologa sia notificato agli enti competenti, i quali provvedono, subordinatamente alla verifica di tutti gli ulteriori requisiti stabiliti dalla normativa vigente, al pagamento delle relative prestazioni entro centoventi giorni.

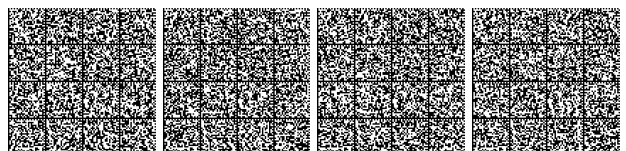
In tale disciplina non si ravvisa alcuna irragionevolezza, che sarebbe stata invece ben presente se si fosse attribuita efficacia esecutiva ad un atto dichiarativo, per di più in carenza degli altri requisiti richiesti dalla legge.

Quanto al richiamo all'art. 111 Cost., esso non è sorretto da alcuna adeguata motivazione.

8.- Infine, il rimettente solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 445-*bis*, quarto, quinto e sesto comma, cod. proc. civ. per asserita violazione degli artt. 3, 24 e 38 Cost.

La norma contrasterebbe con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevolezza e della disparità di trattamento, con l'art. 24 Cost., come diritto di azione e di difesa per la tutela dei diritti di natura previdenziale, e con l'art. 38 Cost. come diritto all'assistenza sociale.

In particolare: 1) la norma censurata dispone al quarto comma che, concluse le operazioni di consulenza, il giudice fissi un termine perentorio non superiore a trenta giorni entro il quale le parti devono dichiarare, con atto scritto depositato in cancelleria, se intendono contestare le conclusioni del CTU. Ciò senza prevedere, irragionevolmente, un termine minimo, con possibile determinazione dello stesso da parte del giudice, caso per caso, anche in misura molto ridotta, con conseguente lesione delle garanzie difensive minime della parte, alla quale non sarebbe assicurato un sufficiente tempo di riflessione per decidere se accettare o meno le conclusioni del CTU; 2) la stessa norma stabilisce, al quinto comma, che il decreto di omologa dell'accertamento del requisito sanitario, emesso «in assenza di contestazione», ha la forma del decreto pronunciato fuori udienza, con irragionevole esclusione di una previa audizione delle parti e, dunque, della possibilità di contraddittorio tra le stesse prima della pronuncia del decreto - qualificato come «non impugnabile» e «non revocabile» - con lesione dell'esercizio delle loro garanzie difensive; 3) la norma censurata dispone, al sesto comma, che la parte, la quale abbia dichiarato di contestare le conclusioni del CTU, è tenuta a depositare il ricorso introduttivo della fase contenziosa entro il termine perentorio di trenta giorni, decorrente dalla data di deposito in cancelleria della dichiarazione di dissenso, con ciò imponendo, irragionevolmente ed in violazione del diritto di azione e di difesa, anche in presenza di un mancato accordo, di dare inizio al giudizio entro un termine dichiarato perentorio, con conseguente decadenza nel caso di mancato rispetto dello stesso; 4) ancora, il sesto comma della citata norma statuisce che il ricorso introduttivo del giudizio di merito deve contenere, a pena di inammissibilità, la specificazione dei motivi della contestazione, senza indicare i criteri obiettivi di valutazione del giudizio sulla inammissibilità medesima, con introduzione di una ipotesi di «giurisdizione condizionata», in violazione dell'art. 24 Cost.,



nonché dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevolezza e della disparità di trattamento tra chi agisce per la tutela di un proprio diritto in sede ordinaria e chi per la tutela di un diritto previdenziale-assistenziale e, nello stesso ambito, tra chi deve dotarsi - ai sensi dell'art. 445-*bis* cod. proc. civ. - di un accertamento tecnico preventivo e chi non è soggetto a limiti od oneri preventivi.

La questione, nelle sue varie articolazioni, non è fondata.

Infatti, non può essere condivisa la tesi secondo la quale non sarebbe conforme a Costituzione l'art. 445-*bis*, quarto comma, cod. proc. civ., nel momento in cui si limita a prevedere la fissazione, da parte del giudice, di un termine perentorio, non superiore a trenta giorni, per compiere l'adempimento prescritto dalla norma medesima, senza stabilire la fissazione anche di un termine minimo per contestare le conclusioni della consulenza tecnica.

Va premesso che i termini per il compimento degli atti del processo sono stabiliti dalla legge; possono essere stabiliti dal giudice, anche a pena di decadenza, soltanto se la legge lo permette espressamente (art. 152, primo comma, cod. proc. civ.).

Come già si è osservato, in tema di disciplina del processo e di conformazione degli istituti processuali il legislatore dispone di un'ampia discrezionalità, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute. Nel caso di specie, tale limite non può dirsi superato, perché il legislatore evidentemente ha considerato superflua la fissazione di un termine minimo per l'attività di mera contestazione delle conclusioni della CTU, in presenza di un termine massimo già stabilito per tali contestazioni in trenta giorni. Si tratta di una valutazione non irragionevole né arbitraria, a fronte della quale non ha pregio l'argomentazione del rimettente, secondo la quale la mancata previsione di un termine minimo esporrebbe il difensore ai rischi connessi al mancato rispetto del termine stesso.

A prescindere dal carattere meramente ipotetico della censura, si deve rilevare che, qualora il giudice assegni un termine non congruo e la parte dimostri di essere incorsa in decadenza per causa ad essa non imputabile, la stessa potrà chiedere di essere rimessa in termini (art. 153, secondo comma, cod. proc. civ.).

Quanto alla censura relativa al quinto comma dell'art. 445-*bis* cod. proc. civ., concernente la mancata previsione di un'udienza in contraddittorio delle parti prima dell'adozione del decreto di omologa, si deve osservare che detto provvedimento costituisce il punto di arrivo di una procedura che si svolge nel contraddittorio delle parti fin dall'inizio. Esso presuppone un "tacito accordo" delle parti medesime sull'esistenza del requisito sanitario; infatti, segue l'avvenuta scadenza del termine fissato dal giudice, non superiore a trenta giorni, affinché le parti avanzino contestazioni sulle conclusioni della CTU. Pertanto l'adozione del decreto di omologa "fuori udienza" non concreta alcuna lesione delle garanzie difensive e del contraddittorio tra le parti.

In ordine alla censura relativa al sesto comma dell'art. 445-*bis* cod. proc. civ., concernente il deposito del ricorso per il giudizio di merito nel termine perentorio di trenta giorni dalla formulazione della dichiarazione di dissenso e con la necessaria indicazione dei motivi della contestazione, a pena della inammissibilità del ricorso, questa Corte ha affermato che gli interventi diretti a comporre le contrapposte esigenze di concedere alla parte ulteriori strumenti di difesa e di assicurare al processo una ragionevole durata attraverso la previsione di termini perentori, richiedono apprezzamenti rimessi esclusivamente al legislatore (ordinanze n. 305 del 2001 e n. 855 del 1988).

Si è anche precisato che la garanzia costituzionale del diritto di difesa non comporta l'illegittimità di preclusioni e decadenze processuali (sentenza n. 221 del 2008). Tale garanzia non può implicare che sia contrario alla Costituzione, o irragionevole, imporre all'esercizio di facoltà o poteri processuali limitazioni temporali, senza le quali i processi potrebbero durare per un tempo indefinibile, con grave nocumento delle esigenze di giustizia. Ed inerisce alla stessa natura dei termini perentori che essi non siano prorogabili e non consentano provvedimenti di sanatoria, proprio per motivi di certezza e di uniformità la cui ragionevolezza non può essere contestata. Anzi, nel processo civile l'immutabilità dei termini perentori, legali e giudiziali, tende ad assicurare una effettiva parità dei diritti delle parti, contemperando l'esercizio dei rispettivi diritti di difesa (sentenza n. 106 del 1973).

La prefissione di termini, con effetti di decadenza o di preclusione, è compatibile con l'art. 24 Cost., purché i termini stessi siano congrui e non tali da rendere eccessivamente difficile per gli interessati la tutela delle proprie ragioni (sentenza n. 106 del 1973 citata). La lesione del diritto alla tutela giurisdizionale si ha solo quando la irragionevole brevità del termine renda meramente apparente la possibilità del suo esercizio.

Il termine perentorio di trenta giorni per il deposito del ricorso, ai sensi dell'art. 445-*bis*, sesto comma, cod. proc. civ., risulta congruo, anche considerando che decorre dal deposito in cancelleria della dichiarazione di dissenso della parte medesima. Esso non è tale da rendere eccessivamente difficile agli interessati la tutela delle proprie ragioni, tenendo, altresì, conto che già il ricorso, con il quale si propone l'istanza di accertamento tecnico preventivo, contiene tutti gli elementi propri di un ricorso giurisdizionale, ai sensi dell'art. 125 cod. proc. civ., o, quanto meno, l'esposizione sommaria delle domande o eccezioni alle quali la prova è preordinata (art. 693 cod. proc. civ.) e, quindi, indica il diritto di cui il ricorrente si afferma titolare e alla cui realizzazione è finalizzata la detta istanza. Pertanto, il termine indicato contempera le esigenze di tutela del diritto di difesa con quelle di garantire una ragionevole durata del processo.



Da ciò consegue anche la ragionevolezza della previsione in ordine alla necessaria specificazione nel detto termine, a pena di inammissibilità del ricorso, dei motivi della contestazione.

Invero, non si tratta di una ipotesi di “giurisdizione condizionata” - come asserisce il rimettente - ma della necessaria delimitazione del *thema decidendum* del giudizio di merito.

Il richiamo all'art. 38 Cost. non è sorretto da adeguata motivazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 445-bis, settimo comma, del codice di procedura civile, introdotto dall'art. 27, comma 1, lettera f), della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2012), sollevata - in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione - dal Tribunale ordinario di Roma, in composizione monocratica e in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale: a) dell'art. 445-bis, cod. proc. civ., in toto, nonché dell'art. 10, comma 6-bis, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 dicembre 2005, n. 248 - comma aggiunto dall'art. 20, comma 5-bis, 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, e poi modificato dall'art. 38, comma 8, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, in riferimento agli artt. 3, 24, 38 e 111 della Costituzione; b) dell'art. 445-bis, cod. proc. civ., in toto, in riferimento agli artt. 3 e 111 Cost.; c) dell'art. 445-bis, quarto, quinto e sesto comma, cod. proc. civ., in riferimento agli artt. 3, 24 e 38 Cost.: questioni sollevate dal Tribunale ordinario di Roma, in composizione monocratica e in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2014.

F.to:

Giuseppe TESAURO, *Presidente*

Alessandro CRISCUOLO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 ottobre 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 244

Sentenza 22 - 28 ottobre 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Indennità di buonuscita - Abrogazione, a decorrere dal 1° gennaio 2011, in attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 223 del 2012, dell'art. 12, comma 10, del d.l. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, in legge n. 122 del 2010 - Estinzione di diritto dei processi pendenti aventi ad oggetto la restituzione del contributo previdenziale obbligatorio nella misura del 2,5% della base contributiva utile, posto a carico del dipendente.

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), art. 1, commi 98 e 99.
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo Maria NAPOLITANO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 98 e 99, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), promosso dal Tribunale ordinario di Reggio Emilia nel procedimento civile vertente tra Marchiò Anna ed altri e il Ministero della giustizia ed altro con ordinanza del 5 marzo 2013, iscritta al n. 108 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti gli atti di costituzione di Marchiò Anna ed altri, nonché gli atti di intervento dell'INPS e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 7 ottobre 2014 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi gli avvocati Pasquale Lattari per Marchiò Anna ed altri, Piera Messina per l'INPS e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza depositata il 5 marzo 2013 - emessa nel corso di una controversia promossa nei confronti del Ministero della giustizia ed altro da alcuni dipendenti, per ottenere la cessazione della trattenuta (del 2,50%) operata a loro carico in conto del trattamento di fine servizio (TFS) e la restituzione delle somme, a tale titolo, trattenute dal 1° gennaio 2011 - l'adito Tribunale ordinario di Reggio Emilia, motivatane la rilevanza al fine del decidere, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 98 e 99, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013).



1.1.- Il comma 98 del predetto art. 1 della legge n. 228 del 2012 - nel prevedere che «Al fine di dare attuazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 223 del 2012 e di salvaguardare gli obiettivi di finanza pubblica, l'articolo 12, comma 10, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, è abrogato a decorrere dal 1° gennaio 2011 [...]» - contrasterebbe, secondo il rimettente, con gli artt. 3 e 36, primo comma, Cost., in quanto il ripristino del precedente regime del TFS per i dipendenti pubblici introdurrebbe una «disparità di trattamento tra costoro (cui continua/riprende a essere applicato un prelievo del 2,5% sull'80% della retribuzione) e i dipendenti privati (per i quali non è previsto nessun prelievo a titolo previdenziale, ma solo un accantonamento del 6,91% sull'intera retribuzione, non tassabile); e tra i dipendenti pubblici assunti prima del 2001 (per i quali è stato ripristinato il TFS) e quelli assunti post 2001, per i quali è in vigore la disciplina del T.F.R., ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 20 dicembre 1999»; inoltre, perché consentirebbe allo Stato «una riduzione dell'accantonamento, irragionevole perché non collegata con la qualità e quantità del lavoro prestato».

1.2.- A sua volta, la disposizione di cui al successivo comma 99 del medesimo art. 1 della su citata legge - con il prescrivere che «I processi pendenti aventi ad oggetto la restituzione del contributo previdenziale obbligatorio nella misura del 2,5% della base contributiva utile prevista dall'articolo 11 della legge 8 marzo 1968, n. 152, e dall'articolo 37 del testo unico delle norme sulle prestazioni previdenziali a favore dei dipendenti civili e militari dello Stato di cui al decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032 si estinguono di diritto» - violerebbe:

- gli artt. 101, 102 e 104 Cost., «interferendo con funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario»;

- gli artt. 3 e 24 Cost., per la sostanziale vanificazione, che attuerebbe, del diritto del cittadino alla tutela giurisdizionale, e per l'ingiustificata disparità di trattamento, che ne deriverebbe, «tra coloro che hanno già adito l'autorità giudiziaria ottenendo una pronuncia favorevole alla restituzione del prelievo forzoso del 2,50% [...], coloro che sono sub iudice in questo momento, ovvero non l'hanno ancora adito»;

- con gli artt. 3, 24, 102 e 113 Cost., sul presupposto che la compensazione delle spese, conseguentemente alla estinzione automatica dei giudizi pendenti realizza una illegittima interferenza del potere legislativo nella sfera della giurisdizione, non potendo il giudice decidere sulle spese in senso favorevole al ricorrente.

Solo nel dispositivo dell'ordinanza di rinvio è menzionato anche l'art. 35, secondo comma, Cost., con riferimento al quale non v'è, dunque, prospettazione di questione alcuna.

2.- In questo giudizio si sono costituite le parti private, con argomentazioni adesive alla prospettazione del Tribunale rimettente.

2.1.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri che, tramite l'Avvocatura generale dello Stato, ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità, per difetto di rilevanza, delle censure riferite al comma 99 dell'art. 1 della citata legge n. 228 del 2012 per essere il giudice *a quo* chiamato a decidere su ricorsi proposti successivamente all'intervenuta abrogazione della legge 30 luglio 2010, n. 122 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) e non già "pendenti" alla data di entrata in vigore della disposizione abrogativa; ed ha, comunque, contestato, nel merito, la fondatezza delle questioni sollevate sotto ogni profilo della loro prospettazione.

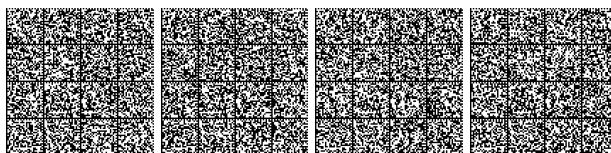
2.2.- Ha depositato, altresì, atto di intervento l'INPS, che - nella dichiarata sua qualità di terzo portatore di un interesse qualificato concreto ed attuale inerente al rapporto sostanziale sub iudice - ha contestato, a sua volta, la fondatezza di ogni censura formulata dal rimettente.

Considerato in diritto

1.- Con riferimento ai parametri di cui agli artt. 3, 24, 35, secondo comma (menzionato, per altro solo nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione), 36, primo comma, 101, 102, 104 e 113 della Costituzione, il Tribunale ordinario di Reggio Emilia dubita della legittimità dell'art. 1, commi 98 e 99, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013).

2.- Le disposizioni censurate costituiscono l'ultimo segmento di una complessa sequenza normativa in tema di trattamento previdenziale dei pubblici dipendenti.

2.1.- Inizialmente tale trattamento era costituito esclusivamente dalla indennità di buonuscita disciplinata per i dipendenti del comparto statale dal d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032 (Approvazione del testo unico delle norme sulle prestazioni previdenziali a favore dei dipendenti civili e militari dello Stato) e dalla indennità premio di servizio, riconosciuta ai dipendenti del comparto locale dalla legge 8 marzo 1968, n. 152 (Nuove norme in materia previdenziale per il personale degli Enti locali).



L'indennità di buonuscita - o così detto trattamento di fine servizio (TFS) - di cui, in particolare, agli artt. 37 e 38 del citato d.P.R. n. 1032 del 1973, era - ed è tuttora (nei limiti di cui si dirà) - corrisposta da un fondo finanziato, tra l'altro, da un contributo del 9,60% sull'80% della retribuzione lorda a carico dell'Amministrazione di appartenenza, con diritto, della stessa, di rivalersi sul dipendente del 2,50% di tale importo.

2.2.- L'art. 2 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 dicembre 1999, recante «Trattamento di fine rapporto e istituzione dei fondi pensione dei pubblici dipendenti» (nel testo modificato dall'art. 1 del successivo d.P.C.m. 2 marzo 2001, identicamente denominato) - dando concreta attuazione alle previsioni già contenute nella legge 8 agosto 1995 n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), rimaste sino a quel momento inattuato - ha disposto il passaggio al regime del trattamento di fine rapporto (TFR), di cui all'art. 2120 del codice civile, nei confronti del personale delle pubbliche amministrazioni assunto (a tempo indeterminato) successivamente al 31 dicembre 2000; dando così luogo ad un duplice regime: TFS, per i dipendenti assunti ante 2001 e TFR per i dipendenti assunti a partire dall'1 gennaio di detto anno.

2.3.- Per completare l'estensione delle regole civilistiche in materia di trattamento di fine rapporto ai pubblici dipendenti, il successivo 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, sub art. 12, comma 10, aveva testualmente così disposto: «Con effetto sulle anzianità contributive maturate a decorrere dal 1° gennaio 2011, per i lavoratori alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione [...] per i quali il computo dei predetti trattamenti di fine servizio, comunque denominati, in riferimento alle predette anzianità contributive non è già regolato in base a quanto previsto dall'articolo 2120 del codice civile in materia di trattamento di fine rapporto, il computo dei trattamenti di fine servizio si effettua secondo le regole di cui al citato articolo 2120 del codice civile, con applicazione dell'aliquota del 6,91 per cento».

2.4.- Detta disposizione, nel determinare l'applicazione (nell'esteso regime del *TFR*) dell'aliquota del 6,91%, nulla aveva specificato in ordine alla vigenza, o meno, della trattenuta del 2,50%, che l'Amministrazione aveva di fatto continuato, comunque, ad operare nei confronti del dipendente.

Da qui l'intervento di questa Corte che, con sentenza n. 223 del 2012, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del predetto art. 12, comma 10, del d.l. n. 78 del 2010, nella parte, appunto, «in cui non esclude[va] l'applicazione a carico del dipendente della rivalsa pari al 2,50% della base contributiva prevista dall'art. 37, comma 1, del d.P.R. 29 dicembre 1973 n. 1032».

2.5.- Al dichiarato fine di dare attuazione alla predetta sentenza, ed a quello di salvaguardare gli obiettivi di finanza pubblica, è stato, quindi, emanato il decreto-legge 29 ottobre 2012, n. 185 (Disposizioni urgenti in materia di trattamento di fine servizio dei dipendenti pubblici), prevedente l'abrogazione in toto dell'art. 12, comma 10, del d.l. n. 78 del 2010, con sostanziale ripristino del regime di TFS per i dipendenti pubblici da questo interessati.

2.6.- Il d.l. n. 185 del 2012 è decaduto per mancata conversione in legge, ma i suoi effetti sono stati fatti salvi dalla legge n. 228 del 2012 ora appunto in esame.

3.- Nel riprodurre il contenuto del d.l. n. 185 del 2012 (non convertito), l'art. 1 della legge 228 del 2012, nei censurati suoi commi 98 e 99, rispettivamente, conferma ora l'abrogazione dell'art. 12, comma 10, del d.l. n. 78 del 2010, disponendo che «I trattamenti di fine servizio, comunque denominati, liquidati in base alla predetta disposizione prima della data di entrata in vigore del decreto-legge 29 ottobre 2012, n. 185, sono riliquidati d'ufficio entro un anno dalla predetta data ai sensi della disciplina vigente prima dell'entrata in vigore del citato articolo 12, comma 10 [...]» (comma 98); e, contestualmente, reitera la previsione della estinzione di diritto dei «processi pendenti aventi ad oggetto la restituzione del contributo previdenziale obbligatorio del 2,50 per cento della base contributiva utile prevista dall'articolo 11 della legge 8 marzo 1968, n. 152 e dall'articolo 37 del testo unico [...] di cui al decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032», stabilendo che «le sentenze eventualmente emesse, fatta eccezione per quelle passate in giudicato, restano prive di effetti» (comma 99).

Nella prospettazione del rimettente, la riferita normativa violerebbe:

- gli artt. 3 e 36 Cost., in quanto, a suo avviso, «il ripristino del precedente regime del TFS per i dipendenti pubblici reintroduce una disparità di trattamento tra costoro (cui continua/riprende ad essere applicato un prelievo del 2,5% sull'80% della retribuzione) ed i dipendenti privati (per i quali non è previsto nessun prelievo a titolo previdenziale, ma solo un accantonamento del 6,91 sull'intera retribuzione, non tassabile); e tra i dipendenti pubblici assunti prima del 2001 (per i quali è stato ripristinato il *TFS*) e quelli assunti post 2001, per i quali è in vigore la disciplina del *TFR*, ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 20 dicembre 1999»;

- gli artt. 101, 102 e 104 Cost. «interferendo con funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario»;



- gli artt. 3 e 24 Cost. poiché verrebbe «sostanzialmente vanificato il diritto del cittadino alla tutela giurisdizionale» e si creerebbe «una disparità ingiustificata di trattamento tra coloro che hanno già adito l'autorità giudiziaria, ottenendo una pronuncia favorevole alla restituzione del prelievo forzoso del 2,50% [...], coloro che sono sub iudice in questo momento, ovvero non l'hanno ancora adito»;

- gli artt. 3, 24, 102 e 113 Cost., poiché l'estinzione necessariamente automatica di tutti i giudizi pendenti, con la compensazione delle spese realizzerebbe «una illegittima interferenza del potere legislativo nella sfera della giurisdizione, [...] non potendo il giudice decidere sulle spese in senso favorevole al ricorrente», con relativa soppressione del diritto dell'interessato a essere «tenuto indenne dal pagamento, al proprio difensore, delle spese processuali sostenute».

4.- Con diffuse argomentazioni adesive alla motivazione dell'ordinanza di rimessione, la difesa delle parti private ha auspicato la declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate.

Ad opposte conclusioni è pervenuta, invece, l'Avvocatura generale dello Stato, per l'intervenuto Presidente del Consiglio dei ministri. La difesa statale ha, in via pregiudiziale, per altro, eccepito che le censure riferite alle disposizioni processuali, di cui al comma 99, sarebbero «irrilevanti, perché i ricorrenti hanno promosso il giudizio, nel corso del quale è stata sollevata la questione di costituzionalità, in data 9 novembre 2012, quando era già in vigore il decreto-legge n. 185 del 2012 [...] che, ripristinando l'indennità di buonuscita, rendeva infondata la domanda di restituzione del contributo del 2,50%».

5.- Preliminarmente va confermata l'ordinanza adottata nel corso dell'udienza pubblica, ed allegata alla presente sentenza, con la quale è stato dichiarato ammissibile l'intervento dell'INPS, che ha concluso anch'esso per la non fondatezza delle questioni sollevate dal rimettente.

6.- In via ancora preliminare, va respinta l'eccezione di inammissibilità per irrilevanza, come sopra articolata dall'Avvocatura generale dello Stato.

La tesi per cui i ricorsi promossi nella già intervenuta vigenza della norma di ripristino del TFS avrebbero dovuto essere respinti in applicazione della stessa ne presuppone infatti la legittimità costituzionale.

Ma ciò è proprio quel che il rimettente, come detto, per più profili contesta; per cui l'eccezione in esame si risolve, e confluisce, nella contestazione della fondatezza delle questioni sollevate da quel Tribunale.

7.- Nel merito, nessuna censura è fondata.

7.1.- Non sussiste, in primo luogo, la denunciata duplice violazione degli artt. 3 e 36 Cost.

Il trattamento di fine servizio è, infatti, diverso e - come sottolineato dalla stessa sentenza n. 223 del 2012 - normalmente «migliore» rispetto al trattamento di fine rapporto disciplinato dall'art. 2120 cod. civ., per cui il fatto che il dipendente - che (in conseguenza del ripristinato regime ex art. 37 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032) ha diritto all'indennità di buonuscita - partecipi al suo finanziamento, con il contributo del 2,50% (sull'80% della sua retribuzione), non integra un'irragionevole disparità di trattamento rispetto al dipendente che ha diritto al trattamento di fine rapporto. Per altro verso, il fatto che alcuni dipendenti delle pubbliche amministrazioni godano del trattamento di fine servizio ed altri del trattamento di fine rapporto è conseguenza del transito del rapporto di lavoro da un regime di diritto pubblico ad un regime di diritto privato e della gradualità che, con specifico riguardo agli istituti in questione, il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, ha ritenuto di imprimervi.

7.2.- Del pari insussistente è, poi, per ogni denunciato suo aspetto, la violazione degli altri parametri (artt. 24, 101, 102, 104 e 113 Cost.) evocati dal rimettente.

Non illegittima è, in primo luogo, infatti, la disposta estinzione dei giudizi in corso, atteso che l'interesse dei ricorrenti alla restituzione del contributo del 2,50% - che essi assumevano illegittimamente prelevato dalle rispettive retribuzioni in aggiunta all'accantonamento dell'aliquota del 6,91%, nel quadro del regime codicistico del TFR, loro esteso dal citato d.l. n. 78 del 2010 - è venuto meno con il ripristino (ad opera della normativa impugnata) del previgente regime di TFS, nel cui contesto quel contributo concorre a finanziare il fondo erogatore dell'indennità di buonuscita.

Come, infatti, da questa Corte già affermato, il legislatore, intervenendo a regolare una data materia, può anche incidere sui giudizi in corso, dichiarandoli estinti, senza ledere il diritto alla tutela giurisdizionale garantito dall'art. 24 Cost., ove la nuova disciplina, lungi dal tradursi in una sostanziale vanificazione dei diritti azionati, sia tale da realizzare, come nella specie, le pretese fatte valere dagli interessati, così eliminando le basi del preesistente contenzioso (sentenze n. 223 del 2001 e n. 310 del 2000).

7.3.- Neppure può dirsi, poi, irragionevole la diversità di trattamento tra i dipendenti che, nelle more, abbiano ottenuto la restituzione del 2,50% con sentenza passata in giudicato (restituzione divenuta «indebita» a seguito dell'abrogazione dell'art. 12, comma 10, del citato d.l. n. 78 del 2010) e quelli che non l'abbiano ottenuta per il sopravvenuto ripristino dell'indennità di buonuscita. Ciò essendo inevitabilmente dovuto alla successione di diverse disposizioni normative ed al generale principio di intangibilità del giudicato.



7.4.- La disposta estinzione dei giudizi in corso non si accompagna, nella norma impugnata, alla previsione di una automatica compensazione delle correlative spese di lite, della quale il rimettente non ha, quindi, fondatamente ragione di dolersi.

7.5.- All'apodittico riferimento all'art. 35, comma secondo, Cost., contenuto nel solo dispositivo dell'ordinanza di rinvio, non è, infine riconducibile alcun sostanziale profilo di censura che possa qui venire in esame.

8.- In conclusione, le questioni sollevate sono, per ogni aspetto e profilo, non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 98 e 99, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, 35, secondo comma, 36, primo comma, 101, 102, 104 e 113 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Reggio Emilia, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2014.

F.to:

Paolo Maria NAPOLITANO, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 ottobre 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

ALLEGATO:

Ordinanza emessa all'udienza del 7 ottobre 2014

ORDINANZA

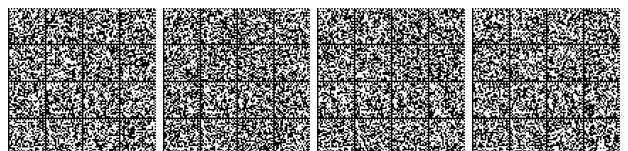
Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale introdotto con ordinanza del Tribunale di Reggio Emilia, depositata il 5 marzo 2013 (reg. ord. n. 108 del 2013); rilevato che in tale giudizio è intervenuto l'INPS - Istituto nazionale della previdenza sociale, in persona del Presidente e legale rappresentante p.t., con atto depositato il 6 giugno 2013; considerato che il suddetto Istituto non è parte del giudizio principale; che, per costante giurisprudenza di questa Corte, nei giudizi in via incidentale sono legittimati ad intervenire i soggetti che, pur non essendo parti del giudizio principale, siano tuttavia portatori di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio (tra le tante, ordinanze nn. 318, 134 e 116 del 2013); che, nel caso specifico, l'Istituto nazionale della previdenza sociale è portatore di un siffatto interesse qualificato, suscettibile di essere inciso dall'esito del processo principale, in quanto ente erogatore del trattamento di fine servizio per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni ripristinato dalla normativa oggetto del giudizio di costituzionalità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile l'intervento dell'INPS - Istituto nazionale della previdenza sociale.

F.to: Paolo Maria Napolitano, *Presidente*



N. 245

Ordinanza 22 - 28 ottobre 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Procedimento davanti al giudice di pace - Citazione a giudizio dell'imputato - Avviso di conclusione delle indagini preliminari.

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), art. 20, come modificato dall'art. 17 del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144 (Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale), convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155.
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuseppe TESAURO;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 20 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), come modificato dall'art. 17 del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144 (Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale), convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155, promossi dal Giudice di pace di Viterbo con due ordinanze del 20 dicembre 2013, iscritte ai nn. 39 e 40 del registro ordinanze 2014 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15 prima serie speciale, dell'anno 2014.

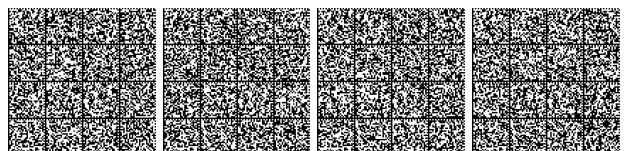
Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 24 settembre 2014 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto che, con due ordinanze di analogo tenore, emesse il 20 dicembre 2013 nell'ambito di distinti procedimenti penali, il Giudice di pace di Viterbo ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), come modificato dall'art. 17 del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144 (Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale), convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155, «nella parte in cui prevede che il Decreto di citazione possa essere emesso in difetto di istruttoria e comunque di avviso della conclusione delle indagini preliminari» ai sensi dell'art. 415-bis del codice di procedura penale;

che il giudice *a quo* riferisce che, alla prima udienza dibattimentale, il difensore dell'imputato aveva eccepito la nullità della citazione a giudizio, in quanto il suo assistito non era stato preventivamente «ascoltato» dal pubblico ministero, deducendo, a tal fine, l'illegittimità costituzionale dell'art. 20 del d.lgs. n. 274 del 2000;

che, ad avviso del rimettente, la questione sarebbe rilevante, giacché la sua risoluzione si porrebbe in rapporto di «strumentalità necessaria» rispetto alla pronuncia sull'eccezione della difesa;



che quanto, poi, alla non manifesta infondatezza, il rimettente osserva che, in forza dell'art. 11 del d.lgs. 274 del 2000, la polizia giudiziaria compie di propria iniziativa tutti gli atti di indagine relativi ai reati di competenza del giudice di pace, riferendone al pubblico ministero, il quale, a sua volta, ai sensi del successivo art. 15, se non dispone l'archiviazione, esercita l'azione penale;

che, a norma dell'art. 20 del medesimo decreto legislativo, così come modificato dall'art. 17 del d.l. n. 144 del 2005, il pubblico ministero cita, quindi, l'imputato davanti al giudice di pace (compito in precedenza affidato alla polizia giudiziaria);

che, nel prevedere l'immediata citazione a giudizio della persona che è stata sottoposta ad indagini, la norma censurata violerebbe il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), ponendo l'indagato per reati di competenza del giudice di pace in posizione deteriore rispetto all'indagato per reati di competenza del giudice ordinario;

che nel procedimento davanti al tribunale trova, infatti, applicazione l'art. 415-bis cod. proc. pen., in forza del quale il pubblico ministero, qualora non debba chiedere l'archiviazione, è tenuto far notificare all'indagato e al suo difensore - a pena di nullità del successivo decreto di citazione a giudizio - l'avviso di conclusione delle indagini preliminari;

che la medesima disposizione riconosce, altresì, all'indagato la facoltà di prendere visione della documentazione relativa agli atti di indagine e, nei venti giorni successivi alla notifica dell'avviso, di presentare memorie, produrre documenti e chiedere al pubblico ministero il compimento di atti di indagine, ovvero di essere ascoltato: facoltà delle quali resta privo l'indagato per reati di competenza del giudice di pace;

che tale disparità di trattamento non troverebbe una ragionevole giustificazione nelle esigenze di celerità e di semplificazione, proprie del procedimento dinanzi al giudice di pace, determinando, al contrario, la celebrazione di un gran numero di processi che potrebbero essere definiti prima del dibattimento, qualora l'indagato si vedesse riconosciuta la possibilità di prospettare elementi idonei a determinare l'archiviazione, ovvero di accordarsi, già nella fase delle indagini, con la persona offesa per ottenere la remissione della querela;

che sarebbe violato, inoltre, l'art. 24 Cost., giacché l'indagato si vedrebbe negata la possibilità di preparare le proprie difese e di instaurare un contraddittorio con l'accusa già prima dell'inizio del processo: garanzia da reputare «fondamentale», anche e prima di tutto nella prospettiva di evitare «un'inutile e gravosa fase dibattimentale»;

che, in entrambi i giudizi, 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.

Considerato che le due ordinanze di remissione sollevano identiche questioni, sicché i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica decisione;

che malgrado il concorrente riferimento all'art. 11 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), presente nel dispositivo delle ordinanze - dovuto verosimilmente ad un errore materiale, come si desume anche dall'impiego del verbo al singolare nella formula «nella parte in cui prevede» - deve ritenersi che il giudice *a quo* abbia inteso sottoporre a scrutinio, in entrambi i casi, il solo art. 20 del medesimo decreto legislativo: il che emerge tanto dalla preliminare indicazione dell'oggetto della questione che figura nella motivazione delle ordinanze stesse, quanto dal tenore delle censure, riferite costantemente e in modo esclusivo al citato art. 20;

che tale notazione vale a superare l'eccezione di parziale inammissibilità delle questioni formulata dall'Avvocatura dello Stato, sul rilievo che nessun supporto argomentativo è stato offerto dal rimettente alla dedotta illegittimità costituzionale dell'art. 11;

che, ciò posto, il giudice *a quo* si duole, in sostanza, del fatto che nel procedimento penale davanti al giudice di pace la citazione a giudizio non debba essere preceduta dalla notificazione all'indagato (e al suo difensore) dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari, ai sensi dell'art. 415-bis del codice di procedura penale, ravvisando in ciò una violazione del principio di eguaglianza (art. 3 della Costituzione), in rapporto alle maggiori garanzie accordate all'indagato per i reati di competenza del tribunale, nonché del diritto di difesa (art. 24 Cost.);

che questa Corte ha già dichiarato, in più occasioni, manifestamente infondate questioni sostanzialmente analoghe, ancorché riferite a diversa norma (l'art. 15 del d.lgs. n. 274 del 2000) (ordinanze n. 415 e n. 85 del 2005, n. 349 e n. 201 del 2004);

che - sulla premessa che le forme di esercizio del diritto di difesa possono essere variamente modulate dal legislatore in relazione alle caratteristiche dei singoli riti e ai criteri che li ispirano - si è, infatti, rilevato che il procedimento penale davanti al giudice di pace configura un modello di giustizia autonomo, non comparabile con il procedimento per i reati di competenza del tribunale, in quanto ispirato a finalità di snellezza, semplificazione e rapidità;



che l'omessa previsione dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari si rivela, in particolare, coerente con il ruolo marginale che, nel procedimento in questione, è assegnato alla fase delle indagini, le quali si sostanziano in una fase investigativa affidata in via principale alla polizia giudiziaria: ruolo marginale che, a sua volta, rispecchia tanto le esigenze di massima semplificazione tipiche di tale procedimento, quanto la vocazione conciliativa della giurisdizione onoraria, la quale trova la sua sede naturale di esplicazione nell'udienza di comparizione, ove avviene il primo contatto tra le parti e il giudice;

che le esigenze di informazione dell'imputato prima di tale udienza sono comunque assicurate dall'avviso, contenuto nella citazione a giudizio, della facoltà di prendere visione e di estrarre copia del fascicolo relativo alle indagini preliminari, depositato presso la segreteria del pubblico ministero, nonché dall'indicazione, contenuta nel medesimo atto, delle fonti di prova di cui il pubblico ministero chiede l'ammissione (art. 20, comma 1, lettere f e c, del d.lgs. n. 274 del 2000);

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

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), come modificato dall'art. 17 del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144 (Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale), convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal Giudice di pace di Viterbo con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2014.

F.to:

Giuseppe TESAURO, *Presidente*

Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 ottobre 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 246

Ordinanza 22 - 28 ottobre 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Regione Toscana - Istituzione dell’Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione - Corresponsione di un gettone di presenza ai componenti.

- Legge della Regione Toscana 2 agosto 2013, n. 46 (Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali), art. 6, comma 2.
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuseppe TESAURO;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 6, comma 2, della legge della Regione Toscana 2 agosto 2013, n. 46 (Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 3-8 ottobre 2013, depositato in cancelleria il 10 ottobre 2013 ed iscritto al n. 92 del registro ricorsi 2013.

Udito nella camera di consiglio del 24 settembre 2014 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

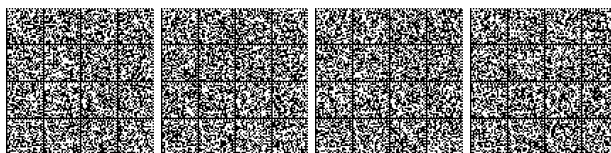
Ritenuto che, con ricorso spedito per la notificazione il 3 ottobre 2013, ricevuto il successivo 8 ottobre e depositato il 10 ottobre 2013 (reg. ric. n. 92 del 2013), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell’art. 6, comma 2, della legge della Regione Toscana 2 agosto 2013, n. 46 (Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali), in riferimento all’art. 117, terzo comma, della Costituzione;

che la disposizione impugnata attribuisce ai componenti dell’Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione un gettone di presenza di trecento euro lordi a seduta, fino ad un massimo di quattro sedute al mese. Questo gettone non spetta al garante previsto dall’art. 19 della legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio), ove componente dell’Autorità;

che il ricorrente reputa la norma censurata in contrasto con l’art. 6, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, che enuncia il principio di gratuità quanto alla partecipazione agli organi collegiali degli enti che ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, e aggiunge che, qualora siano già previsti, i gettoni di presenza non possono superare l’importo di trenta euro a seduta giornaliera;

che l’Avvocatura, richiamando le sentenze di questa Corte n. 218 del 2013 e n. 211 del 2012, afferma che l’art. 6, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010, enuncia un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica;

che, conseguentemente, il legislatore regionale avrebbe violato l’art. 117, terzo comma, della Costituzione;



che, nelle more del giudizio, è sopraggiunta la legge della Regione Toscana 19 febbraio 2014, n. 9 (Disposizioni in materia dell'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione. Modifiche alla legge regionale 2 agosto 2013, n. 46 - Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali), il cui art. 3 ha sostituito la disposizione impugnata;

che, in particolare, si è stabilito che i componenti dell'Autorità ricevano un gettone di presenza di trenta euro lordi per seduta collegiale, anche in videoconferenza;

che, a seguito di tale modifica normativa, il Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del Consiglio dei ministri del 30 aprile 2014, ha rinunciato al ricorso.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge della Regione Toscana 2 agosto 2013, n. 46 (Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali), in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione;

che la Regione Toscana non si è costituita;

che, nelle more del giudizio, l'art. 3 della legge della Regione Toscana 19 febbraio 2014, n. 9 (Disposizioni in materia dell'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione. Modifiche alla legge regionale 2 agosto 2013, n. 46 - Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali) ha modificato la disposizione impugnata, e che, a seguito di ciò, il ricorrente ha rinunciato al ricorso;

che, in mancanza di costituzione in giudizio della Regione resistente, l'intervenuta rinuncia al ricorso determina, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (*ex plurimis*, ordinanze n. 103 e n. 34 del 2014).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2014.

F.to:

Giuseppe TESAURO, *Presidente*

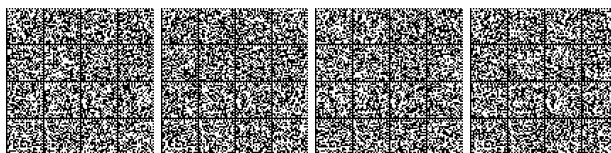
Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 ottobre 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 247

Ordinanza 22 - 28 ottobre 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanzioni amministrative - Previsione secondo cui nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge entrata in vigore prima della commissione della violazione - Mancata previsione del principio dell'applicazione retroattiva della *lex mitior*.

– Legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), art. 1.

–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo Maria NAPOLITANO;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

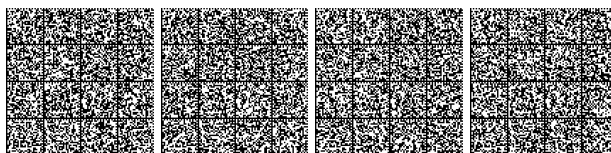
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), promosso dal Tribunale di Cremona nel procedimento vertente tra la Latteria Soresina Società Cooperativa Agricola ed altro e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione territoriale del lavoro di Cremona con ordinanza dell'11 settembre 2013, iscritta al n. 282 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visto l'atto di costituzione della Latteria Soresina Società Cooperativa Agricola ed altro, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 7 ottobre 2014 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

uditi l'avvocato Francesco Antonio Romito per la Latteria Soresina Società Cooperativa Agricola ed altro e l'avvocato dello Stato Marina Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ordinanza dell'11 settembre 2013, il Tribunale ordinario di Cremona ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), nella parte in cui non prevede l'applicazione all'autore dell'illecito amministrativo della legge posteriore più favorevole, deducendo la violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (d'ora in avanti: «CEDU»), all'art. 15 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, adottato a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881, ed all'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo;



che, secondo il giudice rimettente, la mancata previsione del principio dell'applicazione retroattiva della *lex mitior* in materia di sanzioni amministrative - per le quali il censurato art. 1 si limita a stabilire che nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge entrata in vigore prima della commissione della violazione - lederebbe l'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza e della parità di trattamento;

che, al riguardo, il giudice *a quo* si dichiara consapevole del fatto che analoghe questioni sono state ritenute in precedenza infondate da questa Corte, ma assume che tale orientamento debba essere rivisto alla luce della successiva evoluzione della giurisprudenza costituzionale;

che, difatti, la Corte ha recentemente chiarito che la regola della retroattività della legge penale più favorevole, pur non essendo espressamente stabilita nella Costituzione (a differenza del principio di irretroattività della legge penale sfavorevole), deve considerarsi comunque espressiva di un principio generale dell'ordinamento, derogabile soltanto per gravi motivi di interesse generale (sono citate, in particolare, le sentenze n. 236 del 2011 e n. 393 del 2006);

che, sebbene riferite alla materia penalistica, le ricordate affermazioni dovrebbero ritenersi vevole anche in rapporto agli illeciti amministrativi, essendo ormai convinzione diffusa che non vi sia una «differenza ontologica» tra questi ultimi e gli illeciti penali;

che, in particolare, i «tradizionali corollari» dei principi di legalità e di riserva di legge, riferiti in passato alla sola materia penale, tendono oggi ad essere considerati espressione di limiti generali al potere punitivo dello Stato, e ciò anche con riferimento all'applicazione retroattiva della *lex mitior*, in quanto «l'essenza afflittiva» della potestà sanzionatoria - anche amministrativa - dovrebbe essere «rapportata alla valutazione che storicamente l'ordinamento operi della condotta che intende reprimere»;

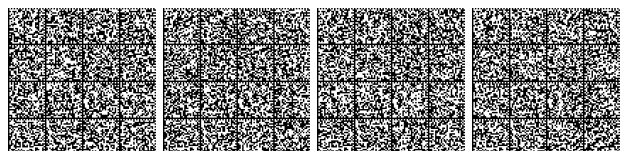
che, nella materia in esame, non si ravviserebbero, d'altra parte, interessi superiori, di rango almeno pariordinato al principio in discussione, tali da giustificare il sacrificio;

che sarebbe significativa, al riguardo, la circostanza che, in particolari settori, il legislatore abbia recentemente introdotto, anche con riguardo agli illeciti amministrativi, norme di tenore analogo all'art. 2, secondo [e quarto] comma, del codice penale, quali, ad esempio l'art. 23-*bis* del d.P.R. 31 marzo 1988, n. 148 (Approvazione del Testo unico delle norme di legge in materia valutaria), aggiunto dall'art. 1, comma 2, della legge 7 novembre 2000, n. 326 (Modifiche al testo unico approvato con D.P.R. 31 marzo 1988, n. 148, in materia di sanzioni per le violazioni valutarie); l'art. 3 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 (Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, a norma dell'articolo 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662); l'art. 46 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337); l'art. 3 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300);

che, malgrado si tratti di settori speciali, non sussisterebbe una diversità strutturale tra gli illeciti amministrativi oggetto delle norme citate e quelli soggetti alla disciplina della legge n. 689 del 1981, né si rinverrebbero motivi di interesse generale tali da giustificare il diverso trattamento: ne conseguirebbe la violazione dell'art. 3 Cost. anche in relazione al principio di uguaglianza, assunte le norme citate come *tertium comparationis*;

che le esposte conclusioni troverebbero conferma anche sul piano sovranazionale, nell'ambito del quale assumerebbe particolare rilievo l'evoluzione della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo (d'ora in avanti «Corte EDU») sull'art. 7 della CEDU;

che, da un lato, infatti, la Corte EDU, con la sentenza 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia, mutando il proprio precedente orientamento, ha ritenuto che il principio dell'applicazione retroattiva della legge più favorevole al reo, pur in difetto di espressa menzione, deve considerarsi insito nelle previsioni del citato art. 7: e ciò anche alla luce della rilevanza acquisita da detto principio nel panorama internazionale, come conseguenza del suo riconoscimento in altre Carte dei diritti, quali il Patto internazionale sui diritti civili e politici (art. 15) e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 49);



che, d'altra parte, la giurisprudenza della Corte EDU è da tempo orientata nel senso che l'applicazione delle garanzie previste dall'art. 7 della CEDU non dipende dalla qualificazione formale attribuita all'illecito e alle sue conseguenze sanzionatorie da ciascun ordinamento, la quale rappresenta solo il punto di partenza per valutare la concreta operatività di dette garanzie;

che, in questa prospettiva, la Corte EDU ha elaborato una nozione autonoma di materia penale, legata a parametri sostanziali (cosiddetti «criteri Engel»), quali la natura del precetto violato - che deve essere diretto alla generalità dei consociati ed avere una finalità preventiva e punitiva - e la gravità della sanzione cui l'autore dell'illecito si trova esposto: sanzione che non deve necessariamente consistere nella privazione della libertà personale, potendo assumere anche carattere meramente economico;

che, alla luce di tali criteri, non vi sarebbe alcuna difficoltà a ritenere che anche gli illeciti amministrativi rientrino nel campo applicativo del principio di retroattività della *lex mitior*, implicitamente sancito dall'art. 7 della CEDU: profilo per il quale la norma censurata verrebbe a porsi, quindi, in contrasto anche con l'art. 117, primo comma, Cost.;

che la questione sarebbe, altresì, rilevante nel giudizio *a quo*, il quale ha ad oggetto l'opposizione, proposta ai sensi dell'art. 22 della legge n. 689 del 1981 da un'impresa casearia, avverso l'ordinanza ingiunzione del Ministero del lavoro - Direzione territoriale del lavoro di Cremona che aveva contestato all'opponente plurime violazioni della normativa in tema di riposo giornaliero e riposo settimanale dei lavoratori (artt. 7 e 9 del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66, recante «Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro»), in assunto commesse negli anni dal 2004 al 2007;

che nel provvedimento impugnato si è fatta applicazione dell'art. 18-bis, comma 4, del d.lgs. n. 66 del 2003, nel testo introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera f), del decreto legislativo 19 luglio 2004, n. 213 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66, in materia di apparato sanzionatorio dell'orario di lavoro) - testo vigente all'epoca in cui le violazioni sarebbero state realizzate - il quale prevedeva, per ogni violazione, una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 105 ad euro 630;

che, in base a tale disposizione, è stata quindi applicata una sanzione di euro 129.150, per 709 violazioni dell'art. 7 del d.lgs. n. 66 del 2003, e di euro 172.410, per 821 violazioni dell'art. 9 del menzionato decreto;

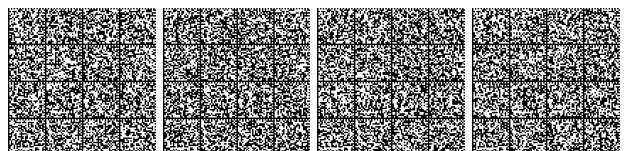
che, peraltro, l'art. 7 della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), modificando il citato art. 18-bis, ha previsto per le predette violazioni, ove riguardanti più di dieci lavoratori, come nel caso in esame, una sanzione unitaria da euro 900 ad euro 1.500, quanto alle violazioni dell'art. 7 del d.lgs. n. 66 del 2003, e da euro 1.000 ad euro 5.000, quanto alle violazioni dell'art. 9;

che, di conseguenza, ove si applicasse la normativa posteriore più favorevole, attualmente in vigore, la sanzione irrogabile nel caso di specie risulterebbe pari, al massimo, rispettivamente a 1.500 e a 5.000 euro: dunque, incomparabilmente più lieve di quella inflitta con l'ordinanza impugnata;

che si sono costituiti la Società cooperativa agricola Latteria Soresina e Tiziano Fusar Poli, opposenti nel giudizio *a quo*, i quali hanno interamente condiviso ed ulteriormente illustrato le argomentazioni dell'ordinanza di rimessione, chiedendo l'accoglimento della questione;

che è intervenuto, altresì, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata.

Considerato che il Tribunale ordinario di Cremona dubita, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), nella parte in cui non prevede l'applicazione all'autore dell'illecito amministrativo della legge posteriore più favorevole;



che, secondo quanto dedotto nell'ordinanza di rimessione, il Tribunale rimettente è investito dell'opposizione all'ordinanza ingiunzione che ha contestato ad un'impresa un elevato numero di violazioni in materia di riposo giornaliero e settimanale dei lavoratori, applicando per esse le sanzioni previste dall'art. 18-bis, comma 4, del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66 (Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro), nel testo introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *f*), del decreto legislativo 19 luglio 2004, n. 213 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66, in materia di apparato sanzionatorio dell'orario di lavoro), vigente all'epoca delle violazioni contestate;

che la rilevanza della questione deriverebbe dal fatto che una norma posteriore, modificativa del citato art. 18-bis (ossia l'art. 7 della legge 4 novembre 2010, n. 183, recante «Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro»), ha previsto che le medesime violazioni, ove attinenti - come nel caso di specie - a più di dieci lavoratori, restino soggette ad una sanzione amministrativa unitaria, il cui ammontare massimo è di gran lunga inferiore all'importo delle sanzioni inflitte con il provvedimento impugnato sulla base del cumulo materiale delle sanzioni relative alle singole violazioni;

che, successivamente all'ordinanza di rimessione, è peraltro intervenuta la sentenza n. 153 del 2014 di questa Corte, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del predetto art. 18-bis, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 66 del 2003, nell'originaria formulazione - vale a dire, nel testo del quale l'ordinanza ingiunzione impugnata ha fatto applicazione, in relazione al tempo di commissione degli illeciti - per violazione del criterio direttivo enunciato dall'art. 2, comma 1, lettera *c*), della legge di delegazione 1º marzo 2002, n. 39 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2001) e, dunque, per eccesso di delega (art. 76 Cost.);

che va disposta, pertanto, la restituzione degli atti al Tribunale rimettente affinché valuti la perdurante rilevanza della questione alla luce dell'indicato mutamento del quadro normativo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti al Tribunale ordinario di Cremona.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2014.

F.to:

Paolo Maria NAPOLITANO, *Presidente*

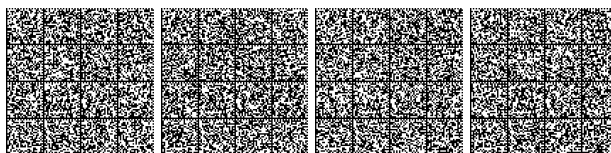
Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 ottobre 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 248

Sentenza 22 - 31 ottobre 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Fallimento e procedure concorsuali - Liquidazione coatta amministrativa - Decorrenza degli effetti nei confronti dei terzi in buona fede.

- Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 200, comma 1, in combinato disposto con gli artt. 42 e 44.
-

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 dell'art. 200, comma 1, in combinato disposto con gli artt. 42 e 44, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), promosso dal Tribunale ordinario di Pisa nel procedimento vertente tra la Società Cooperativa costruzioni impianti montaggi e manutenzione Pisa a r.l. in liquidazione coatta amministrativa e la Cassa di risparmio di San Miniato spa con ordinanza del 2 ottobre 2012, iscritta al n. 75 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 2013.

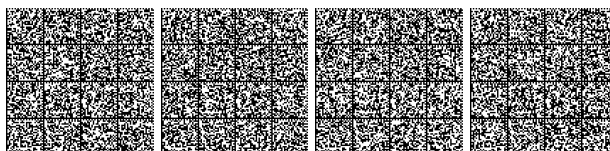
Visti l'atto di costituzione della Cassa di Risparmio di San Miniato spa, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 23 settembre 2014 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi l'avvocato Fabio Pontesilli per la Cassa di risparmio di San Miniato spa e l'avvocato dello Stato Alessandro Maddalo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Pisa, con ordinanza in data 2 ottobre 2012, iscritta al n. 75 del registro ordinanze 2013, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 200, comma 1, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), d'ora in avanti anche «legge fallimentare», in combinato disposto con gli artt. 42 e 44 dello stesso decreto, nella parte in cui prevede che, per i terzi di buona fede, gli effetti della liquidazione coatta amministrativa si producono dalla data del provvedimento che ordina la liquidazione, anziché dalla data di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* o di iscrizione nel registro delle imprese del medesimo decreto.



Premette il giudice *a quo* che, con ricorso promosso ai sensi dell'art. 702-bis del codice di procedura civile, il commissario liquidatore della Cooperativa costruzioni impianti montaggi e manutenzione Pisa srl (COIMM Pisa), in liquidazione coatta amministrativa ex art. 2545-terdecies cod. civ., chiedeva che fosse dichiarata l'inefficacia dei pagamenti e operazioni, per complessivi euro 538.229,96, posti in essere nel periodo dal 4 marzo al 30 giugno 2010 in favore della Cassa di risparmio di S. Miniato spa, in quanto effettuati in violazione del combinato disposto degli artt. 44 e 200 della legge fallimentare. Il commissario liquidatore precisava che il *dies a quo* per l'accertamento della inefficacia dei pagamenti coincideva, ai sensi dell'art. 200 della legge fallimentare, con la data di emanazione del decreto del Ministro dello sviluppo economico, avvenuta il 4 marzo 2010, e non con quella della pubblicazione di tale decreto nella *Gazzetta Ufficiale*, ai sensi dell'art. 197 della medesima legge.

La Cassa di risparmio, costituitasi in giudizio, chiedeva disporsi il mutamento del rito da sommario a ordinario. Sosteneva, inoltre, che un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 200 del regio decreto n. 267 del 1942, da leggersi in combinato disposto con gli artt. 16, 17, 42 e 44 del medesimo regio decreto, induceva a ritenere che la data dalla quale si producevano gli effetti della apertura della procedura di liquidazione coatta amministrativa nei confronti dei terzi di buona fede era quella dell'iscrizione del decreto ministeriale nel registro delle imprese, nella specie avvenuta in data 29 giugno 2010.

In via subordinata, eccepiva l'illegittimità costituzionale dell'art. 200 della citata legge per violazione dell'art. 3 Cost. in ragione della disparità di trattamento del terzo di buona fede nell'ambito della procedura fallimentare rispetto a quello riservato al terzo nella procedura di liquidazione. Ad avviso dell'istituto di credito, infatti, l'art. 200 censurato sarebbe costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che per i terzi gli effetti della liquidazione coatta si producano dalla data di iscrizione del decreto ministeriale che ordina la liquidazione nel registro delle imprese, come previsto per la sentenza dichiarativa di fallimento, ai sensi degli artt. 16 e 17 della legge fallimentare.

Riferiva ancora il Tribunale che, nel merito, la Cassa di risparmio contestava la pretesa del ricorrente affermando che alcuni degli accrediti indicati nel ricorso e affluiti sul conto corrente della COIMM costituivano provento della gestione di attività d'impresa e, dunque, erano beni sopravvenuti ex art. 42, comma 2, della legge fallimentare e che dall'importo richiesto dovevano essere detratti i pagamenti eseguiti a terzi quali passività sostenute dall'impresa per la produzione del reddito affluito sul conto stesso. Ancora, la Cassa di risparmio sosteneva che, avendo dato ospitalità alle rimesse, ai versamenti, agli ordini di pagamento effettuati dall'impresa, non poteva essere condannata a restituire i relativi importi. Alcuni di tali pagamenti, inoltre, costituivano atti dovuti essendo stati effettuati dal datore di lavoro all'esattore delle imposte in relazione a somme trattenute a titolo di acconto IRPEF sulla retribuzione corrisposta ai dipendenti, mentre altri erano pagamenti delle retribuzioni ai dipendenti per prestazioni lavorative eseguiti prima della apertura della liquidazione. Quanto, infine, all'importo di euro 58.152,26 e a quello di euro 14.100,00 essi rappresentavano un giroconto da un conto corrente ad altro conto. La Cassa di risparmio sosteneva trattarsi di bonifici effettuati da terzi debitori ceduti a fronte di anticipazioni concesse dalla banca prima della apertura della liquidazione e quindi non assoggettabili a declaratoria di inefficacia.

Il Tribunale ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di costituzionalità eccepita dalla società convenuta. Ha osservato al riguardo che la Corte costituzionale si era già pronunciata su questione analoga con la sentenza n. 337 del 1998 con la quale aveva dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 44, comma 2, e 200 della legge fallimentare, per violazione dell'art. 3 Cost., censurati nella parte in cui non prevedono che nel procedimento di liquidazione coatta amministrativa il momento di produzione degli effetti sostanziali rispetto ai terzi sia collegato a quello della conoscibilità del provvedimento di liquidazione coincidente con la sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*. In quell'occasione, ha ricordato il rimettente, la Corte aveva affermato che, poiché «il decreto di liquidazione, in quanto atto giuridico, viene ad esistenza, come la sentenza dichiarativa di fallimento, solo con la sua “esteriorizzazione”, che si realizza secondo la disciplina propria dell'atto amministrativo», il debitore di un'impresa soggetta a liquidazione coatta amministrativa può assumere, «prima di pagare, le opportune informazioni, presso la competente amministrazione, circa l'esistenza ed il contenuto di un eventuale decreto di liquidazione dell'impresa ed ottenerne copia, ai sensi degli artt. 22 e 25 della legge 7 agosto 1990, n. 241, anche eventualmente in via d'accesso informale (art. 3 d.P.R. 27 giugno 1992, n. 352)». Inoltre, «nell'ipotesi in cui il decreto di liquidazione sia successivo alla sentenza dichiarativa dello stato di insolvenza (art. 195 l. fall.), i terzi coinvolti nella liquidazione coatta amministrativa possono avere conoscenza, prima del decreto, della predetta sentenza; sicché, eguale essendo, in ogni caso, la conoscibilità in capo ai terzi della sentenza e del decreto, resta esclusa l'esistenza di qualsiasi discriminazione, sotto l'aspetto denunziato, tra terzi coinvolti nel fallimento e terzi coinvolti nella liquidazione coatta amministrativa».

Il Tribunale ha osservato che tale decisione è intervenuta prima della emanazione del decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5 (Riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali a norma dell'articolo 1, comma 5, della legge 14 maggio 2005, n. 80), che ha modificato l'art. 16 della legge fallimentare il quale attualmente dispone che «La sentenza produce i suoi effetti dalla data della pubblicazione ai sensi dell'art. 133, primo comma, del codice di procedura civile. Gli effetti nei riguardi dei terzi si producono dalla data di iscrizione della sentenza nel registro delle imprese ai sensi dell'art. 17, secondo comma».



A seguito di tale modifica, la differenza di disciplina tra il fallimento e la liquidazione coatta, quanto agli effetti nei confronti dei terzi, sarebbe divenuta evidente. Mentre nel primo caso i terzi sarebbero adeguatamente tutelati dal regime di pubblicità della sentenza dichiarativa del fallimento, nel caso della liquidazione coatta la conoscenza legale del decreto coinciderebbe con la mera emissione dello stesso, secondo quanto stabilisce l'art. 200 della legge fallimentare. Tale diversità di disciplina sarebbe irragionevole.

Quanto, poi, alla possibilità per il terzo, nel caso di liquidazione, di assumere informazioni presso la competente amministrazione circa l'esistenza e il contenuto del decreto - cui ha fatto riferimento la Corte nella sentenza n. 337 del 1998 - il rimettente ha osservato che il diritto di accesso è esercitabile solo fin quando la pubblica amministrazione ha l'obbligo di detenere i documenti cui si chiede di accedere (art. 22, comma 6, della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi»). Inoltre, essa potrebbe opporre il diniego di accesso espresso o tacito, avverso il quale il terzo dovrebbe fare ricorso al T.A.R., con tempi incompatibili con lo svolgimento ordinario dei rapporti commerciali.

Al contrario l'accesso al registro delle imprese, così come la consultazione della *Gazzetta Ufficiale*, non subirebbe restrizioni e potrebbe avvenire anche via internet.

Ancora, mentre la sentenza che dichiara il fallimento deve essere trasmessa all'ufficio del registro delle imprese entro il giorno successivo al suo deposito in cancelleria, tra l'emanazione del decreto di liquidazione coatta e la sua pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* e la trasmissione all'ufficio del registro delle imprese possono decorrere anche dieci giorni. Nel caso di specie, tra la emissione del decreto (avvenuta il 4 marzo 2010) e la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* (29 giugno 2010) sono decorsi quasi quattro mesi.

Il rimettente ha sostenuto che alla luce del chiaro tenore letterale dell'art. 200 della legge fallimentare, il quale fa riferimento alla data del provvedimento che ordina la liquidazione non sarebbe possibile dare della disposizione un'interpretazione costituzionalmente orientata.

In ordine alla rilevanza della questione, il Tribunale ha osservato come il commissario liquidatore non abbia neppure allegato che la Cassa di risparmio al momento dei pagamenti contestati fosse a conoscenza dell'avvio della procedura. Da ciò discenderebbe che, ove l'art. 200 fosse dichiarato costituzionalmente illegittimo, la domanda proposta dal ricorrente dovrebbe essere rigettata dal momento che quasi tutti i pagamenti sono stati effettuati nel periodo tra la data di emissione del decreto e quella della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* e della successiva iscrizione nel registro delle imprese.

Ove invece si dovesse fare applicazione dell'art. 200 della legge fallimentare, almeno parte dei pagamenti sarebbero inefficaci, essendo successivi alla emissione del decreto che ordina la liquidazione. In particolare, viene richiamata l'operazione posta in essere in data 12-13 aprile 2010, nella quale la CRSM ha dirottato la somma di 57.580,27 euro da un conto corrente all'altro per rimborsarsi un finanziamento.

2.- È intervenuta in giudizio la Cassa di risparmio di S. Miniato spa (CRSM), convenuta nel giudizio *a quo*, la quale ha chiesto che venga accolta la questione di costituzionalità prospettata dal Tribunale di Pisa.

La parte privata, dopo aver sinteticamente dato conto delle pretese della COIMM, ha osservato come, a seguito della riforma del 2006, la sentenza di fallimento produce i suoi effetti nei confronti dei terzi solo a partire dal momento in cui è annotata nel registro delle imprese, salva la possibilità per il curatore di provarne la conoscenza da parte dei terzi stessi. Tale disposizione sarebbe intesa a dare rilevanza alla buona fede dei terzi evitando che essi possano subire conseguenze prima di aver avuto notizia legale dell'apertura della procedura concorsuale.

Un analogo regime non sarebbe previsto in relazione al decreto di liquidazione, circostanza, questa, che determinerebbe una irragionevole disparità di trattamento dei terzi di buona fede.

Nel caso di specie, infatti, i pagamenti di cui viene chiesta la restituzione, sarebbero stati effettuati dalla CRSM utilizzando le somme depositate su un conto corrente intestato alla COIMM e su disposizione del suo legale rappresentante, successivamente al provvedimento di liquidazione coatta, ma anteriormente alla sua pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*. Pertanto, la CRSM sarebbe terzo di buona fede, non avendo avuto conoscenza del decreto di liquidazione, né essendo stato esso preceduto da alcuna sentenza attestante lo stato di insolvenza della stessa.

Da ciò emergerebbe la ingiustificata disparità di trattamento riservata dall'art. 200 della legge fallimentare ai terzi di buona fede nell'ambito della procedura di liquidazione coatta rispetto a quanto previsto nel fallimento. A sostegno della illegittimità costituzionale del citato art. 200 la parte privata richiama le argomentazioni svolte dal rimettente.

3.- È intervenuto in giudizio anche il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, il quale ha chiesto, innanzitutto che la questione sia dichiarata manifestamente inammissibile.

L'intervento richiesto dal rimettente alla Corte sarebbe, infatti, di tipo manipolativo in quanto ipotizza una pronuncia che innovi il regime temporale degli effetti del provvedimento che dispone la liquidazione e ne determini la produzione o dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* ovvero dalla iscrizione nel registro delle imprese. Tuttavia,



presupposto delle pronunce additive è che la lacuna censurata non si presti ad una pluralità di soluzioni la cui scelta è riservata al legislatore. Nel caso in esame, l'art. 197 del r.d. n. 267 del 1942 stabilisce che il provvedimento debba essere pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* e, nel medesimo termine, iscritto nel registro delle imprese. È discusso tanto in dottrina che in giurisprudenza se la pubblicità di tale atto sia costituita unicamente dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, di tal che l'iscrizione nel registro delle imprese sarebbe un atto meramente esecutivo, ovvero se entrambi gli adempimenti concorrono a realizzare la conoscenza dell'atto. In tale contesto normativo spetterebbe alla discrezionalità del legislatore operare la scelta tra le possibili opzioni, e pertanto la pronuncia richiesta sarebbe inammissibile.

Nel merito, la questione sarebbe infondata.

Diverso sarebbe infatti il complessivo regime di pubblicità dei provvedimenti di apertura del fallimento da un lato, e di liquidazione coatta amministrativa dall'altro. Riguardo al primo, l'art. 16 della legge fallimentare, come modificato nel 2006, prevede l'annotazione della sentenza nel registro delle imprese entro il giorno successivo al deposito della stessa in cancelleria.

Nella liquidazione coatta, invece, l'art. 197 della legge fallimentare stabilisce che il provvedimento che ordina la liquidazione, entro 10 giorni dalla sua adozione, deve essere integralmente pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* e comunicato per l'iscrizione all'ufficio del registro delle imprese. Il diverso regime di pubblicità non renderebbe comparabili le situazioni poste a confronto dal rimettente. In particolare, con riguardo alla posizione dei terzi creditori dell'impresa in liquidazione coatta, nel caso in cui si facessero decorrere gli effetti del decreto dall'iscrizione nel registro delle imprese, essi sarebbero esposti al rischio di vedere riconosciuta l'efficacia di atti pregiudizievole compiuti nel lasso temporale tra l'adozione del provvedimento di liquidazione e la sua pubblicazione. Tale lasso di tempo, a differenza di quanto avviene nel fallimento, non necessariamente è limitato ad un giorno.

In ogni caso, sostiene l'Avvocatura, le modifiche introdotte all'art. 16 della legge fallimentare non consentirebbero di per sé di superare le argomentazioni poste a fondamento della sentenza di questa Corte n. 337 del 1998, in particolare con riguardo all'ipotesi in cui il decreto di liquidazione sia emesso dopo la sentenza dichiarativa dello stato di insolvenza. In questo caso, infatti, i terzi potrebbero aver conoscenza, già prima del decreto, di tale sentenza.

La disposizione censurata non sarebbe, dunque, incongrua dal momento che - come già chiarito dalla Corte nella sentenza n. 337 del 1998 - è consentito al terzo di accedere agli atti dell'amministrazione come previsto dalla legge n. 241 del 1990.

4.- In prossimità dell'udienza, la CRSM ha depositato una memoria nella quale ha contestato le eccezioni sollevate dall'Avvocatura dello Stato.

In particolare, la Cassa di risparmio nega che il Tribunale abbia richiesto a questa Corte un intervento di tipo manipolativo. Il rimettente, infatti, avrebbe fatto riferimento alle forme di pubblicità previste dall'art. 197 della legge fallimentare per individuare il momento di decorrenza degli effetti del decreto di liquidazione nei confronti dei terzi di buona fede. Nel merito, il diverso trattamento riservato a costoro dalla censurata disciplina non troverebbe «alcun concreto fondamento normativo».

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Pisa ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 200, comma 1, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), in combinato disposto con gli artt. 42 e 44 dello stesso decreto, nella parte in cui prevede che, per i terzi in buona fede, gli effetti della liquidazione coatta amministrativa si producano dalla data del provvedimento che ordina la liquidazione, anziché dalla data di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* o di iscrizione nel registro delle imprese del medesimo provvedimento. Sostiene il rimettente che, mentre nel caso di fallimento i terzi sono tutelati adeguatamente dal regime di pubblicità della sentenza di fallimento, nella liquidazione coatta la tutela sarebbe meno intensa, coincidendo «la conoscenza legale della procedura con la mera emissione del decreto».

La parte privata, Cassa di risparmio di S. Miniato è intervenuta in giudizio chiedendo l'accoglimento della questione di costituzionalità.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, intervenuto in giudizio, ha chiesto che la questione prospettata sia dichiarata inammissibile ovvero infondata.

2.- L'art. 200 della legge fallimentare disciplina gli effetti del provvedimento che dispone la procedura concorsuale di liquidazione coatta amministrativa richiamando talune delle disposizioni dettate per il fallimento, ed in particolare l'art. 42, in forza del quale la sentenza di fallimento determina il cosiddetto spossessamento del fallito che resta privo della amministrazione e della disponibilità dei suoi beni esistenti alla data di dichiarazione di fallimento. È richiamato inoltre l'art. 44 il quale prevede che «Tutti gli atti compiuti dal fallito e i pagamenti da lui eseguiti dopo la dichiarazione di fallimento sono inefficaci rispetto ai creditori» e che «Sono egualmente inefficaci i pagamenti ricevuti dal fallito dopo la sentenza dichiarativa di fallimento».



Tali effetti, nell'ambito della procedura di liquidazione coatta, si producono, in forza della previsione contenuta nell'art. 200 della legge fallimentare, «Dalla data del provvedimento che ordina la liquidazione». Dallo stesso momento, inoltre, «se l'impresa è una società o una persona giuridica cessano le funzioni delle assemblee e degli organi di amministrazione e di controllo, salvo per il caso previsto dall'art. 214».

Il Tribunale di Pisa lamenta che l'art. 200 della legge fallimentare, facendo decorrere gli effetti di cui agli artt. 42 e 44 della medesima legge dalla data del provvedimento di liquidazione, non assicurerebbe una adeguata tutela dei terzi di buona fede, in quanto farebbe coincidere la conoscenza legale della procedura con la «mera emissione del decreto» di liquidazione, e dunque con un momento addirittura anteriore a quello della sua stessa conoscibilità. Ciò determinerebbe una ingiustificata disparità di trattamento dei terzi di buona fede nell'ambito della liquidazione coatta rispetto ai terzi di buona fede nell'ambito della procedura fallimentare. Per costoro, infatti, l'art. 16 della legge fallimentare, a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 14 del decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5 (Riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali a norma dell'articolo 1, comma 5, della legge 14 maggio 2005, n. 80), stabilisce che gli effetti della sentenza dichiarativa di fallimento si producono dalla data di iscrizione della sentenza stessa nel registro delle imprese.

3.- La questione è inammissibile sotto molteplici profili.

Il Tribunale ordinario di Pisa ha chiesto a questa Corte di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 200 della legge fallimentare nella parte in cui prevede che nei confronti dei terzi di buona fede gli effetti della liquidazione coatta si producano dalla data del provvedimento che la ordina «anziché dalla data di pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* o di iscrizione nel registro delle imprese».

Il rimettente, pur evocando quale parametro di riferimento della lamentata disparità di trattamento la disciplina dettata dall'art. 16 della legge fallimentare, nell'individuare l'intervento che egli ritiene idoneo a rimuovere il censurato vulnus della Costituzione, prospetta, oltre alla soluzione accolta dal citato art. 16 - il quale fa decorrere gli effetti della sentenza di fallimento dalla sua iscrizione nel registro delle imprese - anche un'ulteriore soluzione, indicando quale *dies a quo* degli effetti del provvedimento di liquidazione amministrativa la pubblicazione del provvedimento nella *Gazzetta Ufficiale*.

È ben vero che l'art. 197 della legge fallimentare prevede entrambe le forme di pubblicità disponendo che il provvedimento che ordina la liquidazione entro dieci giorni dalla sua data è pubblicato integralmente nella *Gazzetta Ufficiale* ed è comunicato per l'iscrizione all'ufficio del registro delle imprese.

Tuttavia il Tribunale ha chiesto a questa Corte di rimuovere l'illegittimità costituzionale della disposizione attraverso due distinte modalità di intervento sul testo della norma censurata senza optare per l'una ovvero per l'altra, ponendole entrambe sullo stesso piano e indicandole come alternative tra loro.

Così formulata, la questione risulta ancipite, in quanto proposta in termini di alternatività irrisolta e come tale essa è inammissibile dal momento che non compete a questa Corte di scegliere tra le due distinte soluzioni prospettate dal rimettente (*ex plurimis*, sentenze n. 198 del 2014 e n. 87 del 2013; ordinanza n. 176 del 2013).

4.- La questione risulta inammissibile anche sotto un ulteriore profilo. Come appare evidente già dalle modalità con cui è formulata la censura, il regime di pubblicità cui è sottoposto il provvedimento che ordina la liquidazione coatta consente di ipotizzare diverse soluzioni in ordine alla decorrenza dei suoi effetti rispetto ai terzi: oltre che dalla iscrizione nel registro delle imprese, come previsto dall'art. 16 della legge fallimentare, sarebbe possibile individuare il *dies a quo* degli effetti del decreto di liquidazione coatta dalla data della sua pubblicazione integrale nella *Gazzetta Ufficiale*, costituendo anch'essa una forma di pubblicità prevista dall'art. 197 della legge fallimentare.

Sarebbe altresì possibile prevedere che gli effetti si producano «Dalla data di insediamento degli organi liquidatori [...] e comunque dal terzo giorno successivo alla data di adozione del provvedimento che dispone la liquidazione», in analogia a quanto previsto per il provvedimento di liquidazione coatta delle banche dall'art. 83 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia).

A fronte della pluralità di soluzioni ipotizzabili ed in concreto previste in ordine al regime temporale degli effetti del decreto di liquidazione, è agevole rilevare come alla prospettazione del giudice *a quo* potrebbero conseguire più soluzioni, tutte praticabili perché non costituzionalmente obbligate. L'intervento chiesto dal rimettente appare senz'altro creativo ed eccede pertanto i poteri di questa Corte implicando scelte affidate alle valutazioni del legislatore. Alla luce della costante giurisprudenza costituzionale, alla questione che invochi una pronuncia manipolativa non costituzionalmente obbligata in materia riservata alle scelte del legislatore, consegue necessariamente l'inammissibilità (sentenza n. 87 del 2013; ordinanze n. 176 e 156 del 2013).

5.- Vi è, infine, un ulteriore e assorbente profilo di inammissibilità della questione.



La censura prospettata dal rimettente attiene, come si è visto, al regime temporale degli effetti del provvedimento di liquidazione coatta rispetto ai terzi. Il Tribunale, nell'evocare l'art. 16 della legge fallimentare quale termine di raffronto del giudizio di uguaglianza, si è limitato ad affermare che la disciplina ivi contenuta sarebbe idonea a tutelare i terzi di buona fede. Tuttavia, egli non si è interrogato su una questione necessariamente connessa, cioè se un creditore dell'impresa - quale è nel caso oggetto del giudizio *a quo* la Cassa di risparmio di S. Miniato - il quale concorre con gli altri creditori della procedura e per il quale opera la previsione di inefficacia di cui all'art. 44 della legge fallimentare, possa considerarsi compreso tra i terzi cui si riferisce l'art. 16.

Al contempo, il rimettente non ha verificato se tra i terzi cui fa riferimento l'art. 16 debbano ritenersi compresi anche i creditori fallimentari, alla luce del dettato degli artt. 42 e 44 della legge fallimentare. Il d.lgs. n. 5 del 2006, infatti, nel modificare l'art. 16 differendo gli effetti della sentenza di fallimento nei confronti dei terzi al momento della sua iscrizione nel registro delle imprese, il legislatore ha tuttavia lasciato inalterato l'art. 42 il quale sancisce la indisponibilità del patrimonio del fallito che si produce automaticamente con la sentenza dichiarativa di fallimento e coinvolge tutti i rapporti giuridici che allo stesso fanno capo (ad eccezione di quelli «non compresi nel fallimento»: art. 46 della legge fallimentare). Neppure ha modificato l'art. 44 il quale stabilisce il corollario della inefficacia nei confronti dei creditori dei pagamenti effettuati e ricevuti dal fallito dopo la sentenza di fallimento, e la cui *ratio* è stata individuata da questa Corte nella esigenza di garantire una efficace e diretta tutela della massa dei creditori (sentenza n. 234 del 1998). In tale decisione si evidenzia infatti che «l'inopponibilità alla massa dei creditori dei pagamenti ricevuti dal fallito dopo la pubblicazione della sentenza dichiarativa di fallimento, diversamente dall'inefficacia conseguente all'utile esercizio dell'azione revocatoria fallimentare, si ricollega al principio generale secondo cui la dichiarazione di fallimento priva il fallito, dalla data di deposito della relativa sentenza, dei poteri di amministrazione e disposizione del suo patrimonio trasferendoli agli organi della procedura fallimentare. Principio finalizzato nella sua assolutezza ad una efficace e diretta tutela della massa dei creditori». E che «L'irrelevanza, agli effetti dell'inopponibilità alla massa dei creditori dei pagamenti ricevuti dal fallito, dello stato soggettivo di conoscenza del solvens, proprio in quanto necessario riflesso dell'assolutezza del suddetto principio, trova, dunque, giustificazione nell'esigenza di tutela della massa dei creditori».

In conclusione, il silenzio serbato dall'ordinanza di remissione su questi rilevanti aspetti problematici dell'art. 16 si riverbera in un difetto di motivazione sulla rilevanza della questione, che costituisce ulteriore motivo di inammissibilità, dal momento che, nel caso di specie, l'oggetto del giudizio *a quo* è costituito proprio dal pagamento effettuato a un creditore dell'impresa sottoposta a liquidazione coatta.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 200, comma 1, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), in combinato disposto con gli artt. 42 e 44 dello stesso regio decreto, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Pisa con l'ordinanza indica in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2014.

F.to:

Giuseppe TESAURO, *Presidente*

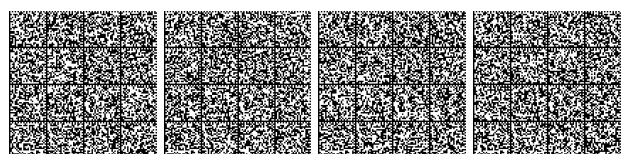
Paolo Maria NAPOLITANO, *Redattore*

Massimiliano BONI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 31 ottobre 2014.

Il Cancelliere

F.to: Massimiliano BONI





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 67

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 settembre 2014
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Referendum - Norme della Regione Veneto - Referendum consultivo sull'autonomia del Veneto - Previsione che il Presidente della Giunta regionale è autorizzato ad instaurare con il Governo un negoziato volto a definire il contenuto di un referendum consultivo finalizzato a conoscere la volontà degli elettori del Veneto circa il conseguimento di ulteriori forme di autonomia della Regione - Previsione che qualora il negoziato non giunga a buon fine, il Presidente della Giunta regionale è autorizzato ad indire un referendum consultivo per conoscere la volontà degli elettori del Veneto in ordine ai seguenti quesiti: 1) "Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?"; 2) "Vuoi che una percentuale non inferiore all'ottanta per cento dei tributi pagati annualmente dai cittadini veneti all'amministrazione centrale venga utilizzata nel territorio regionale in termini di beni e servizi?"; 3) "Vuoi che la Regione mantenga almeno l'ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale?"; 4) "Vuoi che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto a vincoli di destinazione?"; 5) "Vuoi che la Regione del Veneto diventi una regione a statuto speciale?" - Ricorso del Governo - Denunciato indebito utilizzo del referendum consultivo regionale come un mezzo di pressione sull'attività legislativa del Parlamento - Contrasto, con riguardo al quesito n. 5), con il dettato costituzionale che individua le Regioni a statuto speciale, nonché con l'ordine procedimentale per la revisione costituzionale - Contrasto, con riguardo al quesito n. 1), con l'iter legislativo previsto dalla Costituzione per il conferimento alle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia - Violazione, con riguardo ai quesiti n. 2), n. 3) e n. 4), del principio generale, recepito dalle norme statutarie della Regione, che esclude l'ammissibilità del referendum consultivo per l'abrogazione delle leggi tributarie e di bilancio, della competenza legislativa esclusiva in materia di sistema tributario e perequazione delle risorse finanziarie, dei principi fondamentali nella materia concorrente di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario - Disparità di trattamento tra i cittadini veneti e gli altri cittadini italiani - Incidenza sul principio di unità e indivisibilità della Repubblica.

- Legge della Regione Veneto 19 giugno 2014, n. 15.
- Costituzione, artt. 3, 5, 116, 117 e 119; Statuto della Regione Veneto (approvato con la legge 17 aprile 2012, n. 1), artt. 26 e 27.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri (C.F. 80188530587) in persona del Presidente p.t., rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587), Fax 06/96514000 presso i cui uffici domicilia in Roma alla Via dei Portoghesi n. 12, PEC ags_rm2@mailcert.avvocaturastato.it contro la Regione Veneto in persona del Presidente p.t. (C.F. 80007580279) per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale del Veneto del 19.6.2014 n. 15 pubblicata nel BUR del 24.6.2014 recante norme relative al "referendum consultivo sull'autonomia del Veneto", in base alla delibera del Consiglio dei ministri adottata nella seduta dell'8.8.2014, per violazione degli artt. 3, 5, 116, 117 e 119 Cost.

FATTO

Con la legge regionale 15/2014 in epigrafe indicata la Regione Veneto ha dettato una singolare disciplina, articolata tra una direttiva politica che autorizza il Presidente della Giunta "ad instaurare con il Governo un negoziato volto a definire il contenuto di un referendum consultivo finalizzato a conoscere la volontà degli elettori del Veneto circa il conseguimento di ulteriori forme di autonomia delle Regioni", contenuta nell'art. 1 e la previsione più propriamente normativa dell'art. 2 in base alla quale "Qualora il negoziato non giunga a buon fine entro il termine di cui al comma 2 dell'art. 1 il Presidente è autorizzato ad indire un referendum consultivo per conoscere la volontà degli elettori del Veneto in ordine" ad una serie di quesiti che si analizzeranno poi singolarmente, ma tutti variamente riferibili a diversi livelli di maggiore autonomia.



Come già avvenuto per precedenti leggi su *referendum* “autonomistici” si chiede a codesta Corte di dichiararne l’illegittimità costituzionale, per i seguenti

MOTIVI

Violazione degli artt. 3, 5, 116, 117 e 119 Cost., nonché degli artt. 26 e 27 dello Statuto della Regione Veneto approvato con L. 1/2012, come da delibera del Consiglio dei ministri dell’8.8.2014.

Secondo gli insegnamenti di codesta Corte il *referendum* consultivo regionale, pur essendo un prezioso strumento di partecipazione dell’elettorato alle scelte dei suoi rappresentanti politici, deve essere amministrato con particolare attenzione laddove esso si presta ad essere utilizzato indebitamente come un mezzo di pressione sull’attività legislativa del Parlamento, influenzando negativamente sull’azione costituzionale e politica dello Stato (sent. 256/89).

In particolare codesta Corte ha stigmatizzato il tentativo di far precedere un *referendum* consultivo alla proposizione di iniziative di riforma della Costituzione da parte degli organi politici regionali, sottolineando il rischio che la manifestazione di una volontà popolare, prima della formazione delle scelte del legislatore, alteri l’ordine procedimentale previsto nell’art. 138 e quindi pregiudichi l’equilibrio di una determinazione che il Costituente ha costruito con la massima cura, al fine di garantire che le future riforme costituzionali siano frutto di un’accurata e ponderata riflessione, prima all’interno delle Camere, ove si richiedono maggioranze qualificate ed un duplice passaggio deliberativo, e solo dopo attraverso una conferma popolare sulla condivisione del testo approvato da parte dell’intero elettorato nazionale.

Rispetto a tale elaborata trama procedimentale è stata quindi considerata anomala ed illegittima una forma di previa consultazione di una parte limitata dell’elettorato, che rischia di creare fratture pericolose nell’unità nazionale, contrapponendo gli elettori, non in base alla legittima diversa scelta che essi possono fare, ma bensì per la appartenenza geografica ad un territorio limitato rispetto all’intera estensione del Paese.

Alla luce della richiamata giurisprudenza di codesta Corte anche il nuovo *referendum* costruito dal legislatore veneto risulta contrastante con il dettato costituzionale, come si vedrà ora analizzando i singoli quesiti.

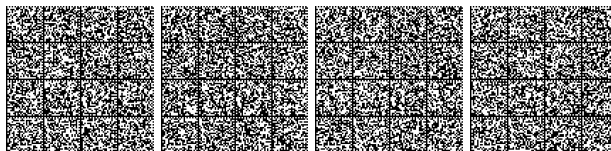
Muovendo per comodità espositiva dal n. 5 “Vuoi che la Regione del Veneto diventi una regione a statuto speciale?” è agevole riscontrare che la finalità del legislatore veneto si pone in contrasto con l’art. 116 Cost. nel quale sono precisamente individuate le Regioni a Statuto speciale e per differenza quelle a Statuto ordinario, come il Veneto.

Risulta peraltro evidente come rispetto a tale quesito il *referendum* sia da considerare illegittimo anche poiché, alla stregua dei precedenti scrutinati da codesta Corte, costituirebbe una forma di indebito avvio del procedimento previsto nell’art. 138 Cost., con tutti i rischi che ciò comporterebbe per gli equilibri politici e costituzionali.

Più articolata discussione si richiede per il quesito n. 1 “Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?”. Esso infatti si ispira in qualche modo al contenuto dell’art. 116 co. 3 Cost., laddove esso prevede che “Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.....possono essere attribuite ad altre Regioni”.

L’apparente conformità al dettato costituzionale però si ferma qui, poiché la previsione della Carta costituzionale è ben più complessa e cautelativa: essa infatti ha dei limiti contenutistici e delle condizioni procedurali rigorosi ed inderogabili.

Anzitutto le forme di autonomia ammesse riguardano solo le materie di cui all’art. 117 terzo comma, secondo comma lettera L limitatamente all’organizzazione della giustizia di pace, e lettere N ed S.; si tratta quindi di materie analiticamente individuate dalle quali non si può esorbitare senza una legge di revisione costituzionale ai sensi dell’art. 138.



Pertanto un quesito generico su forme e condizioni particolari di autonomia che non precisa questi limiti contenuti, neppure implicitamente richiamando l'art. 116, appare gravemente elusivo della cautela espressa da codesta Corte nella già richiamata giurisprudenza, in quanto la prospettazione all'elettorato di un imprecisato incremento dell'autonomia (tanto più contestualmente al quesito 5 sulla Regione a Statuto speciale) evoca la prospettiva di riforme molto ampie, suscitando un'aspettativa che non tiene conto del vincolo costituzionale e riproduce i rischi di squilibri politici e conflitti sociali e territoriali che si sono sin qui opportunamente prevenuti ed impediti.

In secondo luogo la configurazione procedurale dell'*iter* legislativo previsto nell'art. 116 co. 3 identifica un percorso "rinforzato" anche se in misura minore rispetto a quello dell'art. 138, poiché richiede l'approvazione delle Camere a maggioranza assoluta dei componenti ed una intesa con la Regione interessata, consentendo di qualificare il previsto ampliamento dell'autonomia come una revisione costituzionale, sia pure su scala ridotta, il che rende ancora più sensibile la formazione del contenuto della riforma rispetto alle suggestioni ed alle pressioni del voto popolare preventivo, di cui si è già parlato.

È vero che qui è specificamente prevista l'iniziativa della Regione interessata, ma l'art. 116 aggiunge "sentiti gli Enti locali" conformemente all'impostazione seguita da codesta Corte quando afferma che "nel nostro sistema le scelte fondamentali della comunità nazionale, che ineriscono al patto costituzionale, sono riservate alla rappresentanza politica, sulle cui determinazioni il popolo non può intervenire se non nelle forme tipiche previste dall'art. 138 della Costituzione" (sentenza 496/2000).

Dunque è palese la violazione dell'art. 116 anche per la parte in cui formalizzato la raccolta dei consensi delle istanze locali individuando nei rappresentanti politici della Regione interessata e degli enti locali i legittimi portatori dell'istanza riformista ed evitando ancora una volta di coinvolgere un voto popolare, ritenuto non solo non idoneo a soppesare il significato della riforma ma soprattutto troppo suscettibile di essere influenzato e di influenzare a sua volta il corretto *iter* legislativo.

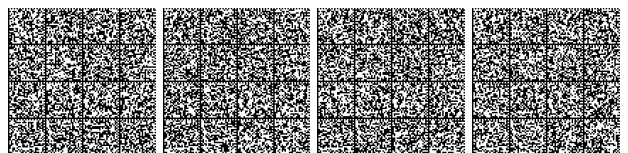
Gli altri tre quesiti previsti nell'art. 2 in esame hanno un oggetto comune e possono quindi essere esaminati unitariamente, anche se variamente articolati: essi riguardano il gettito dei tributi o più genericamente delle fonti di finanziamento riscossi nella Regione, per i quali si chiede all'elettorato veneto di dichiarare se voglia trattenerli nell'ambito regionale almeno nella misura dell'80% e se chieda che non siano soggetti a vincoli di destinazione.

Pur se non applicabile direttamente a questo *referendum*, il motivo di inammissibilità previsto dall'art. 75 Cost., esprime un principio generale che risulta recepito anche nella legislazione locale, in quanto gli artt. 26 e 27 dello Statuto della Regione Veneto, approvato con L. 17.4.2012 n. 1 in base all'art. 114 Cost., escludono l'ammissibilità del *referendum* consultivo per l'abrogazione delle leggi tributarie e di bilancio, nonché delle leggi i cui contenuti costituiscono adempimento di obblighi costituzionali, internazionali ed europei.

A ciò si aggiunga che l'art. 117 co. 2 attribuisce allo Stato la legislazione esclusiva, tra l'altro, in materia di sistema tributario e perequazione delle risorse finanziarie e l'art. 119 co. 2, nel prevedere l'applicazione di tributi ed entrate propri da parte degli Enti locali nonché la loro compartecipazione al gettito dei tributi erariali, presuppone la determinazione da parte dello Stato di principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Vi sono stati in questo ambito numerosi interventi di codesta Corte che sin dalla sentenza 370/2003 ha segnalato l'urgenza di realizzare il sistema di finanza regionale; e successivamente la sentenza n. 37 del 2004 ha indicato come necessario presupposto per l'attuazione del disegno costituzionale "l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali".

In particolare per i tributi locali, la riserva di legge stabilita dall'articolo 23 della Costituzione comporta la necessità di definire l'ambito in cui potrà esplicarsi la potestà regolamentare degli enti sub-regionali, sforniti di poteri legislativi, e il rapporto fra quest'ultima e la legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene alla disciplina di grado primario. La Corte ha quindi concluso che "non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale". Questa conclusione è stata confermata nella sentenza n. 241 del 2004 (sulla delega per la riforma del sistema fiscale statale) e n. 261 del 2004 (sulla determinazione delle basi di calcolo dei sovracanon per la produzione di energia idroelettrica).



Per quanto poi riguarda la specificazione della nozione di tributo proprio, codesta Corte ha affermato costantemente che nell'attuale quadro normativo non si danno tributi che possano essere definiti propri delle regioni, nel senso inteso dall'articolo 119 della Costituzione. Infatti, attualmente esistono soltanto tributi istituiti e disciplinati da leggi dello Stato, connotati dalla sola particolarità che il loro gettito è attribuito alle regioni. La disciplina di questi "tributi regionali" non è divenuta oggetto di legislazione concorrente, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, ma appartiene alla competenza esclusiva della legislazione dello Stato, che disciplina i casi e i limiti in cui può esplicarsi la potestà legislativa regionale. Spetta quindi al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti. Tale potestà deve tuttavia esercitarsi in armonia con i nuovi principi costituzionali, in particolare, non potrebbe sopprimere, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti alle regioni e agli enti locali dal vigente ordinamento. né configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica tali principi (sentenza n. 37 del 2004).

Con sentenza n. 296 del 2003, su ricorso del Governo avverso la legge della regione Piemonte 5 agosto 2002, n. 20, codesta Corte ha dichiarato illegittime le disposizioni ivi contenute in materia di imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e di tassa automobilistica (esenzione dell'Agenzia per lo svolgimento dei giochi olimpici invernali di Torino 2006 dal pagamento dell'IRAP; esenzione permanente dal pagamento della tassa automobilistica per gli autoveicoli alimentati a gas metano; proroga del termine per il recupero delle tasse automobilistiche regionali dovute per l'anno 1999) e successivamente ha affermato che l'IRAP non può qualificarsi tributo proprio delle Regioni nel senso inteso dell'attuale articolo 119 della Costituzione, e che pertanto queste possono variarne la disciplina soltanto nei limiti consentiti dalla normativa statale in proposito, non rilevando in contrario la devoluzione del relativo gettito alle regioni stesse. Spetta quindi alle regioni soltanto una limitata facoltà di variare l'aliquota e di disciplinare le procedure applicative secondo quanto previsto dal D.Lgs. n. 446 del 1997.

Al di là del fatto che sino ad oggi non si è realizzato l'auspicio espresso da codesta Corte per il coordinamento della finanza pubblica, rimane la configurazione dei principi costituzionali in materia tributaria secondo un'impostazione molto precisa e stringente che riconosce allo Stato il compito di regolare il quadro tributario generale con un'azione di coordinamento che consenta alle Regioni di avere proprie entrate e di partecipare al gettito dei tributi erariali riferibili al proprio territorio.

Ne consegue che poiché allo stato le Regioni non possono legiferare in questo ambito, esse non possono evidentemente neppure disporre *referendum* che eludono per un verso il divieto dell'art. 75 attribuendo all'elettorato regionale un potere che non compete a quello nazionale e per altro verso violano di per sé l'esclusiva del potere normativo statale indicendo una consultazione su una materia che gli artt. 117 e 119 riservano al legislatore nazionale.

Sotto altro profilo emerge anche la violazione degli artt. 3 e 5 della Costituzione poiché si vorrebbe attribuire ai cittadini veneti una legittimazione ad esprimersi in materia non consentita a tutti gli altri cittadini italiani, con violazione del principio di parità dinanzi alla legge e si incrinerebbe in modo rilevante anche l'unità e l'indivisibilità della Repubblica che promuove le autonomie locali, ma non ammette che esse possano pronunciarsi su un tema così delicato come la devoluzione del gettito delle imposte o la destinazione delle entrate, suscitando prevedibili movimenti che, anziché alimentare la solidarietà sociale, possono suscitare tendenze centrifughe o pretese egoistiche nella politica economica.

P.Q.M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte Costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittima e conseguentemente annullare, per i motivi tutti ut supra specificati la L. Reg. 15/2014 della Regione Veneto, pubblicata nel BUR n. 62 del 24 giugno 2014, come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 8.8.2014, per violazione degli artt. 3, 5, 116, 117 e 119 Cost.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri 8.8.2014;
2. copia della Legge regionale impugnata;
3. relazione del Ministero degli Affari Regionali.

Roma, 18 agosto 2014

L'Avvocato dello Stato: POLIZZI



N. 68

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 settembre 2014
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Referendum - Legge della Regione Veneto - Indizione di un referendum consultivo regionale sull'indipendenza del Veneto - Formulazione del quesito referendario, determinazione delle modalità di svolgimento e di proclamazione del risultato della consultazione, prescrizione agli organi regionali di avviare relazioni con l'UE e con l'ONU a garanzia delle operazioni di voto nonché di tutelare in sede internazionale il diritto del "Popolo Veneto" all'autodeterminazione - Ricorso del Governo - Denunciata previsione di un referendum regionale finalizzato a promuovere una riforma costituzionale che separi la Regione Veneto dalla Repubblica italiana attraverso la costituzione di una Repubblica Veneta "indipendente e sovrana" - Incompatibilità con il procedimento di proposta e approvazione delle leggi di revisione costituzionale e con il referendum approvativo nazionale in esso contemplato - Lesione del principio di unità e indivisibilità della Repubblica italiana e della sovranità come attributo esclusivo di essa - Contrasto con la previsione costituzionale delle Regioni come enti di autonomia - Contrasto con la riserva agli organi della Repubblica italiana del potere di rappresentare a livello internazionale gli interessi di tutti i cittadini - Copertura ipotetica degli oneri finanziari e incapienza dello stanziamento dell'UPB E0147.

- Legge della Regione Veneto 19 giugno 2014, n. 16.
- Costituzione, artt. 5, 81, comma terzo, 114, 138 e 139; legge 31 dicembre 2009, n. 196, art. 17.

Ricorso per il Presidente del Consiglio dei Ministri, *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, (C.F. 80224030587, Fax 06/96514000 e Pec ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it) presso i cui uffici in Roma alla via dei Portoghesi n. 12 è domiciliato *ex lege*, contro la regione Veneto, in persona del suo Presidente p.t. per la declaratoria della illegittimità costituzionale della legge della regione Veneto 19 luglio 2014, n. 16 pubblicata nel BUR del 24 giugno 2014, n. 62, recante «Indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto», in base alla delibera del Consiglio dei Ministri dell'8 agosto 2014, per violazione degli artt. 5, 114, 138 e 139 Cost.

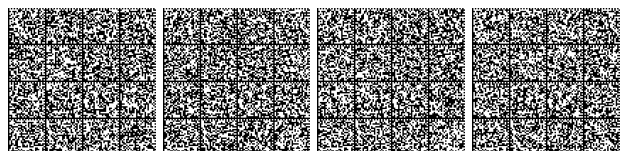
Con la legge n. 16/2014 la regione Veneto ha indetto un referendum consultivo per conoscere la volontà degli elettori del Veneto sul seguente quesito: «Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana?» (art. 1 co. 1) prevedendo poi le modalità di svolgimento della consultazione, della propaganda, della proclamazione del risultato (artt. 1 e 2) e quindi demandando al Presidente del Consiglio regionale ed al Presidente della Giunta di attivarsi per avviare con le Istituzioni europee delle Nazioni Unite «le relazioni istituzionali che garantiscano la indizione della consultazione referendaria» e «il monitoraggio delle procedure di voto al fine di accertare l'effettiva volontà del popolo Veneto e convalidare l'esito dal risultato finale», nonché di «tutelare in ogni sede nazionale ed internazionale il diritto del popolo veneto all'autodeterminazione».

La legge, che fa seguito a numerose altre consimili già dichiarate illegittime da codesta Corte, si pone come le precedenti in aperto contrasto con diverse disposizioni costituzionali e quindi ancora una volta si chiede a codesta Corte di sancirne l'illegittimità per i seguenti

M O T I V I

Violazione degli artt. 5, 114, 138 e 139 Cost.

Come già più volte affermato da codesta Corte questo genere di referendum, avendo come obiettivo la promozione di una riforma dell'assetto costituzionale, vale a dire nel caso di specie la separazione della regione Veneto dalla Repubblica italiana attraverso la costituzione di una Repubblica Veneta «indipendente e sovrana», va a confliggere anzitutto sul piano formale con l'art. 138 Cost., che delinea il procedimento per le leggi di revisione costituzionale secondo modalità che assicurano per un verso la massima consentita resistenza e rigidità del sistema vigente e per altro verso un'ampiezza del consenso politico e popolare ed un tempo di riflessione idonei a consentire solo riforme adeguatamente soppesate e condivise.



Secondo la giurisprudenza di codesta Corte il procedimento di revisione costituzionale può nascere anche dall'iniziativa della regione interessata, com'è naturale che possa essere quando si tratta di tematiche che attengono proprio ai loro poteri, ma non può essere inquinato da strumenti di pressione che ne alterino l'obiettività e la genuinità.

Pertanto la consultazione popolare che precede l'approvazione delle leggi di revisione costituzionale si pone in contrasto con l'art. 138, che ha attribuito «primariamente alla rappresentanza politico-parlamentare» la funzione di «propulsore dell'innovazione costituzionale» ritenendo che sia questa la sede in cui la proposta di riforma possa essere meglio elaborata, approfondita e condivisa, e lasciando poi al sistema della rappresentanza diretta espressa dal voto popolare la possibilità di esprimersi nella forma del *referendum* approvativo, anche perché il *referendum* preventivo, pur non avendo carattere vincolante, può avere un'influenza notevole come strumento di pressione sugli organi politici ed è più esposto al rischio di una scelta non razionale perché legata a situazioni contingenti (sent. n. 496/2000). D'altra parte — come pure è stato rilevato — non vi sarebbe compatibilità tra un voto popolare espresso nel *referendum* preventivo da una parte soltanto dell'elettorato ed il *referendum* di approvazione richiesto all'intera cittadinanza, in cui una parte dei cittadini voterebbero una seconda volta, incompatibilità che evidenzia la contraddizione di un impianto concettuale che presuppone in realtà una contrapposizione tra il popolo italiano da una parte ed un «altro» popolo già diviso e distinto, quale sarebbe quello che illegittimamente viene configurato nella legge qui impugnata.

Passando così al profilo sostanziale dell'illegittimità si rileva la gravissima lesione del principio costituzionale dell'unità della Repubblica «una ed indivisibile» non solo per la palese violazione dell'art. 5 Cost., ma soprattutto per il ripudio dei valori che essa sottende radicati nella storia attraverso il travaglio del pensiero e del sacrificio che dal Risorgimento fino alla Liberazione hanno determinato la nascita di uno Stato unitario tenacemente voluto e perseguito dai suoi Padri fondatori, e poi rafforzato negli anni della Repubblica.

Unità che non esclude, come sottolineato da codesta Corte, il riconoscimento e persino la promozione delle autonomie locali, purché si tengono ben distinti i concetti di autonomia e di sovranità: la prima anche recentemente ampliata dal legislatore costituzionale con la riforma del titolo V ad opera della L. Cost. 18.X.2001 n. 3 sia per le regioni a statuto straordinario sia per quelle a statuto ordinario, anche ampliando la potestà legislativa degli enti locali e le materie a legislazione concorrente; la seconda rimasta invece salda ed intangibile, baluardo della unità del paese. Sicché quando il quesito referendario propone che la regione Veneto divenga una Repubblica indipendente e sovrana, esso rivela con la massima evidenza l'illegittimità di tutta la legge che sul quesito si impernia e si articola, poiché la sovranità è un valore fondante della Repubblica unitaria che nessuna riforma può cambiare senza distruggere l'identità stessa dell'Italia.

Sotto altro profilo la legge regionale qui impugnata viola anche l'art. 114 Cost. che fa riferimento alle regioni solo in termini di autonomia e mai di sovranità, essendo tale qualità riferita nella Carta solo al popolo intero inteso come comunità nazionale.

Peraltro qui non si pongono neppure i dubbi sul significato del termine sovranità che codesta Corte ebbe a chiarire nella sentenza n. 365/2007 a proposito dello Statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo e che consentirono di evidenziare che essa è ipotizzabile solo «in un ordinamento profondamente differenziato da quello attuale e, invece, caratterizzato da istituti adeguati ed accentuati modelli di tipo federalistico, normalmente frutto di processi storici nei quali le entità territoriali componenti lo Stato federale mantengono forma ed istituti che risentono della loro preesistente condizione di sovranità».

Se dunque né «la progressiva erosione della sovranità nazionale sul piano internazionale specialmente in conseguenza della graduale affermazione del processo di integrazione europea, peraltro nell'ambito di quanto espressamente previsto nell'art. 11 Cost.» né l'affermazione del regionalismo hanno scalfito la sovranità interna dello Stato che conserva la propria struttura essenziale, essa non può essere messa in discussione da un *referendum* locale e tanto meno violato da una legge regionale che propone alla sua gente di votare per chiedere qualcosa di per sé illegittimo e contrario alla Costituzione.



Alla violazione della sovranità va riferita anche l'illegittimità della previsione nell'art. 4 secondo cui gli organi dei vertici della regione sono tenuti a tutelare in sede internazionale il diritto del popolo veneto all'autodeterminazione, illegittimità comunque derivata anche dalla stretta interdipendenza di questa previsione con quella sul *referendum* e che tuttavia è opportuno dedurre specificamente per ribadire che dall'unità ed indivisibilità della Repubblica discende l'attribuzione esclusiva ai suoi organi del potere di rappresentare in sede internazionale i diritti e gli interessi di tutti i cittadini e non quelli di una parte di essi ad «autodeterminarsi» vale a dire a differenziarsi dagli altri ed a tutelarsi contro gli altri, come avverrebbe tra popoli sovrani, per di più in conflitto gli uni con gli altri.

Se infatti il diritto all'autodeterminazione è un principio fondamentale dell'ordinamento democratico, esso si connota diversamente quando è riferito ad una limitata parte del popolo che vorrebbe essere tutelata nel contesto internazionale scavalcando gli organi di governo del proprio paese ed affermando quindi una volontà di separazione rispetto ad esso.

Stante la complessiva illegittimità della L. Reg. n. 16/2014 è appena il caso di soggiungere che anche la disposizione dell'art. 4 laddove prevede gli oneri, peraltro non modesti, derivanti dalla sua attuazione, si appalesa ulteriormente illegittima per la mancata indicazione della copertura finanziaria in violazione dunque dell'art. 81 co. 3 Cost.

Come recentemente ribadito da codesta Corte nella sentenza n. 224/2014: «Il principio di analitica copertura espresso dall'art. 81, quarto comma, Cost., e ora sostanzialmente riprodotto nell'art. 81, terzo comma, Cost., come formulato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, trova, tra l'altro, esplicita declinazione nell'apposito art. 17 (Copertura finanziaria delle leggi) della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) laddove è prescritto che «ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, definendo una specifica clausola di salvaguardia, da redigere secondo i criteri di cui al comma 12, per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime».

In particolare la copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri può avvenire esclusivamente attraverso le modalità previste nelle lettere A, B e C del comma 1, che sono gli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'art. 18; la riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; le modificazioni legislative che comportino nuove e maggiori entrate.

Nella legge in esame invece la copertura è indicata in modo puramente ipotetico, facendo riferimento ad erogazioni liberali e donazioni che costituiscono una mera aspettativa del legislatore regionale e non hanno quindi i necessari requisiti di certezza, essendo peraltro incapiente lo stanziamento dell'UPB EO147 cui la norma fa riferimento.

P. Q. M.

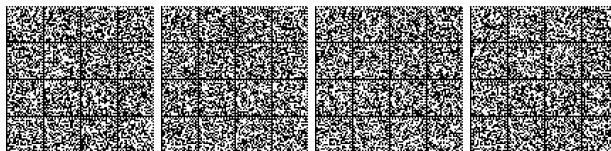
Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittima e conseguentemente annullare, per i motivi tutti ut supra specificati la L. regionale del Veneto n. 16/2014 della regione Veneto, pubblicata nel BUR n. 62 del 24 giugno 2014, come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 8 agosto 2014, per violazione degli artt. 5, 114, 138 e 139 della Cost.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

- 1) estratto della delibera del Consiglio dei Ministri 8 agosto 2014;*
- 2) copia della legge regionale impugnata;*
- 3) relazione del Ministero degli affari regionali.*

Roma, 19 agosto 2014

L'avvocato dello Stato: Gian Paolo POLIZZI



N. 69

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 settembre 2014
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Edilizia e urbanistica - Ambiente - Tutela degli animali da affezione e prevenzione del randagismo - Norme della Regione Veneto - Disciplina delle strutture e delle recinzioni per il ricovero dei cani e dei gatti, nonché della custodia degli animali di affezione - Prevista possibilità di realizzazione anche in deroga alla normativa regionale e agli strumenti territoriali, ambientali, naturalistici ed edilizi - Ricorso del Governo - Denunciata violazione di obblighi internazionali derivanti dal diritto comunitario - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

- Legge della Regione Veneto 19 giugno 2014, n. 17, art. 2.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s).

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (codice fiscale n. 80224030587, fax 06/96514000 e PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it) presso i cui uffici in Roma alla via dei Portoghesi n. 12 è domiciliato *ex lege*, contro la Regione Veneto, in persona del suo Presidente *pro tempore*, per la declaratoria della illegittimità costituzionale della legge della Regione Veneto 19 luglio 2014, n. 17, pubblicata nel BUR n. 62 del 24 giugno 2014, recante modifica della legge regionale 28.XII.1993 n. 60 «Tutela degli animali da affezione e prevenzione dal randagismo», limitatamente all'art. 2 che, dopo il comma 6 dell'art. 8, legge regionale n. 60/93, ha aggiunto il comma 6-*ter*, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 31 luglio 2014, per violazione dell'art. 117, commi 1 e 2, lettera e) Cost.

FATTO

In data 24 giugno 2014, sul n. 62 del BUR, è stata pubblicata la legge della regione Veneto 19 luglio 2014, n. 17, recante le norme sulla «Tutela degli animali da affezione e prevenzione dal randagismo».

La legge, nel disciplinare le modalità di realizzazione delle strutture e delle recinzioni per il ricovero dei cani e dei gatti nonché della custodia degli animali di affezione in genere, vietando l'utilizzo della catena o di qualunque altro strumento di contenzione similare, salvo che per ragioni sanitarie o per misure di sicurezza certificata dal veterinario curante, ha previsto all'art. 2 di modificare l'art. 8 della legge regionale n. 60/93, introducendovi un comma 6-*ter* in base al quale «le strutture e le recinzioni realizzate secondo le modalità di cui al comma 6-*bis* sono sempre consentite, anche in deroga alla normativa regionale e agli strumenti territoriali, ambientali, urbanistici ed edilizi».

L'art. 2 della legge regionale n. 17/2014 ora richiamato si pone in contrasto con la Costituzione per i seguenti.

MOTIVI

Illegittimità dell'art. 2, legge regionale n. 17/2014 per violazione dell'art. 117, comma 1 e comma 2, lettera S, sotto il profilo dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, nonché sotto il profilo della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali regolati dalla normativa nazionale.

1) Sotto il primo profilo si rileva che l'ampiezza della deroga consentita dall'art. 2 della legge regionale n. 17/2014 per la realizzazione delle strutture e delle recinzioni destinate ad accogliere gli animali da affezione, deroga che può operare sia rispetto alla normativa regionale sia rispetto a tutti gli strumenti territoriali ed ambientali (oltre che urbanistici ed edilizi) va necessariamente a confliggere con la normativa comunitaria recepita nel nostro ordinamento attraverso l'art. 5 del dpr 357/1997, vale a dire la direttiva 92/43/CEE «habitat» riguardante le aree appartenenti alla Rete Natura 2000 (SIC/ASC/205).



In particolare l'art. 6 co. 3 della Dir. 92/43/CEE dispone che qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito (zona speciale di conservazione di cui ai commi 1 e 2) ma che possa avere su di esso incidenze significative deve essere oggetto di una valutazione circa l'incidenza sul sito, operata tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo e che solo all'esito delle conclusioni di tale valutazione le autorità nazionali competenti possono dare il loro accordo (benessere, autorizzazione) al piano o progetto, purché sussista la certezza che non sarà pregiudicata l'integrità del sito stesso, richiedendo persino, se ritenuto necessario, il previo parere dell'opinione pubblica.

Questa speciale attenzione della normativa comunitaria - che si spiega in considerazione della rilevanza della finalità della direttiva che ha voluto impegnare i paesi europei nella tutela della biodiversità e degli habitat naturali e delle specie animali minacciate - ha trovato una puntuale attuazione nel dpr 357/97 che all'art. 5 ha demandato alle Regioni e alle province la definizione di modalità di presentazione degli studi, l'individuazione delle autorità competenti, la previsione dei tempi di attuazione ai fini della valutazione di incidenza dei piani e degli interventi. Tale ampia ed accurata rete di tutela predisposta dalle autorità comunitarie e dal legislatore nazionale viene semplicisticamente evitata ed elusa dalla legge regionale qui impugnata per le strutture e le recinzioni degli animali di affezione alla sola condizione che esse siano realizzate secondo le indicazioni tecniche e con i requisiti stabiliti dalla Giunta regionale sentita la competente commissione consiliare.

Sembra evidente che la disposizione qui impugnata viola allora l'art. 117 co. 1 Cost. non rispettando i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario ed in particolare quello previsto dalla Dir. 92/43 CEE art. 6 recepita con il dpr 357/1997 art. 5.

2) Sotto un secondo profilo, come si è premesso, l'illegittimità costituzionale si pone in relazione all'art. 117 co. 2 lett. S), che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva a legiferare in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Ripetutamente codesta Corte si è pronunciata in proposito per sancire che le disposizioni legislative statali adottate in tale ambito fungono da limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, possono dettare nei settori di loro competenza, essendo ad esse consentito eventualmente di incrementare il livello di tutela ambientale, purché non venga compromesso il punto di equilibrio espressamente individuato dalle norme dello Stato (*cf.* le sentenze 225/2009, 66/2012 e 58, 300/2013 e recentemente 210/2014).

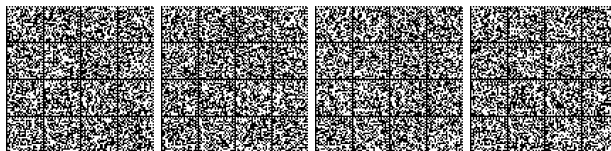
Già in linea generale pertanto una norma come quella in esame che consente la realizzazione di opere, quale che siano, sul territorio in deroga agli strumenti territoriali ed ambientali risulta viziata, prescindendo essa da tutti i controlli e le cautele che la disciplina nazionale prevede o prevederà per la verifica della compatibilità con la tutela dell'interesse ambientale, che è ritenuto uno dei valori fondanti della Repubblica, dai principi fondamentali della Costituzione (art. 9).

Di tale importanza l'art. 117 co. 2 lett. S costituisce la riprova e l'applicazione concreta, dal momento che l'esclusività dal potere legislativo in materia determina la costituzione di una preclusione assoluta alle Regioni dall'interferire in alcun modo con questa legittimazione dello Stato, sia contrastando la normativa già vigente sia anticipandone l'adozione con previsioni pregiudizievoli anche solo potenzialmente della tutela unitaria, uniforme ed inderogabile.

La deroga che la L. Reg. 17/2014 introduce può avere una sua giustificazione rispetto alla normativa regionale, ma nessuna validità od efficacia rispetto a strumenti di tutela del territorio e dell'ambiente di matrice nazionale.

Più specificamente possono essere considerate le situazioni di contrasto con la disciplina nazionale di riferimento indicate nella delibera del Consiglio dei Ministri 31.7.2014, che richiama in primis la normativa in materia di pianificazione del bacino quale strumento vincolante per le amministrazioni e gli Enti pubblici, evidenziandone la sovraordinazione ai piani territoriali ed ai programmi regionali.

Tale piano è comunque lo strumento principale con il quale sono pianificate e programmate le attività e le norme finalizzate alla conservazione, alla difesa ed alla valorizzazione del suolo nonché alla corretta utilizzazione delle acque e senza che sia qui necessario riportare i suoi essenziali contenuti regolatori (co. 3), basti ricordare che le sue previsioni hanno carattere immediatamente vincolante per tutte le Amministrazioni pubbliche ed i soggetti privati, condizionando i contenuti dei piani di sviluppo socioeconomico e di assetto del territorio e che ad esso devono essere adeguati i piani territoriali e regionali relativi tra l'altro alle attività zootecniche ed agroforestali (co.5).



Ne consegue che gli stessi strumenti territoriali regionali, intanto possono essere derogati dalla disciplina in esame su strutture e recinzioni, in quanto l'effetto di tali deroghe non si ponga in contrasto con le indicazioni dei piani di bacino e che in definitiva la pur legittima tutela degli animali di affezione e la prevenzione del randagismo perseguite dalla Regione Veneto non possono realizzarsi se non nell'ambito ed in conformità alle discipline statali sulla tutela del territorio e dell'ambiente in generale.

Allo stesso modo viene richiamata dalla PCM la ancora più rilevante possibilità di contrasto sussistente tra la norma regionale qui contestata e la disciplina a tutela delle c.d. aree protette contenute nella L. 394/1991, che conferisce all'Ente Parco il potere di regolamentare la tipologia e le modalità di costruzione di opere e manufatti nell'ambito del territorio del Parco stesso, facendo salvi solo i diritti reali e gli usi civici delle collettività locali, con previsioni talmente vincolanti che i Comuni sono tenuti ad adeguarvisi entro 90 giorni dalla pubblicazione del Regolamento nella *G.U.* della Repubblica.

Vero è che il Regolamento è approvato previo parere degli Enti locali interessati, ma proprio questa fase «concertativa» rafforza la sua tenuta rispetto a previsioni normative sopravvenute, qual è quella che si potrebbe introdurre con la L. Reg. 17/2014 ora all'esame di codesta Corte.

Il successivo art. 12 affida al Piano del Parco la tutela dei valori naturali ed ambientali, storici, culturali, antropologici tradizionali, prevedendo che esso contenga tra l'altro un sistema di organizzazione generale del territorio che lo suddivida secondo il grado di protezione che si voglia dare alle varie aree, stabilendo che tale Piano abbia effetto di dichiarazione di pubblico generale interesse, oltre che di urgenza ed indifferibilità per gli interventi previsti, e che sostituisca «ad ogni livello i piani paesistici, i piani territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione».

Questo è il livello di priorità previsto dalla normativa statale, a cui si contrappone indebitamente lo speculare effetto derogatorio contenuto nella ridetta legge regionale qui impugnata, la quale per ciò stesso si conferma assolutamente illegittima, laddove con essa si pretende di scavalcare le competenze legislative dello Stato, introducendo una deroga di carattere generale per la costruzione di strutture e recinzioni, la cui indubbia utilità non giustifica né legittima la contestata invasione di competenza legislativa.

P.Q.M.

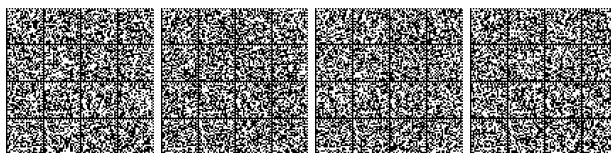
Si chiede che codesta Ecc.ma Corte Costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittima e conseguentemente annullare, per i motivi tutti ut supra specificati l'art. 2 L. Reg. 17/2014, pubblicata nel BUR n. 62 del 24 giugno 2014, e per l'effetto l'art. 8 co. 6 ter della modificata 1. Reg. 60/93 della Regione Veneto, come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 31.7.2014, per violazione degli artt. 117 commi 1 e 2 lettera S) della Costituzione.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

- 1. estratto della delibera del Consiglio dei Ministri 31.7.2014;*
- 2. copia della Legge regionale impugnata;*
- 3. relazione del Ministero degli Affari Regionali.*

Roma, 13 agosto 2014

L'Avvocato dello Stato: POLIZZI



N. 188

Ordinanza del 10 luglio 2014 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia sul ricorso proposto da Leone Lorenzo contro Ministero della difesa

Impiego pubblico - Divieto per i pubblici dipendenti di svolgere incarichi non conferiti o non previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza - Previsione in caso di inosservanza del divieto, salvo le più gravi sanzioni e la responsabilità disciplinare, che il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato, a cura dell'erogante, o, in difetto, del percettore, nel conto dell'entrata di bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente, per essere destinato ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti - Lesione del principio di proporzionalità ed adeguatezza della sanzione.

- Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, art. 53, comma 7.
- Costituzione, art. 36, primo comma.

REPUBBLICA ITALIANA

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO PER LA PUGLIA

(SEZIONE SECONDA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 264 del 2014, proposto da:

Lorenzo Leone, rappresentato e difeso dall'avv. Luca Parillo, con domicilio eletto presso la Segreteria del T.A.R. Bari, in Bari, P.za Massari, 6;

contro Ministero della Difesa, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Bari, presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Bari, via Melo, 97;

per l'annullamento del provvedimento Prot. M-D.ABA002/24695, adottato il 10.12.13 dal Ministero della Difesa — Aeronautica Militare — Comando 36° Stormo — Servizio amministrativo, notificato in pari data, recante richiesta di restituzione delle somme percepite dal ricorrente per attività extraprofessionale, non autorizzata, ai sensi del combinato disposto degli artt. 894; d.lgs. n. 66/10 e 53, comma 7, d.lgs. n. 165/01, in una agli atti preordinati, connessi e consequenziali, di cui non si conoscono data di emissione, estremi e contenuto;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore nella Camera di Consiglio del giorno 27 marzo 2014 la dott.ssa Paola Patatini;

Uditi per le parti i difensori avv. Luca Parillo e avv. dello Stato Ines Sisto;

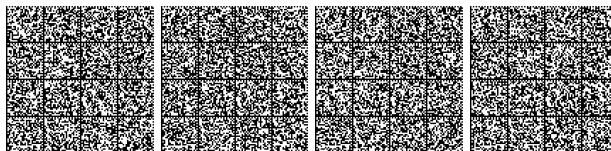
Con il ricorso in epigrafe viene impugnata la richiesta, avanzata dal Ministero della Difesa, di restituzione delle somme conseguite dal ricorrente a titolo di compenso per lo svolgimento di attività extraprofessionale non autorizzata, ai sensi del combinato disposto degli artt. 53, comma 7, del D.lgs. n. 165/01 e 894 del D.lgs. n. 66/10.

Prevede, infatti, la prima norma che i dipendenti pubblici non possano svolgere incarichi retribuiti che non siano stati previamente conferiti o autorizzati dall'Amministrazione di appartenenza.

Dall'inosservanza di tale divieto, deriva, salvo le più gravi sanzioni e ferma restando la responsabilità disciplinare, che il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte debba essere conseguentemente versato, a cura del soggetto erogante o, in difetto, del percettore, all'Amministrazione di appartenenza.

Infine, l'art. 894 del D.lgs. n. 66/10 sancisce l'incompatibilità tra la professione militare e l'esercizio di ogni altra professione o attività.

Il ricorrente, dipendente del Ministero della Difesa quale ufficiale pilota dell'aeronautica militare, premette invero di aver prestato attività lavorativa, percependo la relativa retribuzione, quale pilota di elicotteri presso una compagnia di aviazione spagnola, durante il periodo di congedo straordinario senza assegni, concessogli dall'Amministrazione ai sensi dell'art. 53, comma 2, del D.lgs. n. 53/00.



Terminato il suddetto periodo di licenza ed interrotto il rapporto di lavoro con la compagnia spagnola, il ricorrente tornava in servizio attivo presso l'ente di appartenenza, il quale successivamente procedeva, col provvedimento impugnato, a richiedere le somme percepite dallo stesso a seguito dell'attività lavorativa svolta senza autorizzazione.

Contro tale atto è quindi insorto il ricorrente, censurandone violazione e falsa applicazione dell'art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165/01, nonché eccesso di potere sotto diversi profili.

Inoltre, nell'ambito del secondo motivo di illegittimità formulato nel ricorso, la parte, citando il precedente del Tar Puglia — Lecce, Ordinanza n. 1532 del 30.05.2013, ha sollevato anche questione di illegittimità costituzionale dell'art. 53 suddetto, per violazione degli artt. 36 e 97 della Costituzione, in quanto l'obbligo di integrale restituzione di tutti i compensi percepiti per l'attività extraprofessionale, in assenza di qualsivoglia valutazione, determinerebbe evidente lesione dell'art. 36 cost. e dei diritti del lavoratore (norma precettiva),

Il Ministero resistente si è costituito in giudizio, chiedendo la reiezione del ricorso in quanto infondato.

Alla Camera di Consiglio del 13.03.2014, fissata per l'esame dell'istanza cautelare, il Collegio ha concesso l'invocata tutela, con Ordinanza n. 177 del 2014, contestualmente disponendo la remissione degli atti alla Corte costituzionale, ritenendo la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità della norma posta alla base dell'impugnato provvedimento, previa valutazione della sua rilevanza ai fini del decidere, per le ragioni che seguono.

Preliminarmente, deve evidenziarsi la rilevanza della questione nel presente giudizio, in quanto l'atto gravato costituisce diretta e immediata conseguenza dell'applicazione della normativa richiamata.

La rilevanza della questione discende invero direttamente dall'infondatezza dei restanti motivi di ricorso, relativi, uno, all'asserita necessaria escussione preventiva del soggetto erogatore delle somme da parte dell'Amministrazione, l'altro, alla mancata motivazione del provvedimento impugnato.

Secondo l'orientamento seguito in giurisprudenza — tranne un'isolata pronuncia in senso contrario — l'ultima parte del citato art. 53 va letta nel senso di ritenere sussistente in capo al soggetto erogatore l'obbligo di versare le somme dovute solo finché queste siano nella sua disponibilità, ovvero finché non siano state già corrisposte al lavoratore-dipendente pubblico. Laddove, come nel caso di specie, le somme siano uscite dal patrimonio del primo, per entrare in quello del dipendente pubblico, l'obbligazione passa in capo a quest'ultimo.

Il Ministero delle Difesa ha quindi correttamente richiesto le somme al ricorrente, senza prima rivolgersi alla compagnia spagnola, essendo, al momento della contestazione, il rapporto di lavoro non autorizzato già interrotto e le somme già erogate in favore del ricorrente.

Anche il motivo di censura relativo al difetto di motivazione non merita accoglimento, atteso il chiaro tenore letterale del provvedimento gravato, dalle cui premesse si evincono agevolmente le ragioni che hanno supportato l'adozione dello stesso, nonché la doverosità del disposto recuperato.

La questione di costituzionalità risulta pertanto rilevante e anzi decisiva ai fini della decisione nel merito, in relazione alla delibazione del relativo profilo di censura dedotto nell'ambito del secondo motivo.

Né il Collegio ravvisa un'interpretazione alternativa, costituzionalmente orientata, della norma in questione, oltre a quella sospettata di incostituzionalità.

Passando all'esame della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, va vagliata innanzitutto la censura sollevata dal ricorrente.

Assume il ricorrente che la prevista restituzione all'Amministrazione di appartenenza di tutti gli emolumenti percepiti dal lavoratore per l'attività svolta in violazione dell'art. 53 del D.Lgs 165/2001, in assenza di valutazione alcuna in ordine all'effettiva incidenza negativa dell'attività così svolta sul corretto adempimento degli obblighi istituzionali del dipendente, o più in generale, sul buon andamento dell'azione amministrativa, integrerebbe violazione della garanzia della retribuzione minima prevista dal primo comma dell'art. 36 Cost.

Rileva in proposito il Collegio, che a norma dell'art. 1 Cost. il lavoro e la tutela giurisdizionale dei diritti del lavoratore costituiscono espressamente primo fondamento dei valori della Repubblica italiana.

Alla stregua di quanto sopra, la tutela dei diritti dei lavoratori deve ritenersi fondamentale e oggetto di prioritaria salvaguardia.

Il primo comma dell'art. 36 Cost., dopo aver statuito "il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionale alla quantità e qualità del suo lavoro", prevede comunque — nella seconda parte — "in ogni caso sufficiente ad assicurare a se e alla famiglia una esistenza libera e dignitosa".

L'incipit "in ogni caso" è pacificamente ritenuto espressione di una previsione di garanzia minima e indefettibile, a chiusura del sistema tutela offerto, nel senso che quandanche la retribuzione non fosse adeguata e proporzionata alla quantità e qualità, del lavoro svolto, la stessa deve in ogni caso risultare sufficiente a garantire al lavoratore e alla sua famiglia una esistenza libera e dignitosa.



Tale disposizione deve ritenersi norma precettiva e di immediata applicazione.

Proprio in ragione di quanto sopra, la prevalenza e imprescindibilità di tale tutela della retribuzione minima, rispetto ad altri valori ed interessi, ritenuti conseguentemente recessivi, ha condotto la giurisprudenza, ad esempio, a garantire entro tali limiti tutela al lavoratore anche nell'ipotesi di attività lavorativa prestata in conseguenza di un rapporto illegittimamente conseguito e, addirittura, ove prestato in esecuzione di un rapporto radicalmente nullo, come si ricava chiaramente anche dall'art. 2126 c.c. che riconosce il diritto alla retribuzione anche a fronte di un rapporto di lavoro mai sorto, a fronte di una prestazione di fatto.

Nella fattispecie in esame, le somme percepite rappresentano l'unico mezzo di sostentamento del dipendente e della sua famiglia.

Ed invero, la restituzione di tutti gli emolumenti percepiti imposta al lavoratore dalla citata norma di cui all'art. 53, settimo comma, in assenza di alcuna valutazione in ordine alla garanzia in ogni caso della retribuzione minima, che si identifica con quella necessaria a garantire al lavoratore e alla sua famiglia una esistenza libera e dignitosa, sembra al Collegio idonea ad integrare violazione dell'art. 36, primo comma Cost., in quanto la restituzione di che trattasi priverebbe il lavoratore e la famiglia dei mezzi di sussistenza necessari, apparendo viceversa conforme ai principi costituzionali non già l'indiscriminato obbligo di restituzione di tutti gli emolumenti percepiti, bensì la restituzione della sola parte eccedente gli emolumenti che il dipendente avrebbe percepito nell'ambito del rapporto di impiego con l'Amministrazione di appartenenza, al fine di sanzionare in tal modo l'indebita locupletazione che il lavoratore si sarebbe illegittimamente procurato, svolgendo un'attività lavorativa non autorizzata e in violazione degli obblighi assunti.

Alla stregua di quanto sopra, la decisione del suindicato motivo di censura presuppone la previa delibazione della questione di costituzionalità della norma applicata (art. 53, comma 7, D.Lgs 165/2001) in relazione all'art. 36, primo comma, ultima parte della Costituzione.

Tanto premesso, ai sensi dell'art. 23, comma 2, 1. n. 87/53, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata, questo Tribunale solleva questione di legittimità costituzionale nei termini sopra enunciati, con sospensione del giudizio fino alla pubblicazione nella *G.U.* della Repubblica italiana della decisione della Corte costituzionale, ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 79 e 80 c.p.a. e 295 c.p.c.

Va riservata alla sentenza definitiva ogni ulteriore decisione, nel merito e sulle spese.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, sede di Bari, Sezione Seconda, visti gli artt. 79, comma 1, c.p.a. e 23, L.n. 87/53, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, comma 7, D.Lgs. n. 165/01 in relazione all'art. 36, primo comma, ultima parte della Costituzione, dispone la sospensione del giudizio e la sessione degli atti alla Corte costituzionale:

Rinvia ogni definitiva statuizione nel merito e sulle spese di lite all'esito del promosso giudizio incidentale ai sensi degli artt. 79 e 80 c.p.a.

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

Così deciso in Bari nella Camera di Consiglio del giorno 27 marzo 2014 con l'intervento dei magistrati:

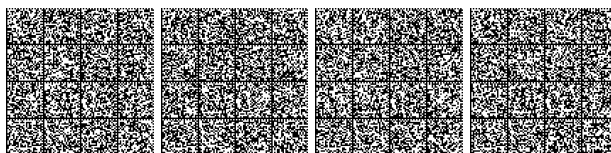
Antonio Pasca, Presidente

Giacinta Serlenga, Primo Referendario

Paola Patatini, Referendario, Estensore

Il Presidente: PASCA

L'Estensore: PATATINI



N. 189

Ordinanza del 14 luglio 2014 emessa dal Tribunale di sorveglianza di Napoli nel procedimento di sorveglianza nei confronti di F.A.

Esecuzione penale - Procedimento davanti al Tribunale di sorveglianza nelle materie di competenza - Svolgimento, su istanza degli interessati, nelle forme dell'udienza pubblica - Preclusione - Violazione del principio del giusto processo - 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 - Inosservanza degli obblighi internazionali - Richiamo alle sentenze n. 93 del 2010 e n. 135 del 2014 della Corte costituzionale.

- Codice di procedura penale, artt. 678, comma 1, e 666, comma 3.
- 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.

TRIBUNALE DI SORVEGLIANZA DI NAPOLI

IL TRIBUNALE

L'anno 2014 giorno 30 del mese di giugno in Napoli si è riunito in Camera di Consiglio nelle persone dei componenti:

Dott. Di Giovanni Angelica, Presidente

“Spinelli Giovanna, Giudice relatore

“Casello Domenico, Esperto

“D’Aniello Luisa, Esperto

con la partecipazione dei dott. Piccirillo Alessandro Sost. Procuratore Generale presso la Corte di Appello di Napoli e con l'assistenza del sottoscritto Cancelliere per deliberare sulla domanda di:

Detenzione Domiciliare art. 47-ter O.P.

presentata da F. A. nato a N. (Prov. ...) (Italia) il 5 febbraio 1951, libero, condannato con Sentenza n. 2011/1513 Reg. Gen., emessa in data 8 giugno 2011 da Gip Presso il Tribunale Ordinario Napoli, confermata in data 23 novembre 2011 da Corte d'Appello Napoli, definitiva il 16 novembre 2012, alla pena di anni 2 mesi 8 di reclusione per i seguenti reati:

Reato 1: art. 110 C.P. data consumazione: 4 ottobre 2010 - luogo: Napoli, art. 81 c. 2 C.P., art. 73 decreto del Presidente della Repubblica del 1990 n. 309.

Letti gli atti;

Nel procedimento di sorveglianza innanzi il TS Napoli per l'esecuzione della pena ex artt. 656, 5 comma c.p.p. e artt 47, 47-ter e 50 l.p. fissato all'udienza odierna nei confronti di F. A., condannata alla pena della reclusione di anni due e mesi 8 in rif. sent. 8 giugno 2011, GIP Trib. Napoli, la difesa chiedeva che la procedura venisse trattata in forma pubblica.

L'istanza non può trovare accoglimento alla luce della normativa vigente.

Sul punto, ritiene questo collegio eccepire l'illegittimità costituzionale degli articoli dell'ordinamento vigente, che regolamentano il procedimento di sorveglianza.

Ed invero, l'art. 678, comma 1, c.p.p. dispone che «Il tribunale di sorveglianza nelle materie di competenza e il magistrato di sorveglianza nelle materie attinenti, procedono, a richiesta del pubblico ministero, dell'interessato, del difensore o di ufficio, a norma dell'art. 666».



A sua volta, l'art. 666, comma 3, c.p.p. sul punto sancisce espressamente che «il giudice o il presidente del collegio, designato il difensore fissa la data della camera di consiglio e ne fa dare avviso alle parti e al difensore».

Il dettato normativo risulta, pertanto, inequivoco nello stabilire che il procedimento di sorveglianza abbia luogo «in camera di consiglio»: formula che - alla luce di un consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, nonchè di espresso dettato normativo - implica attualmente un rinvio alla disciplina generale dettata dall'art. 127 c.p.p., il quale prevede espressamente, al comma 6, che l'udienza in camera di consiglio - e, dunque, anche quella del procedimento che interessa - si svolga «senza la presenza del pubblico».

La previsione per cui la procedura si svolge «in camera consiglio» comporta, infatti, - in conformità ad un indirizzo interpretativo avallato anche dalle sezioni unite della Corte di cassazione (sentenza 28 maggio 2003-18 giugno 2003, n. 26156) per cui, il descritto dall'art. 127 c.p.p., deve «applicarsi anche nei casi in cui il legislatore, nel prescrivere che il procedimento si svolga in “camera di consiglio”, senza regolamentarne particolari diversità di struttura, ometta di fare espresso riferimento alle forme dell'art. 127 del codice di rito» - l'operatività, ove non diversamente disposto, della disciplina generale in materia di “procedimento in camera di consiglio” dettata dall'art. 127 c.p.p.: e, dunque - in mancanza di previsioni derogatorie sul punto - anche della disposizione del comma 6 di tale articolo, in forza della quale «l'udienza si svolge senza la presenza del pubblico».

Pertanto, non può ragionevolmente escludersi che le norme censurate - prevedendo che la procedura di sorveglianza per la esecuzione della pena si svolga, senza alcuna eccezione, in camera di consiglio e, dunque, senza la partecipazione del pubblico - violino l'art. 117, primo comma, della Costituzione, ponendosi in contrasto con il principio di pubblicità dei procedimenti giudiziari, sancito dall'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), così come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Ed invero, l'art. 117, primo comma, Cost., nel nuovo testo introdotto dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), impone al legislatore il rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali: parametro rispetto al quale - secondo quanto chiarito dalle sentenze n. 348 e 349 del 2007, Corte costituzionale - le disposizioni della CEDU, nell'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo, assumono il ruolo di «norme interposte».

Come ribadito dalla Corte Costituzionale nella sentenza 93 del 2010, nell'analizzare il contrasto tra la normativa interna e i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali di fonte convenzionale e, in particolare, con gli obblighi imposti dalle disposizioni della CEDU, «il giudice comune, sempre alla luce dei dicta delle citate sentenze n. 348 e 349 del 2007, non è abilitato a disapplicare la disciplina interna contrastante con quella convenzionale»; onde non resta altra via, per rimuovere il rilevato contrasto, che quella di sollevare questione di legittimità costituzionale.

Infatti, a partire dalle sentenze n. 348 e 349 del 2007, la giurisprudenza della Corte è costante nel ritenere che le norme della CEDU - nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione (art. 32, paragrafo 1, della Convenzione) - integrano, quali «norme interposte», il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli «obblighi internazionali» (sentenze n. 317 e 311 del 2009, n. 38 del 2008).

Nel caso in cui si profili un eventuale contrasto tra una norma interna e una norma della CEDU, il giudice nazionale comune deve, quindi, preventivamente verificare la praticabilità di una interpretazione della prima conforme alla norma convenzionale, ricorrendo a tutti i normali strumenti di ermeneutica giuridica (sent. n. 239 del 2009) e, ove tale soluzione risulti impercorribile (non potendo egli disapplicare la norma interna contrastante), deve denunciare la rilevata incompatibilità proponendo questione di legittimità costituzionale in riferimento al parametro dianzi indicato.

A sua volta, nel procedere al relativo scrutinio, la Corte Costituzionale, pur non potendo sindacare l'interpretazione della CEDU data dalla Corte di Strasburgo, resta legittimata a verificare se la norma della Convenzione, come da quella Corte interpretata - norma che si colloca pur sempre ad un livello sub-costituzionale - si ponga eventualmente in conflitto con altre norme della Costituzione: ipotesi eccezionale nella quale dovrà essere esclusa la idoneità della norma convenzionale a integrare il parametro considerato (sentenze n. 311 del 2009 e n. 348 e n. 349 del 2007).

Nel caso di specie, le norme richiamate non consentono una lettura diversa all'interno del vigente quadro normativa, dal quale emerge con chiarezza che il procedimento di sorveglianza - procedimento del quale è indiscutibile e ormai costituzionalizzato il carattere giurisdizionale - si svolge in camera di consiglio, senza la partecipazione del pubblico, ex art 666, comma 3, 678, comma 1, e 127, comma 6, c.p.p.



Le enunciate affermazioni della Corte europea dei diritti dell'uomo inducono, inoltre, a dubitare della legittimità costituzionale delle norme censurate anche con riferimento all'art. 111, primo comma, Cost., in forza del quale la giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge.

Le norme sottoposte a scrutinio, infatti, vengono a ledere, altresì, l'art. 111, primo comma, Cost., in quanto - a causa della gravità e specificità delle misure adottabili dall'autorità giudiziaria a seguito della procedura considerata - l'attribuzione agli interessati della facoltà di richiederne la trattazione in udienza pubblica risulterebbe indispensabile ai fini dell'attuazione di un «equo processo».

Sebbene, infatti, il procedimento disciplinato dagli artt. 666, 678 e 127 c.p.p. appaia strutturato, nel complesso, in maniera tale da assicurare l'effettività del diritto di difesa, la previsione del suo svolgimento nella forma dell'udienza camerata non si presenta idoneo a garantire un controllo sull'esercizio dell'attività giurisdizionale adeguato alla gravità dei provvedimenti adottabili, atti ad incidere in modo definitivo, diretto e immediato sulla libertà personale dell'interessato.

In tale prospettiva, anche ai fini dell'attuazione di un «equo processo», dovrebbe essere prevista la possibilità di svolgere il procedimento in forma pubblica almeno su richiesta degli interessati.

In particolare, se risponde a verità che il legislatore può dettare diverse e differenti procedure processuali, purchè resti garantito il diritto di difesa, ex art. 24 Cost., non può revocarsi in dubbio che la gravità dei provvedimenti adottabili dalla magistratura di sorveglianza nel procedimento di specie necessiti la pubblicità dell'udienza, quale garanzia di trasparenza dell'attività giurisdizionale e attuazione del giusto processo.

Quanto, infine, alla rilevanza della questione, essa risulta indubbia, giacché il difensore dell'interessato ha espressamente chiesto che il procedimento potesse svolgersi in pubblica udienza.

La Corte Costituzionale, nella citata sentenza, n. 93 del 2010, precisava che «Tale assetto (in materia di misure di prevenzione) induce, pertanto, a dubitare della compatibilità della disciplina italiana del procedimento applicativo delle misure di sicurezza con l'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, il quale stabilisce - per la parte conferente - che "ogni persona ha diritto che la sua causa sia esaminata [...], pubblicamente e in un tempo ragionevole, da parte di un tribunale indipendente e imparziale [...]", soggiungendo, altresì, che «il giudizio deve essere pubblico, ma l'ingresso nella sala di 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 interessi della giustizia».

Secondo la Corte di Strasburgo, infatti, alla luce di una ormai consolidata giurisprudenza, - pur a fronte dell'elevato grado di tecnicismo proprio di taluni procedimenti e delle esigenze, in essi sovente presenti, di protezione della vita privata di terzi indirettamente interessati - l'entità della «posta in gioco» e gli effetti che le procedure stesse possono produrre impongono di ritenere che il controllo del pubblico sull'esercizio della giurisdizione rappresenti una condizione necessaria ai fini del rispetto dei diritti dei soggetti coinvolti, onde dovrebbe essere offerta ai medesimi «almeno la possibilità di sollecitare una pubblica udienza davanti alle sezioni specializzate dei tribunali e delle corti d'appello» competenti.

Ciò premesso, occorre rilevare che, con recenti pronunce - la sentenza 13 novembre 2007, Bocellari e Rizza contro Italia, sentenza 8 luglio 2008, Pierre ed altri contro Italia, nonché, sentenza 14 aprile 2012, Lorenzetti contro Italia - la Corte europea dei diritti dell'uomo, decidendo per altre materie, ha affermato che la procedura «in camera di consiglio», ovvero senza pubblicità, si pone in contrasto, sotto il profilo considerato, con l'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950 e resa esecutiva in Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848, nella parte in cui prescrive che «ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale costituito per legge, il quale deciderà sia delle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile, sia della fondatezza di ogni causa penale che le venga rivolta... »



Richiamando la propria giurisprudenza, la Corte di Strasburgo ribadiva, peraltro, in tema di misure di prevenzione, che la pubblicità delle procedure giudiziarie, garantita dalla citata norma della Convenzione, tutela le persone soggette ad una giurisdizione contro una «giustizia segreta», che sfugge al controllo del pubblico, e costituisce uno dei mezzi idonei per preservare la fiducia nei giudici. Con particolare riguardo a taluni procedimenti, la Corte non ha negato validità ai rilievi svolti, per giustificare la deroga alla pubblicità delle udienze: e, cioè -nel caso allora in esame- che le procedure per l'applicazione delle misure di prevenzione - in specie patrimoniali - possono assumere un carattere altamente tecnico, in quanto basate essenzialmente su documenti e indagini finanziarie, e possono implicare, al tempo stesso, esigenze di protezione della vita privata di terze persone, anche minori, coinvolte quali intestatari formali dei beni. La Corte europea ha rilevato, tuttavia, che è necessario tener conto della «posta in gioco» nelle procedure in esame, le quali mirano alla confisca di «beni e capitali», nonché degli effetti che esse possono produrre sulle persone coinvolte: in questa prospettiva non è possibile affermare che il controllo del pubblico non rappresenti una condizione necessaria alla garanzia dei diritti dell'interessato. Di conseguenza, ha giudicato «essenziale», ai fini del rispetto del citato art. 6, paragrafo 1, della Convenzione, che i soggetti coinvolti nelle procedure stesse «si vedano almeno offrire la possibilità di sollecitare una pubblica udienza davanti alle sezioni specializzate dei tribunali e delle corti d'appello».

Se la Corte Europea, infatti, si esprimeva in tal modo in tema di misure di prevenzione, che mirano alla confisca di beni e di capitali, a maggior ragione dovrebbe convenirsi che, nel caso di specie, dinanzi a procedure che investono direttamente la «libertà personale del soggetto», trattandosi di applicazione di misure detentive o non detentive - non carcere-differimento della pena, carcere o misure alternative alla detenzione - debba ritenersi ancor più «essenziale» il controllo del pubblico, atto a rappresentare una condizione necessaria alla garanzia dei diritti dell'interessato.

Ciò premesso, occorre rilevare che con recentissima sentenza del 19 maggio 2014, n. 135 del 2014, la Corte Costituzionale accogliendo l'eccezione di incostituzionalità proposta dal MS Napoli dichiarava la illegittimità costituzionale degli artt. 666, comma 3, 678, comma 1, e 679, comma 1, cod. proc. pen., «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.»

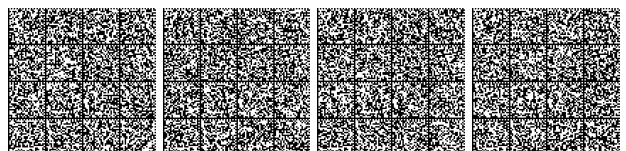
Ricorda la Corte Costituzionale che: «Con la sentenza n. 93 del 2010, questa Corte ha già dichiarato costituzionalmente illegittimi, per contrasto con il secondo dei parametri indicati, l'art. 4 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità) e l'art. 2-ter della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro la mafia), nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione si svolga, davanti al tribunale e alla corte d'appello, nelle forme dell'udienza pubblica.»

Considerazioni analoghe a quelle svolte in detta decisione - successivamente recepita dal legislatore negli artt. 7, comma 1, e 10, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136) - valgono anche agli odierni fini.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, costante a partire dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, le norme della CEDU - nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare a esse interpretazione e applicazione (art. 32, paragrafo 1, della Convenzione) - integrano, quali «norme interposte», il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli «obblighi internazionali» (*ex plurimis*, sentenze n. 30 del 2014, n. 264 del 2012, n. 236, n. 113 e n. 80 del 2011). Ne deriva che, ove si profili un contrasto - non superabile a mezzo di una interpretazione «adeguata» - fra una norma interna e una norma della CEDU, il giudice comune, non potendo rimuoverlo tramite la semplice non applicazione della norma interna, deve denunciare la rilevata incompatibilità tramite la proposizione di una questione incidentale di legittimità costituzionale per violazione del suddetto parametro».

E più da presso, sul procedimento di sicurezza, nella recentissima sentenza la Corte rileva che il procedimento in camera di consiglio ex artt. 666, comma 3, e 678, punto 1, c.p.p. «....

“Siffatto regime non appare, tuttavia, compatibile con l'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, il quale stabilisce -per la parte conferente - che “ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata [...] pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale [...]”, soggiungendo, altresì, che «la sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso nella sala di 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».



La Corte europea dei diritti dell'uomo ha reiteratamente ravvisato una simile situazione di contrasto con riguardo al procedimento applicativo delle misure di prevenzione, del quale la disciplina italiana vigente all'epoca prevedeva parimenti la trattazione in forma camerale (sentenza 13 novembre 2007, Bocellari e Rizza contro Italia, sulla cui scia sentenza 17 maggio 2011, Capitani e Campanella contro Italia; sentenza 2 febbraio 2010, Leone contro Italia; sentenza 5 gennaio 2010, Bongiorno e altri contro Italia; sentenza 8 luglio 2008, Perre e altri contro Italia).

A tale conclusione la Corte europea è pervenuta richiamando la propria costante giurisprudenza, secondo la quale la pubblicità delle procedure giudiziarie tutela le persone soggette alla giurisdizione contro una giustizia segreta, che sfugge al controllo del pubblico, e costituisce anche uno strumento per preservare la fiducia nei giudici, contribuendo così a realizzare lo scopo dell'art. 6, paragrafo 1, della CEDU: ossia l'equo processo.

Come attestano le eccezioni previste dalla seconda parte della norma, questa non impedisce, in assoluto, alle autorità giudiziarie di derogare al principio di pubblicità dell'udienza. La stessa Corte europea ha, d'altra parte, ritenuto che alcune situazioni eccezionali, attinenti alla natura delle questioni da trattare - quale, ad esempio, il carattere «altamente tecnico» del contenzioso - possano giustificare che si faccia a meno di un'udienza pubblica. In ogni caso, tuttavia, l'udienza a porte chiuse, per tutta o parte della durata, deve essere «strettamente imposta dalle circostanze della causa».

Con riguardo alla fattispecie sottoposta al suo esame, la Corte europea non ha contestato che il procedimento per l'applicazione di misure di prevenzione possa presentare «un elevato grado di tecnicità», in quanto tendente - nel caso di misure patrimoniali - al controllo «delle finanze e dei movimenti di capitali», o che possa talora coinvolgere «interessi superiori», quale la protezione della vita privata di terze persone indirettamente interessate da detto controllo. Non è tuttavia possibile - secondo la Corte europea - non tener conto dell'entità della «posta in gioco» nelle procedure in questione - le quali mirano alla confisca di «beni e capitali», incidendo così direttamente sulla situazione patrimoniale della persona soggetta a giurisdizione - nonché degli effetti che esse possono produrre sulle persone: situazione a fronte della quale «non si può affermare che il controllo del pubblico» - almeno su sollecitazione del soggetto coinvolto - «non sia una condizione necessaria alla garanzia dei diritti dell'interessato».

Sulla scorta di tali considerazioni, la Corte di Strasburgo ha, quindi, ritenuto «essenziale», ai fini della realizzazione della garanzia prefigurata dalla norma convenzionale, «che le persone [...] coinvolte in un procedimento di applicazione delle misure di prevenzione si vedano almeno offrire la possibilità di sollecitare una pubblica udienza davanti alle sezioni specializzate dei tribunali e delle corti d'appello».

La Corte, sent. 135/2014, sottolinea ancora che in termini analoghi la Corte europea si è espressa, più di recente, con riferimento al procedimento per la riparazione dell'ingiusta detenzione, del quale la legge processuale italiana (art. 315, comma 3, in relazione all'art. 646, comma 1, cod. proc. pen.) egualmente prevede lo svolgimento nelle forme dell'udienza camerale (sentenza 10 aprile 2012, Lorenzetti contro Italia).

«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».

«Con la sentenza n. 93 del 2010, questa Corte ha già avuto modo di escludere che la norma convenzionale, così come interpretata dalla Corte europea, contrasti con le conferenti tutele offerte dalla nostra Costituzione: ipotesi nella quale la norma stessa - che si colloca pur sempre a un livello sub-costituzionale - rimarrebbe inidonea a integrare il parametro dell'art. 117, primo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 113 del 2011, n. 311 del 2009, n. 349 e n. 348 del 2007).

L'assenza di un esplicito richiamo, non scalfisce, infatti, il valore costituzionale del principio di pubblicità delle udienze giudiziarie, peraltro consacrato anche in altre carte internazionali dei diritti fondamentali. La pubblicità del giudizio - specie di quello penale - rappresenta, in effetti, un principio connaturato ad un ordinamento democratico (*ex plurimis*, sentenze n. 373 del 1992, n. 69 del 1991 e n. 50 del 1989). Il principio non ha valore assoluto, potendo cedere in presenza di particolari ragioni giustificative, purché, tuttavia, obiettive e razionali (sentenza n. 212 del 1986), e, nel caso del dibattimento penale, collegate ad esigenze di tutela di beni a rilevanza costituzionale (sentenza n. 12 del 1971).

Ciò posto, conclude la Corte, le conclusioni raggiunte dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in rapporto ai procedimenti per l'applicazione delle misure di prevenzione e per la riparazione dell'ingiusta detenzione non possono non valere anche in relazione al procedimento di applicazione delle misure di sicurezza, oggetto dell'odierna questione.



L'obiettivo precipuo di detto procedimento è, infatti, quello di accertare la concreta pericolosità sociale del soggetto che dovrebbe essere sottoposto alla misura: accertamento al quale il magistrato di sorveglianza è chiamato non solo nell'ipotesi in cui sia egli stesso a provvedere alla dichiarazione di abitualità o professionalità nel reato o all'applicazione di una misura di sicurezza nei casi previsti dall'art. 205, secondo comma, cod. pen., ma anche quando si tratti di dare esecuzione ai corrispondenti provvedimenti assunti dal giudice con la sentenza di condanna o di proscioglimento che definisce il processo penale. Ciò, in ossequio al principio che esige - una volta rimosse le presunzioni legali prefigurate dall'originaria disciplina del codice penale - un giudizio sulla pericolosità effettiva dell'interessato non solo nel momento in cui la misura di sicurezza è applicata, ma anche in quello nel quale essa deve essere concretamente eseguita.

Avuto riguardo all'evidenziato oggetto dell'accertamento, non si è, dunque, di fronte ad un contenzioso a carattere meramente e altamente «tecnico», rispetto al quale il controllo del pubblico sull'esercizio dell'attività giurisdizionale - richiesto dall'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, così come interpretato dalla Corte di Strasburgo - possa ritenersi non necessario alla luce della peculiare natura delle questioni trattate.

Quanto, poi, alle esigenze di riservatezza che, ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, giustificerebbero la sottrazione dell'udienza di sicurezza al regime della pubblicità, esse vengono riferite allo stesso soggetto nei cui confronti il procedimento si svolge, in correlazione ai mezzi istruttori richiesti ai fini del giudizio sulla sua personalità. Ma, a prescindere da ogni altra possibile obiezione, è dirimente al riguardo il rilievo che siffatte esigenze risulterebbero comunque ininfluenti rispetto al *petitum*, che mira a lasciare allo stesso interessato la valutazione dell'opportunità di rendere pubblica la trattazione della procedura

Fin qui la Corte Costituzionale sent. 135/2014.

Ritiene questo Collegio sottolineare che tali affermazioni e tali conclusioni debbano estendersi anche al procedimento di sorveglianza innanzi il Tribunale di sorveglianza.

Appare necessario, all'uopo, fare il punto sulla attuale giurisdizione del Tribunale di sorveglianza che nel corso degli anni ha avuto una evoluzione sorprendente non sempre inequivocabilmente riconosciuta.

Non è superfluo ricordare che il Tribunale di Sorveglianza nasce nel 1975 come Sezione di Sorveglianza per la concessione delle misure alternative alla detenzione ai condannati ristretti negli istituti penitenziari.

La svolta giurisdizionale, che dapprima trasforma la Sezione di Sorveglianza in Tribunale di sorveglianza, risale al 1986, legge Gozzini, ampliandone la giurisdizione, e prosegue con la novella del 1998, la legge Simeone-Saraceni, che attribuisce la nuova ed esclusiva competenza alla esecuzione della pena per i liberi in sospensione, ex art. 656, comma 5 c.p.p. e success. modifiche.

Il vecchio giudice di sorveglianza, competente sui soli condannati ristretti in istituto penitenziario diventa Giudice della pena, chiamato a pronunciarsi nella veste di Tribunale di Sorveglianza, sull'An, Quando, Quomodo e Quantum della pena, deputato a decidere sin ab inizio sull'eventuale differimento della pena ex art. 147 c.p. per il libero, (An e Quando) di poi sulla modulazione della pena da eseguirsi per il libero in sospensione, con possibilità di spaziare dall'affidamento in prova per le pene sino a 4 anni e sino a 6 anni ex art. 94 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, attraverso la semilibertà e la detenzione domiciliare per giungere alla carcerazione o all'ergastolo, (Quomodo e Quando), cui si aggiunge la competenza per la esecuzione della pena per i condannati-detenuiti attraverso l'ammissione alle misure alternative nonché la riduzione della pena per liberazione anticipata (Quantum).

Il tutto evidentemente con una incidenza immediata e diretta e con limitazioni di notevole spessore alla libertà personale dell'istante.

Tutto ciò evidentemente può accadere e accade nella consapevolezza che il giudizio innanzi il Tribunale di Sorveglianza fonda secondo giurisprudenza e dottrina costante, nonché sulla scorta del dettato letterale, sull'esame della pericolosità sociale dell'istante, quale prognosi sulla futura probabilità di astensione o reiterazione della commissione di reati; testualmente occorre che il provvedimento emesso «assicuri la prevenzione del pericolo che egli commetta altri reati.»

Ragion per cui si ritiene che non possa non riconoscersi anche a tale giudizio, - il procedimento di sorveglianza aperto ad una giurisdizione abbastanza vasta che, spazia dalla carcerazione al differimento della esecuzione della pena, e ingloba una casistica sanzionatoria, che oscilla dal singolo giorno di detenzione all'ergastolo, passando attraverso una modulistica di misure alternative tra le più varie alla luce del vigente ordinamento penal-penitenziario, - il ragionamento perseguito e le conclusioni raggiunte dalla Corte Costituzionale nella pronuncia 135/2014.



Ed infatti la Corte fonda la declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme che regolano il procedimento di sicurezza sulla natura giuridica e sulla *ratio* del procedimento di sicurezza, laddove evidenzia che: «L'obiettivo precipuo di detto procedimento è, infatti, quello di accertare la concreta pericolosità sociale del soggetto che dovrebbe essere sottoposto alla misura: accertamento al quale il magistrato di sorveglianza è chiamato non solo nell'ipotesi in cui sia egli stesso a provvedere alla dichiarazione di abitualità o professionalità nel reato o all'applicazione di una misura di sicurezza nei casi previsti dall'art. 205, secondo comma, cod. pen., ma anche quando si tratti di dare esecuzione ai corrispondenti provvedimenti assunti dal giudice con la sentenza di condanna o di proscioglimento che definisce il processo penale. Ciò, in ossequio al principio che esige - una volta rimosse le presunzioni legali prefigurate dall'originaria disciplina del codice penale - un giudizio sulla pericolosità effettiva dell'interessato non solo nel momento in cui la misura di sicurezza è applicata, ma anche in quello nel quale essa deve essere concretamente eseguita».

Nel caso in esame infatti, il Tribunale di Sorveglianza, deputato a decidere tra non esecuzione, esecuzione intramoenia o esecuzione extramoenia, deve prima di tutto pronunciarsi sull'attualità nonché sul grado di pericolosità sociale dell'istante, in sede di concreta esecuzione dei provvedimenti emessi dal giudice con la sentenza di condanna: ipotesi del tutto analoga e per nulla «altra» dall'accertamento della pericolosità sociale che compie il magistrato di sorveglianza del procedimento di sicurezza, - «accertamento al quale il magistrato di sorveglianza è chiamato non solo nell'ipotesi in cui sia egli stesso a provvedere alla dichiarazione di abitualità o professionalità nel reato o all'applicazione di una misura di sicurezza nei casi previsti dall'art. 205, secondo comma, cod. pen., ma anche quando si tratti di dare esecuzione ai corrispondenti provvedimenti assunti dal giudice con la sentenza di condanna o di proscioglimento che definisce il processo penale».

D'altro canto, vanno colte le specifiche peculiarità del procedimento di sorveglianza, che valgono a differenziarlo da un complesso di altre procedure camerali. Si tratta, infatti, di un procedimento all'esito del quale il giudice è chiamato ad esprimere un giudizio di merito, inerente la sussistenza e l'attualità della pericolosità sociale del prevenuto, idoneo ad incidere in modo diretto, definitivo e sostanziale sulla libertà personale, bene primario e diritto fondamentale dell'individuo, costituzionalmente tutelato.

Il che conferisce specifico risalto alle esigenze alla cui soddisfazione il principio di pubblicità delle udienze è preordinato.

Vale appena il caso di ricordare, del resto, che la pronuncia del Tribunale di sorveglianza non segue immediatamente la commissione di fatti-reato, ma può intervenire anche dopo notevole lasso di tempo dai fatti commessi e si attualizza previo accertamento della pericolosità sociale dell'interessato. Accade, pertanto, che l'aggressione al soggetto avvenga anche a distanza di anni dai fatti commessi con evidente oltremodo traumatica incidenza sulla libertà personale, della quale non può non tenersi conto ai fini della tutela della garanzia dei diritti della persona, alla luce dei consolidati orientamenti giurisprudenziali, sia nazionali che sovranazionali.

Ancora richiamando la giurisprudenza europea, non è, peraltro, possibile - secondo la Corte europea - non considerare l'entità della «posta in gioco» nelle procedure di prevenzione, le quali mirano alla confisca di «beni e capitali», coinvolgendo così direttamente la situazione patrimoniale della persona soggetta a giurisdizione, nonché gli effetti che esse possono produrre sulle persone: situazione, questa, a fronte della quale «non si può affermare che il controllo del pubblico» - almeno su sollecitazione del soggetto coinvolto - «non sia una condizione necessaria alla garanzia del rispetto dei diritti dell'interessato».

Se questo vale per le misure di prevenzione, quando la «posta in gioco» è la confisca di «beni e capitali», ancor più doverosamente dovrebbe valere quando la «posta in gioco» attiene alla libertà personale del soggetto a giudizio.

Quanto, poi, alle esigenze di riservatezza che potrebbero motivare la sottrazione dell'udienza di sicurezza al regime della pubblicità, come già la Corte Costituzionale nella sent. 135/2014, esse vengono riferite allo stesso soggetto nei cui confronti il procedimento si svolge, in correlazione ai mezzi istruttori richiesti ai fini del giudizio sulla sua personalità. Ma, a prescindere da ogni altra possibile obiezione, è dirimente al riguardo il rilievo che siffatte esigenze risulterebbero comunque ininfluenti rispetto al petitum, che mira a lasciare allo stesso interessato la valutazione dell'opportunità di rendere pubblica la trattazione della procedura.

Potrebbero, invero, richiamarsi le conclusioni già proprie della Corte nella sentenza 135/2014 citata: «Al pari del procedimento di prevenzione e del procedimento di sicurezza,... (anche il procedimento di sorveglianza)... presenta specifiche particolarità che valgono a differenziarlo da un complesso di altre procedure camerali e che conferiscono specifico risalto alle esigenze alla cui soddisfazione il principio di pubblicità delle udienze è preordinato. Si tratta, infatti, di un procedimento all'esito del quale il giudice è chiamato ad esprimere un giudizio di merito, idoneo ad incidere in modo diretto, definitivo e sostanziale su un bene primario dell'individuo, costituzionalmente tutelato, quale la libertà personale.



Si deve, pertanto, concludere che, anche nel caso in esame, sia indispensabile, ai fini della realizzazione della garanzia prevista dall'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, che le persone coinvolte nel procedimento abbiano la possibilità di chiedere il suo svolgimento in forma pubblica.»

Al riguardo, peraltro, va senz'altro escluso che la norma internazionale, così come interpretata dalla Corte europea, contrasti con le conferenti tutele offerte dalla nostra Costituzione.

L'assenza di un esplicito richiamo in Costituzione non scalfisce, in effetti, il valore costituzionale del principio di pubblicità delle udienze giudiziarie: principio che - consacrato anche in altri strumenti internazionali, quale, in particolare, il Patto internazionale di New York relativo ai diritti civili e politici, adottato il 16 dicembre 1966 e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881 (art. 14) - trova oggi ulteriore conferma nell'art. 47, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (cosiddetta Carta di Nizza), recepita dall'art. 6, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea, nella versione consolidata derivante dalle modifiche ad esso apportate dal Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 ed entrata in vigore il 1° dicembre 2009.

La stessa Corte Costituzionale, nella sentenza 93/2010, puntualizza che ha avuto modo, in effetti, di affermare in più occasioni che la pubblicità del giudizio, specie di quello penale, costituisce principio connaturato ad un ordinamento democratico fondato sulla sovranità popolare, cui deve conformarsi l'amministrazione della giustizia, la quale - in forza dell'art. 101, primo comma, Cost. - trova in quella sovranità la sua legittimazione (sentenze n. 373 del 1992, n. 69 del 1991; n. 50 del 1989 ; n. 212 del 1986..).

Il principio non ha valore assoluto, potendo cedere in presenza di particolari ragioni giustificative, purché, tuttavia, obiettive e razionali, collegate ad esigenze di tutela di beni a rilevanza costituzionale.

Sotto diverso profilo, deve altrettanto correttamente escludersi che sia possibile allineare la disciplina censurata alle pronunce della Corte europea per via d'interpretazione. In particolare, va escluso che a tale risultato si possa pervenire per il tramite dell'applicazione analogica - al procedimento di sorveglianza - dell'art. 441, comma 3, cod. proc. pen., il quale prevede che il giudizio abbreviato - normalmente trattato in camera di consiglio - si svolga in udienza pubblica, quando ne facciano richiesta tutti gli imputati.

Va rilevato, infatti, che difettano le condizioni legittimanti tale operazione ermeneutica, sia perché il ricorso all'analogia presuppone il riconoscimento di un vuoto normativa, qui non ravvisabile in presenza di una specifica disposizione contraria (il citato art. 127, comma 6, c.p.p.); sia a fronte delle marcate differenze strutturali e funzionali dei procedimenti in questione (giudizio abbreviato e procedimento di sorveglianza).

Rebus sic stantibus si deve trarre la necessaria conseguenza che le norme censurate violano, *in parte qua*, l'art. 117, primo comma, Cost. e 111, primo comma, Cost.

Sentito il conforme parere del PG.;

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost., 23 e ss. legge 11 marzo 1953 n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per violazione degli artt. 117, primo comma, Cost., e 111, primo comma, Cost., la questione di legittimità costituzionale degli artt. 678, punto 1, e 666, punto 3, c.p.p., nella parte in cui non consentono che il procedimento innanzi il Tribunale di Sorveglianza nelle materie di competenza si svolga, su istanza degli interessati, nelle forme della pubblica udienza.

Sospende la procedura e ordina la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;

Ordina che a cura della Cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati.

Manda alla Cancelleria per adempimenti di rito.

Napoli, 30 giugno 2014

Il Presidente estensore: DI GIOVANNI



N. 190

Ordinanza del 25 ottobre 2013 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia - Sez. staccata di Catania sul ricorso proposto da Tafuri Gaetano contro Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Ferrovie - Funzioni di programmazione ed amministrazione relative a ferrovie in regime di gestione commissariale governativa - Previsione che tutte le funzioni ed i compiti della gestione commissariale sono attribuiti alla competente Direzione generale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Conseguente previsione della cessazione dall'incarico e dall'esercizio delle funzioni dei Commissari governativi precedentemente nominati - Violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza ed arbitrarietà - Lesione del diritto di difesa e di azione in giudizio - Violazione del principio del giudice naturale - Violazione della funzione legislativa per l'adozione della decretazione d'urgenza in assenza dei presupposti di straordinarietà ed urgenza - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio della tutela giurisdizionale.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 21, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 70, 77, 97 e 113.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA SICILIA

SEZIONE STACCATA DI CATANIA

(SEZIONE PRIMA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 3296 del 2010, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Gaetano Tafuri, rappresentato e difeso dagli avv.ti Michele Ali, Antonio Saitta e Luigi Tafuri, con domicilio eletto presso Luigi Tafuri, in Catania, via Umberto n. 296;

Contro il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona del Ministro p.t., rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato di Catania, domiciliata in Catania, via Vecchia Ognina n. 149;

Per l'annullamento - Ricorso introduttivo:

del decreto del 26 novembre 2010 prot. n. 000898 del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, notificato il 3 dicembre 2010, che revoca l'incarico di Commissario della Gestione Governativa della Ferrovia Circumetnea attribuito all'avv. Gaetano Tafuri con decreto ministeriale 7 agosto 2008 n. 110T e lo conferisce all'ing. Virginio Di Giambattista.

Motivi aggiunti:

del decreto del 15 giugno 2011 prot. n. 241 del medesimo Ministro, che revoca nuovamente l'incarico di Commissario della Gestione Governativa della Ferrovia Circumetnea;

del decreto ministeriale 19 aprile 2011 n. 149, che "ritira" in pendenza di giudizio il decreto del 26 novembre 2010 di revoca dell'incarico di Commissario Straordinario attribuito all'avv. Gaetano Tafuri.

Secondi motivi aggiunti:

della nota n. 4870 del 7 luglio 2011 R.U. del Direttore Generale per il Trasporto Pubblico Locale del Ministero intimato, con la quale si comunica la decisione esercitare i compiti istituzionali attribuiti alla Direzione Generale T.P.L. dal V° comma, dell'art. 21, del d.l. n. 98/2011;

dal verbale dell'8 luglio 2011 di assunzione delle funzioni da parte del Direttore generale;

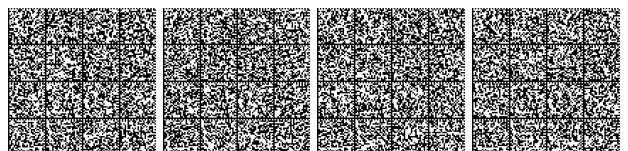
del provvedimento implicito di revoca dell'incarico commissariale;

del provvedimento implicito contenuto nell'art. 21, comma V°, del 6 luglio 2011 n. 98, convertito in legge 15 luglio 2011 n. 111;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;



Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;

Visti gli atti acquisiti con O.C.I. n. 1361/28 maggio 2012, con la quale era stata richiesta all'amministrazione "relazione sulla complessiva vicenda di causa, con indicazione analitica, assistita indi da adeguato prospetto riepilogativo, del numero e della ubicazione delle ferrovie in regime di gestione commissariale governativa e del numero dei commissari governativi cessati dall'incarico e dall'esercizio delle funzioni a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 21, comma V°, del d.l. 6 luglio 2011 n. 98, nonché sullo stato della - eventuale - procedura di trasferimento alla Regioni dei compiti relativi alla Ferrovia Circumetnea";

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 marzo 2013 il dott. Salvatore Schillaci e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.

FATTO

Con decreto ministeriale n. 110 del 7 agosto 2008 il Ministro qui intimato aveva nominato commissario governativo della gestione governativa della Ferrovia Circumetnea l'odierno ricorrente per soddisfare "l'esigenza di promuovere l'attuazione del quadro normativo" richiamato nel decreto "nell'ottica di elevare il livello qualitativo dei servizi di trasporto pubblico da rendere nel bacino circumetneo" nonché "per pervenire ad un assetto organizzativo in grado di assicurare l'ottimale combinazione delle risorse umane, strumentali, finanziarie e gestionali presenti".

Il ricorso ed i successivi motivi aggiunti di gravame sono stati proposti avverso la sequela di atti e provvedimenti con i quali il Ministero ha rimosso il ricorrente dalle dette funzioni di Commissario della Gestione Governativa della Ferrovia Circumetnea.

Con d.m. 26 novembre 2010, n. 898, il Ministero disponeva la sostituzione del ricorrente dalle funzioni di Commissario della Gestione governativa della Ferrovia Circumetnea. Il provvedimento veniva impugnato dinanzi a questa Sezione, che spendeva gli effetti con ordinanza del 17 gennaio 2011, n. 61/2011. Detto provvedimento veniva quindi revocato dallo stesso Ministero con d.m. 19 aprile 2011, n. 149, nelle more della deliberazione del giudizio cautelare d'appello dinanzi al C.G.A. (R.G. 293/2011) proposto dalla medesima Amministrazione.

Con successivo decreto ministeriale 15 giugno 2011, n. 241, il Ministero emanava un nuovo provvedimento del medesimo contenuto, che, fatto anch'esso oggetto di impugnazione con motivi aggiunti, veniva sospeso con decreto Presidenziale 21 giugno 2011, n. 789/2011. Ancor prima che la misura cautelare potesse venir discussa in data 21 luglio 2011, in sede collegiale, però, interveniva il d.l. 6 luglio 2011, n. 98, contenente «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria», con il quale, all'art. 21, comma 5, veniva disposto che «Per le finalità di contenimento della spesa pubblica e con lo scopo di assicurare l'organico completamento delle procedure di trasferimento alle Regioni dei compiti e delle funzioni di programmazione ed amministrazione relativi alle ferrovie in regime di gestione commissariale governativa, tutte le funzioni e i compiti delle gestioni commissariali governative ferroviarie sono attribuite alla competente Direzione generale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. A far data dall'entrata in vigore del presente decreto, i commissari governativi nominati cessano dall'incarico e dall'esercizio delle funzioni». Con ordinanza 26 luglio 2011, n. 1021/2011, questo Tribunale dichiarava improcedibile la domanda cautelare (già accolta con il D.P. n. 789/2011) in ragione del mutato quadro normativo. Il ricorrente notificava ulteriori motivi aggiunti di impugnazione avverso il provvedimento (formalmente normativo, ma ritenuto sostanzialmente amministrativo) contenuto nell'art. 21, comma 5, d.l. n. 98/2011, nonché avverso gli atti con i quali il Ministero aveva dato immediata esecuzione alla previsione normativa. Nel nuovo gravame e nei successivi scritti è stata, tra l'altro, sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 5, del d.l. n. 98 del 2011, per i seguenti motivi:

Violazione degli artt. 3, 97, 24, 25, 113, 70 e 77 della Costituzione, nonché dei principi di uguaglianza, ragionevolezza e non arbitrarietà desumibile dall'art. 3 della Carta.

Il Ministero intimato ha contestato la fondatezza della impugnativa.

Alla pubblica udienza del 14 marzo 2013 la causa è stata assegnata a sentenza.

DIRITTO

Ricorso Introduttivo



Prima censura: Violazione degli artt. 7 e seguenti della legge n. 241/90.

La doglianza è fondata, poiché l'impugnato decreto ministeriale, prot. n. 898 del 26 novembre 2010, dispositivo della cessazione dell'incarico espletato dal ricorrente, in effetti non è stato preceduto dalla comunicazione dell'avvio del procedimento al diretto destinatario del provvedimento medesimo, nonostante il chiaro disposto degli artt. 7 e 8, della legge n. 241/90. Né in seno al decreto avversato risulta ostesa ex professo alcuna ragione di impedimento, derivante da particolare esigenze di celerità, motivatamente e funzionalmente correlata all'esonero dal generale obbligo della P.A. di previamente informare il soggetto che sarà destinatario di un provvedimento idoneo a provocare una deminutio del suo ambito di facoltà. Diversamente opinando sarebbe sufficiente "incollare" al provvedimento limitativo, come clausola di stile, una generica affermazione dell'esistenza di ragioni di celerità della procedura al fine di evitare l'applicazione delle norme che garantiscono il diritto di partecipare al procedimento.

Comunque l'Amministrazione intimata, con ciò riconoscendo la pertinenza del rilievo, ha notificato l'avviso dell'avvio del procedimento conclusosi poi con l'adozione del provvedimento finale impugnato con il primo ricorso per motivi aggiunti.

Seconda censura: Falsa applicazione del decreto legislativo n. 442/19 novembre 1997 in relazione al decreto legislativo n. 296 dell'11 settembre 2000. Eccesso di potere per difetto dei presupposti, motivazione perplesso e sviamento.

Come rilevato dal ricorrente, non è ravvisabile alcuna connessione logico-giuridica tra la ravvisata necessità di conferire l'incarico di commissario della gestione governativa della Ferrovia Circumetnea al Direttore generale preposto alla Direzione Generale per il Trasporto Pubblico Locale del Ministero e la attivazione delle procedure di trasferimento del servizio alla Regione Siciliana, dal momento che:

1) alla luce della normativa di settore citata nel provvedimento non emerge alcuna incompatibilità o interferenza dell'incarico commissariale con la procedura di trasferimento del servizio pubblico di trasporto locale alla Regione Siciliana, sicché attività gestionale in loco e cura di detta procedura costituiscono entità autonome e non confliggenti;

2) la motivazione riportata in seno al quarto "considerato" costituisce una vera e propria petizione di principio, un salto logico rispetto alla manifestata esigenza di operare il trasferimento del servizio in applicazione di una normativa parimenti menzionata in seno all'originario provvedimento di conferimento delle funzioni all'odierno ricorrente. In altri termini è evidente che il Ministero (*cf.* anche gli atti regionali prodotti relativi all'attività della Commissione Paritetica ex art. 43 Statuto Siciliano) può autonomamente provvedere ad attuare le procedure di trasferimento, tramite proprio il Direttore generale di settore, senza la necessità di previamente acquisire ed esercitare direttamente e onerosamente (sotto il profilo funzionale ed economico) attività, meramente amministrativo-gestionali, della funzione commissariale, sicché appare ancora una mera affermazione l'espressione "...possono essere agevolmente effettuate soltanto dalle competenti strutture di questo Ministero...".

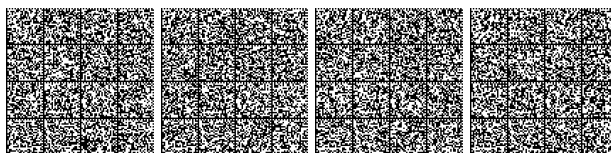
Terza censura: Eccesso di potere per contraddittorietà e difetto di motivazione.

A sostegno della nomina del ricorrente con decreto ministeriale n. 110 del 7 agosto 2008 era stata ivi rassegnata, la seguente motivazione: "Considerata l'esigenza di promuovere l'attuazione del richiamato quadro normativo al fine di garantire una più stretta coerenza tra le complesse attività aziendali ed i provvedimenti amministrativi del Ministero mirati alla ottimizzazione dei compiti istituzionali allo stesso affidati, nell'ottica di elevare il livello qualitativo dei servizi di trasporto pubblico da rendere nel bacino circumetneo; Ritenuto indispensabile pervenire ad un assetto organizzativo in grado di assicurare l'ottimale combinazione delle risorse umane, strumentali, finanziarie e gestionali nell'impresa governativa in argomento".

In altri termini nel provvedimento di conferimento all'odierno ricorrente delle funzioni di commissario della gestione governativa della F.C., in vista del trasferimento di tale servizio di trasporto pubblico locale alla Regione Siciliana allorquando sarebbero state disponibili le relative risorse finanziarie (e quindi con riferimento alle limitate disponibilità attuali), viene assegnato allo stesso, quale organo strumentale che agisce per delega del Ministro, il compito di coordinare, ottimizzandole, la utilizzazione delle risorse di ogni tipo presenti nell'impresa di cui trattasi in collegamento con l'attività provvedimentale propria del Ministero.

Coglie quindi nel segno la rubricata doglianza di eccesso di potere per contraddittorietà e difetto di motivazione, poiché nel provvedimento impugnato è assente qualsivoglia motivazione sulla inidoneità o, almeno, insufficienza dell'attività concretamente svolta dal ricorrente rispetto alle sopra indicate finalità.

Ché anzi la relazione in atti del Collegio dei Revisori di cui al verbale n. 3/10 rileva "che la nuova gestione commissariale, dopo il sostanziale immobilismo della precedente, ha dato un nuovo impulso all'Azienda attraverso proficue ed efficaci iniziative che hanno determinato un sensibile miglioramento nell'attività gestionale"; e ... "in sintesi si rappresenta che alcune anomalie derivanti dai precedenti periodi gestionali... sono state eliminate o sono in via di soluzione".



Nella comparazione, insomma, dei due provvedimenti - di nomina e di revoca, emergono immediatamente sul punto chiari profili di difetto di giustificazione e comunque di incompatibilità logica, posto che, si ripete, gestione e trasferimento alla Regione Siciliana costituiscono procedure differenti e reciprocamente autonome.

Primo ricorso per motivi aggiunti

Prima censura: Eccesso di potere per sviamento.

Con tale doglianza viene avversato il decreto ministeriale del 19 aprile 2011 n. 149, con il quale viene disposto il ritiro del decreto ministeriale n. 898/26 novembre 2010 (impugnato con il ricorso introduttivo) nella parte in cui strumentalmente si giustifica tale ritiro con la circostanza che “i tempi previsti per la definizione nel merito del procedimento giurisdizionali possono influire negativamente sullo svolgimento dell’attività amministrativa propedeutica al trasferimento della gestione di cui sopra alla Regione Siciliana”.

Il rilievo è pertinente.

Infatti contraddittoriamente, da una parte, si invocano, in vista dell’asserite necessità di accelerare le procedure di trasferimento di tale servizio alla Regione Siciliana, ragioni di urgenza per escludere la definizione del merito (e quindi con cognizione piena) della controversia e, dall’altra, si ignora che la trattazione del merito era stata già, fissata con l’ordinanza cautelare n. 61/2011 in prossimità per l’udienza pubblica del 7 luglio 2011: con la conseguenza, in pratica, di dilatare i tempi processuali.

Le considerazioni che precedono trovano conferma sia nel fatto che l’incarico al Direttore Generale del Ministero, di cui al successivo decreto ministeriale n. 241 del 15 giugno 2011, viene conferito senza limiti di tempo, e cioè “per il periodo necessario al completamento delle procedure di trasferimento della stessa Gestione alla Regione siciliana”, e sia nella fase assolutamente prodromica e iniziale della procedura di trasferimento (sostanzialmente condizionata dalla ricerca e dalla rimessa alla Regione Siciliana delle relative risorse finanziarie da parte dello Stato), emergente dalla nota in atti Prot. n. 14879/CP 22 del 4 aprile 2011 della Presidenza della Regione Siciliana sullo stato dei lavori della Commissione Paritetica ex art. 43 dello Statuto siciliano. Sembra quindi emergere da tale atto di ritiro e dal successivo d.m. n. 241/2011, in quanto riproduce in toto le già rilevate ultronee considerazioni del decreto di cessazione precedente, l’intenzione di pervenire comunque alla sostituzione dell’odierno ricorrente, risultato quest’ultimo poi consolidato tramite la norma dell’art. 21, comma 5°, del d.l. 6 luglio 2011 n. 98, sulla cui illegittimità costituzionale si argomenterà appresso.

Seconda e Terza censura (riproducono quelle di pari numerazione del ricorso introduttivo).

Come si è rilevato, il nuovo provvedimento di cessazione delle funzioni commissariali riproduce quello già avversato con il ricorso introduttivo. Ne segue che le censure seconda e terza che assistono il ricorso per motivi aggiunti, identiche a quelle di pari numerazione del ricorso introduttivo, sono, per le ragioni già evidenziate in tale sede, parimenti fondate.

Il ricorso introduttivo e quello per motivi aggiunti dovrebbero quindi essere accolti con conseguente annullamento dei provvedimenti con gli stessi impugnati. Tuttavia la sopravvenienza nel corso del giudizio della disposizione normativa recata dall’art. 21, comma V°, d.l. n. 98 del 6 luglio 2011, convertito con legge n. 111 del 15 luglio 2011 (“Per le finalità di contenimento della spesa pubblica e con lo scopo di assicurare l’organico completamento delle procedure di trasferimento alle regioni dei compiti e delle funzioni di programmazione ed amministrazione relativi alle ferrovie in regime di gestione commissariale governativa, tutte le funzioni e i compiti delle gestioni commissariali governative ferroviarie sono attribuite alla competente Direzione generale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. A far data dall’entrata in vigore del presente decreto, i commissari governativi nominali cessano dall’incarico e dall’esercizio delle funzioni”), osterebbe all’accoglimento dell’impugnativa, stante la chiarezza e la perentorietà del testo, nonché l’evidente impossibilità di interpretazioni differenti da quelle prima facie emergenti ovvero costituzionalmente orientate. Ne conseguirebbe, senza la necessità di mediazione di ulteriori attività provvedimentali, la improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse.

Assumono quindi rilevanza le prospettate questioni di illegittimità costituzionale di detta disposizione normativa, che il Collegio ritiene che siano non manifestamente infondate in relazione agli articoli della Carta di seguito indicati ed alla luce delle acquisizioni istruttorie disposte con l’ordinanza n. 1361/2012.

Invero: quanto agli artt. 3 e 97 della Costituzione:

1) La relazione inviata in data 9 novembre 2012 dal Ministero intimato in esito all’O.C.I. appena indicata, con riferimento ai quesiti posti, ammette *de plano* (cfr. pag. 10 in fine) che “unica azienda ancora non trasferita alla competente Regione e la Ferrovia Circumetnea” al momento dell’entrata in vigore della norma dell’art. 21, comma 5, del d.l. n. 98 del 6 luglio 2011. Del resto già nella memoria dell’Avvocatura Erariale del 10 gennaio 2011 (a pag. 3) erano state rassegnate analoghe conclusioni sul punto.



Il ricorrente è quindi l'unico commissario governativo cessato dall'incarico in applicazione dell'art. 21, comma 5°, del d.l. n. 98/6 luglio 2011. Né, in futuro, per effetto, da ultimo, delle disposizioni del decreto legislativo n. 422/19 novembre 1997 (*cf.* ancora la relazione ministeriale alle pagine 9/10), potranno essere istituite ed esercire altre ferrovie in gestione commissariale governativa.

Ne segue che la norma del 5° comma, dell'art. 21, d.l. n. 98/11 sembra essere, sic et simpliciter, una non rituale legge-provvedimento, riguardante nella realtà un solo soggetto, ad onta delle numero plurale ivi più volte utilizzato (con riferimento alle regioni, alle ferrovie in g.c.g., ai commissari governativi in servizio al momento, mentre in realtà soltanto la regione siciliana è la possibile destinataria del trasferimento, la Circumetnea, e soltanto la stessa, potrà essere destinataria della norma e soltanto l'odierno ricorrente, ultimo commissario governativo, potrà cessare l'incarico).

In altri termini la vicenda vista nella sua sequenza procedimentale/processuale d.m. iniziale di revoca dell'incarico n. 898 del 26 novembre 2010; decreto Presidenziale n. 47/6 dicembre 2010 di sospensione e fissazione della camera di consiglio al 13 gennaio 2011; Prima ordinanza di sospensiva n. 61/17 gennaio 2011, con fissazione della U.P. al 7 luglio 2011; Proposizione da parte del Ministero intimato di numero due ricorsi per regolamento di competenza dinanzi al C.d.S., rigettate con ordinanze n. 1199/22 febbraio 2011 e n. 1550/8 marzo 2011; Successivo d.m. del 19 aprile 2011 n. 149 di ritiro del d.m. n. 61/2011; Proposizione da parte del Ministero intimato di appello cautelare dinanzi al C.G.A. avverso l'ordinanza n. 61/2011, conclusosi poi con una pronuncia di improcedibilità a seguito del successivo d.m. del 15 giugno 2011; indi secondo d.m. di revoca dell'incarico n. 241 del 15 giugno 2011, sospeso con decreto Presidenziale n. 789 del 21 giugno 2011 con coeva fissazione della Camera di consiglio alla data del 21 luglio 2011; infine, emanazione del decreto legge n. 98 del 6 luglio 2011 e ordinanza della Sezione di improcedibilità della domanda cautelare del 21/26 luglio 2011 n. 1021 in applicazione del dettato del comma V°, dell'art. 21, del medesimo decreto legge) ed in considerazione anche della ultroneità della disposizione rispetto allo scopo dichiarato nel preambolo del decreto legge, sembra avere l'obbiettivo peculiare di escludere, comunque, il ricorrente. Da ciò deriva la violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza e buon andamento (*cf.* sent. Corte Cost. n. 267/13 luglio 2007).

2) Quanto agli artt. 24, 25 e 113 Cost.:

La sequenza procedimentale e processuale sopraindicata e la ultroneità disposizione rispetto alle finalità del decreto legge inducono il Collegio a ritenere che un ulteriore effetto o scopo indiretto, all'evidenza non perseguibile, sia stato quello di evitare le imminenti decisioni cautelati e di merito, dalla amministrazione paventate come presumibilmente sfavorevoli, e quindi poterne eludere il contenuto precettivo (*cf.* Corte Cost. sent. n. 267/13 luglio 2007).

3) Quanto ancora al principio di ragionevolezza e non arbitrarietà desumibile dall'art. 3 della Carta:

Emerge con nettezza una contraddizione, una non consecutio logica tra il preambolo del d.l. n. 98/11, che vale a giustificare l'adozione, e la disposizione del comma 5°, dell'art. 21 citato. Invero la cessazione dell'incarico ultimo commissario governativo non si comprende come:

a) possa concorrere alla stabilizzazione finanziaria e al contenimento della spesa pubblica specie ove si consideri la irrilevanza del suo compenso in sé e in relazione alle maggiori spese necessarie per i viaggi, l'alloggio, il vitto e l'indennità di missione del Direttore generale del T.P.L. del Ministero, che dovrà in loco gestire F.C. pur conservando i suoi compiti presso il Ministero medesimo;

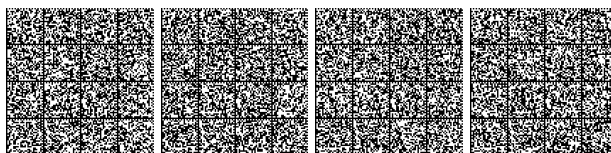
b) sia espressione di un impegno assunto in sede comunitaria ovvero possa costituire uno stimolo fiscale.

Ne segue ulteriormente per tale eterogenea disposizione l'evidente assenza del requisito della straordinaria necessità ed urgenza.

4) Quanto agli artt. 70 e 77 della Carta.:

Per quanto già rassegnato, è evidente che la disposizione del V° comma, dell'art. 21 citato non è sussumibile tra i "casi straordinari di necessità e urgenza", che abilitano il Governo a derogare eccezionalmente all'ordinario riparto costituzionale delle funzioni legislative.

Si ripete che tale norma appare disomogenea rispetto alle finalità del d.l., come espresse nel preambolo dello stesso, ed idonea comunque ad assicurare, sia pure in misura minima, l'attuazione di qualsivoglia delle ipotesi ivi contemplate. Né la legge di conversione, in esito peraltro ad un voto di fiducia, può sanare tale vizio procedurale attinente all'alterazione delle competenze tra Parlamento e Governo: opinare diversamente significherebbe attribuire, in concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie (*cf.* sentenze Corte Cost. n. 171/07 e n. 128/08).



In punto di fatto, poi, la impossibilità concreta di attuare celermente il trasferimento della F.C. alla regione siciliana si desume dalla indisponibilità manifestata da quest'ultima ad "accettare il trasferimento finché non fossero state trasferite anche le risorse necessarie" (cfr memoria dell'avvocatura erariale del 10 gennaio 2011).

Del resto, infine, anche a non volerla considerare per ipotesi quella che è: una norma fotografica, la disposizione appare ex se intimamente contraddittoria, poiché potrebbe verificarsi anzi un maggiore esborso di denaro pubblico e poiché in ogni caso non vi è alcun nesso tra procedura di trasferimento dei compiti alle regioni ed eliminazione delle g.c.g., cosicché anche sotto tale profilo viene a mancare il requisito della necessità e dell'urgenza.

In conclusione, il giudizio deve essere sospeso e gli atti vanno trasmessi alla Corte Costituzionale, apparendo rilevante e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale del comma V°, dell'art. 21, del decreto legge n. 98 del 6 luglio 2011 in relazione agli artt. 3, 97, 24, 25, 113, 70 e 77 della Costituzione.

Ogni ulteriore statuizione resta riservata alla decisione definitiva.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sezione staccata di Catania (Sezione Prima), non definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe;

Visti gli artt. 134 della Costituzione e l'art. 23, della legge 11 marzo 1953 n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale del comma V°, dell'art. 21, del decreto legge n. 98 del 6 luglio 2011 in relazione agli artt. 3, 97, 24, 25, 113, 70 e 77 della Costituzione;

Dispone la sospensione del presente giudizio;

Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica;

Riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione.

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 11 luglio 2013, giusta riserva alla c.c. del 14 marzo 2013, con l'intervento dei magistrati:

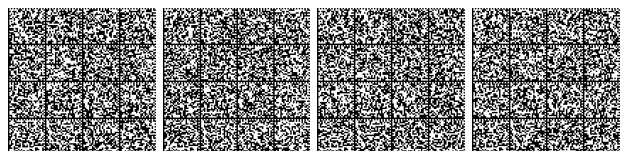
Biagio Campanella, Presidente;

Salvatore Schillaci, Consigliere, Estensore;

Maria Stella Boscarino, Consigliere.

Il Presidente: CAMPANELLA

L'estensore: SCHILLACI



N. 191

Ordinanza del 16 maggio 2014 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Liguria sui ricorsi riuniti proposti da Desama Costruzioni S.r.l. contro Ministero dell'interno e Arte Savona – Azienda regionale territoriale per l'edilizia della provincia di Savona e Lamone Moreda S.r.l.

Giustizia amministrativa - Competenza territoriale inderogabile - Previsione che la competenza territoriale relativa al provvedimento da cui deriva l'interesse a ricorrere attrae a sé anche quella relativa agli atti presupposti dello stesso provvedimento tranne che si tratti di atti normativi o generali, per la cui impugnazione restano fermi gli ordinari criteri di attribuzione della competenza - Violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza - Incidenza sul diritto di azione in giudizio - Violazione del principio del giudice naturale - Violazione dei principi del giusto processo per l'eccessiva difficoltà frapposta al diritto di agire e di resistere in giudizio.

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, art. 13, comma 4-*bis*, introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. a), n. 2, del decreto legislativo 14 settembre 2012, n. 160.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25 e 111.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LIGURIA

(SEZIONE SECONDA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 170 del 2013, proposto da: DE.SA.MA Costruzioni S.r.l., rappresentata e difesa dagli avv. Felice Laudadio, Francesco Picca e Giovanni Bormioli, con domicilio eletto presso l'avv. Giovanni Bormioli nel suo studio in Genova, piazza Dante, 9/14;

Contro Ministero dell'interno, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Genova, viale Brigade Partigiane, 2; A.R.T.E. Savona — Azienda Regionale Territoriale per l'Edilizia della provincia di Savona, in persona dell'Amministratore Unico in carica, rappresentata e difesa dagli avv. Paolo Gaggero e Sabina Petroni, con domicilio eletto presso l'avv. Paolo Gaggero nel suo studio in Genova, via Roma, 3/9;

Sul ricorso numero di registro generale 171 del 2013, integrato da motivi aggiunti, proposto da: DE.SA.MA Costruzioni S.r.l., rappresentata e difesa dagli avv. Felice Laudadio, Francesco Picca e Giovanni Bormioli, con domicilio eletto presso l'avv. Giovanni Bormioli nel suo studio in Genova, piazza Dante, 9/14;

Contro Ministero dell'interno, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Genova, viale Brigade Partigiane, 2; A.R.T.E. Savona — Azienda Regionale Territoriale per l'Edilizia della provincia di Savona, in persona dell'Amministratore Unico in carica, rappresentata e difesa dagli avv. Paolo Gaggero e Sabrina Petroni, con domicilio eletto presso l'avv. Paolo Gaggero nel suo studio in Genova, via Roma, 3/9;

Nei confronti di Limone Moreda S.r.l., rappresentata e difesa dall'avv. Giovanni Lauricella, con domicilio eletto presso la segreteria del T.A.R. Liguria in Genova, via dei Mille, 9;

Per l'annullamento quanto al ricorso n. 170 del 2013:

dell'informativa ex art. 4 del D.Lgs. n. 490 del 1994 del Dirigente dell'Area 1/Ter/O.S.P. della Prefettura di Napoli n. 1/2/21409/Area1/TER OSP e degli atti alla stessa presupposti, tra i quali gli ulteriori approfondimenti svolti dalle FF.OO., nonché della determina n. 0018384 del 17 dicembre 2012 dell'ARTE di Savona e del decreto dell'Amministratore Unico n. 281 del 17 dicembre 2012, successivamente comunicati, contenenti risoluzione del contratto di appalto del 24 gennaio 2011, n. 5775 e dell'atto di sottomissione del 19 luglio 2012 rep. 6201 ad oggetto lavori di nuova costruzione di un fabbricato di edilizia residenziale pubblica, costituito da 33 alloggi, in Albenga, località San Fedele, e di ogni atto preordinato, connesso e conseguente, ivi compresa la comunicazione della Prefettura di Savona n. 18359 del 17 dicembre 2012;

quanto al ricorso n. 171 del 2013:

dell'informativa ex art. 4 del D.Lgs. n. 490 del 1994 del Dirigente dell'Area 1/Ter/O.S.P. della Prefettura di Napoli n. 1/2/21409/Area1/TER OSP e degli atti alla stessa presupposti, tra i quali gli ulteriori approfondimenti svolti dalle FF.OO., nonché della determina n. 0018384 del 17 dicembre 2012 dell'ARTE di Savona e del decreto dell'Amministratore Unico n. 282 del 17 dicembre 2012, successivamente comunicati, contenenti risoluzione del contratto di appalto del 27 settembre 2012 rep. 6207 ad oggetto lavori di recupero della ex Centrale ENEL di Savona, e di ogni atto preordinato, connesso e conseguente, ivi compresa la nota della Prefettura di Savona di trasmissione del provvedimento della Prefettura di Napoli n. 18359 del 17 dicembre 2012;



e, con ricorso per motivi aggiunti, per l'annullamento:

dell'aggiudicazione definitiva in favore dell'impresa Lamone Moreda S.r.l. del completamento dei lavori di ricupero ex centrale ENEL in Savona, loc. Lavagnola, con realizzazione di 88 alloggi e.r.p., ottenuti con decreto dell'Amministrazione n. 218 del 16 luglio 2013, successivamente comunicato, nonché per la declaratoria di inefficacia del contratto eventualmente stipulato.

Visti i ricorsi, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'interno, dell'A.R.T.E. Savona e di Lamone Moreda S.r.l.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 marzo 2014 il dott. Richard Goso e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.

A seguito di interdittiva antimafia ex artt. 4 del d.lgs. n. 490/1994 e 10 del d.P.R. n. 252/1998, emessa dalla Prefettura di Napoli nei confronti dell'impresa ricorrente con provvedimento del 6 dicembre 2012, l'Azienda Regionale Territoriale per l'Edilizia della provincia di Savona (A.R.T.E.) adottava atti consequenziali consistenti nella risoluzione del contratto di appalto stipulato in data 24 gennaio 2011 per la costruzione di un fabbricato di edilizia residenziale pubblica nel territorio del comune di Albenga (SV) e del contratto di appalto stipulato in data 27 settembre 2012 per il ricupero dell'ex centrale E.N.E.L. di Savona.

Con ricorsi giurisdizionali rispettivamente rubricati ai nn. 170 e 171 r.g. del 2013, l'impresa interessata impugnava le determinazioni su indicate, deducendo articolate censure di legittimità nei confronti dell'atto presupposto (l'informativa antimafia) e l'illegittimità in via derivata delle risoluzioni contrattuali disposte dall'A.R.T.E.

Previa costituzione in giudizio dell'A.R.T.E. Savona, i due ricorsi erano chiamati all'udienza camerale del 7 marzo 2013, fissata per la trattazione delle istanze cautelari incidentalmente proposte da parte ricorrente, all'esito della quale, con ordinanze nn. 92 e 93 emesse in pari data, era sollevata d'ufficio, ai sensi dell'art. 73, comma 3, cod. proc. amm., la questione della competenza territoriale del T.A.R. adito.

Le parti prendevano posizione sulla questione come sopra sollevata: l'intimata Amministrazione dell'interno, costituitasi in giudizio con il patrocinio dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Genova, indicava quale giudice territorialmente competente il T.A.R. Campania, Napoli, rilevando che l'interesse a ricorrere derivava dall'interdittiva emessa dal Prefetto di Napoli, mentre i provvedimenti dell'A.R.T.E. Savona erano stati censurati solo in via derivata; l'A.R.T.E. e l'impresa ricorrente, dichiarando di condividere i principi affermati dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato con le ordinanze nn. 33 e 34 del 2012, ritenevano che sussistesse, invece, la competenza territoriale dell'adito T.A.R. Liguria.

I due ricorsi, quindi, erano chiamati all'udienza camerale del 21 marzo 2013 e trattenuti per la decisione delle istanze cautelari.

Con ordinanza della Sezione n. 532 del 27 marzo 2013, era disposta la riunione dei due ricorsi in quanto connessi dal punto di vista oggettivo e soggettivo nonché accomunati dall'identità delle questioni dedotte.

Inoltre, discostandosi dichiaratamente dall'orientamento della Plenaria, il Collegio optava per la competenza territoriale del Tribunale amministrativo nella cui circoscrizione ha sede l'autorità prefettizia autrice dell'atto presupposto, conseguentemente indicando quale giudice competente il T.A.R. Campania, sede di Napoli.

In accoglimento dell'istanza di regolamento di competenza proposta dall'impresa ricorrente, il Consiglio di Stato, con ordinanza della terza Sezione n. 3976 del 29 luglio 2013, riformava il provvedimento suddetto, dichiarando competente il T.A.R. Liguria.

Nel prosieguo del giudizio, parte ricorrente impugnava con motivi aggiunti il provvedimento del 16 luglio 2013, con cui l'A.R.T.E. aveva aggiudicato ad altra impresa i lavori di ricupero dell'ex centrale E.N.E.L. di Savona (ric. n. 171/2013), proponendo anche domanda di inefficacia del contratto.

All'udienza camerale del 3 ottobre 2013, il difensore di parte ricorrente dichiarava di rinunciare alle istanze cautelari proposte nei due giudizi.

In seguito, veniva depositata in atti copia della sentenza n. 5746 del 4 dicembre 2013, con cui la prima Sezione del T.A.R. Campania, Napoli, aveva annullato l'interdittiva antimafia della Prefettura di Napoli 6 dicembre 2012, impugnata anche nel presente giudizio, sulla base della quale la ricorrente medesima era stata esclusa da una gara d'appalto indetta da Ferrovia Nord S.p.a.

I due ricorsi, infine, sono stati chiamati all'udienza pubblica del 6 marzo 2014 e ritenuti in decisione.



In sede di trattazione orale, le parti hanno ribadito le rispettive conclusioni: il difensore di parte ricorrente, in particolare, ha rilevato che, in ragione del tempo trascorso, doveva ritenersi sostanzialmente venuto meno l'interesse dell'impresa all'aggiudicazione dei due appalti (tanto che nel ricorso n. 171/2013 non era stata presentata domanda di subentro nel contratto), mentre la definizione nel merito dei due giudizi conservava piena attualità ai fini di successive iniziative risarcitorie.

1) Tutto ciò premesso, il Collegio dubita, in relazione agli artt. 3, 24, 25 e 111 della Costituzione, della legittimità costituzionale del comma 4-*bis* dell'art. 13 del D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (codice del processo amministrativo), che, secondo l'interpretazione assunta dal diritto vivente, attrae alla competenza territoriale relativa al provvedimento da cui deriva l'interesse a ricorrere quella relativa agli atti presupposti dallo stesso provvedimento, anche nel caso di connessione fra atto principale e atti consequenziali, fatta solamente eccezione per l'impugnazione di atti normativi o generali.

2) Il comma 4-*bis* citato è stato introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. a), n. 2, del D.Lgs. 14 settembre 2012, n. 160 (cd. «secondo correttivo»), allo scopo di disciplinare, con riferimento ai numerosi casi di connessione tra atti amministrativi che ricadono nella competenza di diversi tribunali amministrativi, lo spostamento della competenza per ragioni di connessione.

Tale disposizione prevede che «la competenza territoriale relativa al provvedimento da cui deriva l'interesse a ricorrere attrae a sé anche quella relativa agli atti presupposti dallo stesso provvedimento».

È stabilita un'eccezione (non rilevante nella presente fattispecie) concernente gli atti normativi e generali, «per la cui impugnazione restano fermi gli ordinari criteri di attribuzione della competenza».

3) La soluzione dell'accennata questione di legittimità costituzionale concerne la disposizione processuale sulla base della quale il Consiglio di Stato, con l'ordinanza n. 3976/2013, richiamando principi espressi dall'Adunanza Plenaria nelle sentenze nn. 33 e 34 del 2012, ha affermato la competenza territoriale dell'adito Tribunale amministrativo.

È proprio in virtù dell'applicazione di tale disposizione, cioè, che questo Tribunale si trova investito della controversia in esame.

Appare evidente, dunque, l'intrinseca rilevanza della questione di legittimità costituzionale della disposizione medesima, sollevata con la presente ordinanza.

Se, infatti, siffatta questione fosse ritenuta fondata dalla Consulta, la controversia dovrebbe essere rimessa per competenza al T.A.R. della Campania, secondo le originarie richieste della stessa Amministrazione dell'interno.

4) Quanto, poi, alla non manifesta infondatezza della questione, sollevata d'ufficio, va osservato che il comma 4-*bis* dell'art. 13, cori. proc. amm., secondo l'interpretazione assunta dal diritto vivente, regola il rapporto di connessione attraendo alla competenza territoriale inderogabile relativa all'atto consequenziale quella relativa all'atto principale presupposto.

Il caso emblematico è proprio quello, controverso nel presente giudizio, dell'interdittiva prefettizia cui abbia fatto seguito l'adozione di misure strettamente consequenziali (esclusione da gare d'appalto o risoluzione di contratti già stipulati) da parte di amministrazioni aventi sede in diverse circoscrizioni di tribunale amministrativo, laddove ciascuno dei provvedimenti connessi è direttamente lesivo e determina autonomamente l'interesse a ricorrere, ma l'interdittiva si configura chiaramente come atto principale che per di più, nel caso della cosiddetta interdittiva tipica, rende doverosa l'applicazione delle misure consequenziali.

In tali ipotesi, prima dell'entrata in vigore del codice del processo amministrativo, era comunemente affermata la competenza del T.A.R. nella cui circoscrizione era ricompresa la Prefettura che aveva adottato l'informativa (*cf.*, ad es., T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 28 gennaio 2011, n. 45).

Dopo, l'entrata in vigore del codice, invece, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, sostanzialmente valorizzando l'elemento rappresentato dalla dimensione spaziale degli effetti dei provvedimenti impugnati, ha invariabilmente ritenuto competente per la controversia avente ad oggetto tanto l'interdittiva quanto gli atti consequenziali il giudice territorialmente competente per i provvedimenti susseguenti, precisando da ultimo che tale conclusione doveva ritenersi esplicitamente confermata dal legislatore con lo *jus superveniens* di cui al citato comma 4-*bis*.

Siffatta interpretazione è ormai consolidata ed identifica certamente il diritto vivente, essendo stata ribadita, con analoghi supporti argomentativi, da tre decisioni della Plenaria susseguite a breve distanza temporale: le ordinanze n. 33 del 24 settembre 2012, n. 34 del 19 novembre 2012 (espressamente richiamate dal Consiglio di Stato nell'ordinanza n. 3976 cit.) e n. 3 del 4 febbraio 2013.

Ed invero, questo Tribunale aveva ritenuto che la disposizione in esame potesse prestarsi anche ad una diversa lettura che ne avrebbe circoscritto la portata applicativa all'ipotesi di connessione tra atto principale e atto presupposto, senza comprendere il diverso caso della connessione tra atti principali (le interdittive antimafia) e atti consequenziali o applicativi (le misure rescissorie adottate dalle amministrazioni appaltanti), dove i secondi si pongono in rapporto di completa subordinazione giuridica rispetto ai primi.



Questa interpretazione alternativa aveva trovato applicazione nel presente giudizio, inducendo il Tribunale ad individuare, sulla base del criterio di accessorialità previsto dall'art. 31 cod. proc. civ., la competenza territoriale del T.A.R. Campania, nella convinzione che, nel rapporto tra domanda di annullamento dell'informativa antimafia e domanda di annullamento dell'atto consequenziale, dovesse essere attribuita prevalenza alla prima per la sua principalità, mentre la seconda riveste un ruolo prettamente accessorio.

Essa è stata sconfessata, però dal Consiglio di Stato, con una decisione essenzialmente motivata con riferimento ai principi affermati dall'Adunanza plenaria.

Ciò dimostra che non sussiste, allo stato, un orientamento giurisprudenziale, seppure minoritario, che si ponga in contrasto con la linea interpretativa fatta propria dalla Plenaria, la quale costituisce, pertanto, compiuta espressione del diritto vivente della cui costituzionalità questo giudice dubita (il diritto vivente come oggetto di questione di legittimità costituzionale, *cf.*, da ultimo, Corte cost., 15 novembre 2012, n. 253).

5) Così intesa, però, la disposizione in parola confligge con il canone di ragionevolezza desumibile dall'art. 3 della Costituzione, innanzi tutto in quanto, anziché valorizzare il legame del giudice con la realtà del territorio in cui opera, opta per l'attribuzione della lite ad un giudice che può essere (come nel presente caso) assai lontano dal luogo in cui si è svolta la vicenda sostanziale all'origine del contenzioso, ossia distante dalle autorità amministrative e di polizia che hanno curato gli accertamenti istruttori sfociati nell'adozione dell'informativa antimafia.

Ne risulta compromessa, dunque, l'esigenza di vicinanza del giudice ai fatti che è chiamato a conoscere (le circostanze di fatto sulle quali si fonda l'adozione della misura di prevenzione), con la possibilità che la cognizione della lite sia attribuita ad un giudice non altrettanto idoneo a fornire una risposta di giustizia adeguata al caso concreto.

Sotto altro aspetto, ancor più grave appare la violazione del canone della ragionevolezza insita nel fatto che la ripetuta disposizione non assicura l'univocità delle pronunce giurisdizionali relative alla medesima fattispecie.

Essa, infatti, implica di per sé, laddove la medesima interdittiva antimafia abbia dato luogo all'adozione di distinte misure rescissorie da parte di amministrazioni aventi sede in diverse circoscrizioni di tribunale amministrativo, il pericolo di risposte giurisdizionali dissimili nei contenuti e, in ipotesi, contrastanti tra loro.

Un esempio concreto è fornito proprio dalla presente vicenda contenziosa, dove il giudice adito è chiamato a vagliare la legittimità di un atto principale che, nelle more del giudizio; è stato annullato dal T.A.R. Campania, con una pronuncia che questo Tribunale potrebbe eventualmente non condividere (o non poter assumere per diversità delle censure prospettate), conseguentemente determinandosi per il rigetto del ricorso.

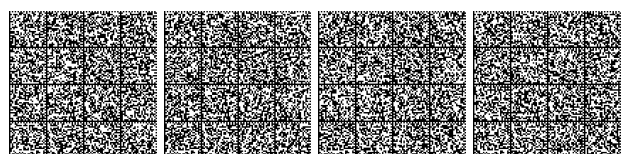
La criticità presente nella soluzione apprestata dal diritto vivente si identifica, perciò, con la possibile formazione di giudicati contrastanti rispetto alla stessa vicenda sostanziale: si tratta di un inconveniente che non può essere integralmente eliminato grazie all'opera di uniformazione eventualmente svolta dal giudice d'appello in quanto, oltre all'evenienza che non tutte le pronunce siano appellate, anche in quest'ultima sede permane la possibilità che le questioni controverse siano fatte oggetto di valutazioni non coincidenti.

Né, peraltro, l'irragionevolezza sarebbe esclusa se questo Tribunale, tenendo conto della statuizione di annullamento ancora non definitiva sopravvenuta in altro giudizio, che ha privato allo stato il provvedimento principale di ogni rilievo sul piano giuridico, ritenesse di dichiarare improcedibili i ricorsi in esame nella parte in cui viene impugnata la presupposta misura di prevenzione, giacché in tal modo si determinerebbe l'automatica caducazione di atti di una stazione appaltante che non è stata presente nel giudizio presso altro T.A.R., il cui esito ha determinato la caducazione stessa.

Tale risultato, che sembra dimostrare ex se l'irragionevolezza della disposizione *de qua* nell'interpretazione privilegiata dal diritto vivente, non potrebbe verificarsi, ovviamente, se la competenza si radicasse in capo al giudice nella cui circoscrizione ha sede l'autorità emanante l'informativa antimafia, ossia l'atto che costituisce oggetto principale della domanda di annullamento nonché l'unico gravato, di norma, con specifiche censure di legittimità.

Sotto ulteriore aspetto, l'irragionevolezza della disposizione deve ravvisarsi anche nella circostanza che essa finisce con l'affidare, in realtà, il giudizio sulla legittimità dell'informativa antimafia in modo del tutto casuale, cioè al T.A.R. chiamato per primo a decidere (ovvero che comunque si pronuncia prima degli altri), così violando anche il principio del giudice naturale precostituito per legge stabilito dall'art. 25, comma 1, Cost.

6) Si rileva, in secondo luogo, la violazione del canone della piena ed effettiva tutela giurisdizionale affermato dagli artt. 24, comma 1, e 111, comma 1, Cost., poiché l'interpretazione assunta dal diritto vivente del comma 4-bis dell'art. 13, cod. proc. amm., rende inutilmente ed eccessivamente difficoltoso l'esercizio del diritto delle parti di agire (e di resistere) in giudizio a tutela delle loro posizioni soggettive.



Da un lato, infatti, si costringe l'impresa colpita dall'interdittiva antimafia ad adire un tribunale diverso da quello nella cui circoscrizione ha sede l'autorità prefettizia emanante, coincidente di massima con la sede dell'impresa stessa, ovvero, nel caso di atti applicativi di diverse stazioni appaltanti, a impugnare l'informativa dinanzi a diversi tribunali, dovendo affrontare spese ulteriori rispetto a quelle già elevate (particolarmente in materia di pubblici appalti) per l'accesso alla giustizia.

Dall'altro, si rende più difficoltosa e meno tempestiva la difesa sia della Prefettura che, qualora la stessa interdittiva venga impugnata con una pluralità di ricorsi, si vede costretta a svolgere distintamente le proprie difese nelle singole sedi giurisdizionali, sia delle stazioni appaltanti diverse da quella chiamata in causa nel giudizio presso il TAR che pronuncia per primo sulla domanda di annullamento dell'informativa (addirittura escluse da quest'ultimo).

La presente vicenda contenziosa fornisce, ancora una volta, dimostrazione concreta delle disfunzioni ipotizzate, dal momento che l'impresa ricorrente, avente sede in provincia di Napoli, ha dovuto impugnare il medesimo provvedimento interdittivo, emesso dalla Prefettura di Napoli, dinanzi al T.A.R. Liguria e al T.A.R. Campania. Analoghe difficoltà ha conosciuto, peraltro, l'Avvocatura dello Stato, autonomamente chiamata a difendersi nei due giudizi. E la stazione appaltante ligure si lamenta, da parte sua, di dover «subire» l'esito di un giudizio sulla legittimità dell'informativa (svoltosi presso il T.A.R. Campania) al quale non è stata chiamata a partecipare.

7) Paiono sussistere, pertanto, sia la denunciata violazione dei canoni affermati dagli artt. 3, 24, 25 e 111 Cost. sia il presupposto concernente la rilevanza della questione, poiché la disposizione dettata dall'art. 13, comma 4-bis, cod. proc. amm., nell'interpretazione assunta dal diritto vivente, impedisce che cause inscindibilmente connesse siano concentrate presso il Tribunale amministrativo nella cui circoscrizione ha sede l'amministrazione autrice del provvedimento principale (che costituisce il vero oggetto della domanda proposta in giudizio) e rende difficoltosa la difesa delle parti, confliggendo altresì con il principio di concentrazione della tutela.

La rilevanza della questione non viene meno per effetto del sopravvenuto mutamento della normativa sostanziale sulle informative, atteso che la nuova disciplina introdotta con il codice delle leggi antimafia non trova applicazione *ratione temporis* nel presente giudizio.

8) In relazione a tutto quanto precede, il giudizio dev'essere sospeso e gli atti vanno trasmessi alla Corte costituzionale, essendo rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 4-bis, del D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (codice del processo amministrativo), per violazione degli articoli 3, 24, 25 e 111 della Costituzione.

9) Ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e in ordine alle spese resta riservata alla decisione definitiva.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Seconda), non definitivamente pronunciando sui ricorsi riuniti in epigrafe, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, ai sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 4-bis, cod. proc. amm., in relazione agli artt. 3, 24, 25 e 111 Cost.

Dispone la sospensione del presente giudizio.

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e in ordine alle spese.

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 6 marzo 2014 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Caruso, Presidente;

Paolo Peruggia, Consigliere;

Richard Goso, Consigliere, Estensore.

Il Presidente: CARUSO

L'estensore: Goso



N. 192

Ordinanza del 25 luglio 2014 emessa dalla Corte dei conti - Sez. giurisdizionale per la Regione Liguria sul ricorso proposto da Bruno Anna Maria contro l'Inps

Previdenza - Pensioni - Perequazione automatica delle pensioni - Previsione, in considerazione della contingente situazione finanziaria, che la rivalutazione automatica delle pensioni, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta, per gli anni 2012-2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento e che per le pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS ed inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante, l'aumento è comunque attribuito fino alla concorrenza del predetto limite maggiorato - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione dei principi di proporzionalità ed adeguatezza della retribuzione anche differita - Violazione della garanzia previdenziale - Lesione del principio della capacità contributiva e del concorso di tutti i cittadini alle spese pubbliche.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 24, comma 25.
- Costituzione, artt. 3, 23, 36, primo comma, 38, comma secondo, e 53.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LIGURIA

ORDINANZA 57/2014

Il giudice unico delle pensioni Cons. Pietro Maltese, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 16 giugno 2014, ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso iscritto al n. 19515 del registro di Segreteria, proposto in data 6 febbraio 2014 da BRUNO Anna Maria, nata a Genova il 26 luglio 1948 ed ivi residente, rappresenta e difesa per mandato in calce al ricorso introduttivo del giudizio dall'avv. Alessandro Marino ed elettivamente domiciliata in Genova, Piazza della Vittoria n. 12/17, presso lo studio dell'avv. Alessandra Manno;

contro I.N.P.S. - Istituto Nazionale della Previdenza Sociale - in persona del legale rappresentante *pro tempore*; per la declaratoria del diritto alla perequazione del trattamento di quiescenza per gli anni 2012 e 2013;

Visto il ricorso e tutti i documenti di causa;

Uditi nella pubblica udienza del 16 giugno 2014 l'avv. Lucia Cristello per delega dell'avv. Alessandro Manno e l'avv. Patrizia Sanguineti per delega dell'avv. Pietro Capurso per l'I.N.P.S.;

PREMESSO IN FATTO

La ricorrente signora Bruno Anna Maria è titolare di pensione diretta del Fondo F.S. n. 170457 con decorrenza dicembre 1989 e di pensione indiretta del Fondo dipendenti. INPS (PI) n. 331311 con decorrenza ottobre 1986.

L'importo lordo mensile complessivo delle due pensioni che era nel 2011 pari ad € 1.743,50 è stato mantenuto fermo anche negli anni 2012 e 2013, in applicazione dell'art. 24, comma 25, del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011 n. 214, recante disposizioni in materia di trattamenti pensionistici, secondo cui "In considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento. Per le pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante ai sensi del presente comma, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato."



Con il ricorso in epigrafe la ricorrente, evidenziando i diversi profili di contrasto tra il predetto art. 24, comma 25, del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 ed i parametri costituzionali di cui agli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione, ha chiesto, previo promovimento della questione di legittimità costituzionale della norma censurata, nella parte in cui per gli anni 2012 e 2013 esclude la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS, la declaratoria del diritto ad ottenere la detta perequazione, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, e, per l'effetto, la condanna dell'I.N.P.S. alla corresponsione delle relative quote di trattamento non corrisposte.

L'I.N.P.S. Sede di Genova ha trasmesso la documentazione relativa alle due pensioni in godimento alla ricorrente e si è costituito in giudizio con memoria del 7 maggio 2014, chiedendo il rigetto del ricorso, deducendo che secondo la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 316 del 2010) dal principio enunciato dall'art. 38 Cost. non può farsi discendere, come conseguenza costituzionalmente necessitata, quella dell'adeguamento con cadenza annuale di tutti i trattamenti pensionistici, appartenendo alla discrezionalità del legislatore, con il solo limite della palese irrazionalità, stabilire la misura dei trattamenti di quiescenza e le variazioni dell'ammontare delle prestazioni, attraverso un bilanciamento dei valori contrapposti che tenga conto, accanto alle esigenze di vita dei beneficiari, anche delle concrete disponibilità finanziarie e delle esigenze del bilancio pubblico.

All'odierna udienza, dopo la discussione, le parti hanno insistito per l'accoglimento delle rispettive conclusioni e la difesa della ricorrente ha depositato copia dell'ordinanza del Tribunale di Palermo, sezione lavoro, del 6 novembre 2013, con la quale è stata sollevata questione di legittimità costituzionale del citato art. 24 comma 25 del D.L. n. 201/2011, per contrasto con gli artt. 3, 36 comma 1, 38 comma 2 e 53 della Cost.

CONSIDERATO

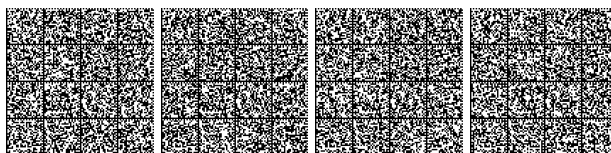
- che il *G.U.* ritiene, anzitutto, sussistente la rilevanza della questione di costituzionalità sollevata dalla ricorrente nel presente giudizio, stante il petitum concernente il riconoscimento del diritto della stessa a percepire sul proprio trattamento pensionistico gli aumenti perequativi automatici per gli anni 2012 e 2013, riconoscimento che non può essere dichiarato se non attraverso la rimozione, a seguito di declaratoria di illegittimità costituzionale, del censurato art. 24, comma 25, del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011 n. 214;

- che nel merito, la questione di legittimità costituzionale della disposizione censurata deve ritenersi non manifestamente infondata, sotto molteplici e concorrenti profili, anche ulteriori rispetto a quelli prospettati dalla parte ricorrente;

- che in particolare sussistono, ad avviso del giudicante, i presupposti per sollevare la questione di legittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 24, comma 25, del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, per contrasto con gli artt. 3, 36, comma 1, 38, comma 2, 23, 53, Cost., con riguardo ai profili di seguito illustrati:

1. Essendo il trattamento pensionistico considerato quale retribuzione differita, devono ritenersi allo stesso applicabili i principi sanciti dall'art. 38, 2° comma, della Cost. che impone di assicurare ai lavoratori mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di vecchiaia e dall'art. 36, 1° comma, che tutela il diritto del lavoratore ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro ed in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé ed alla famiglia una esistenza libera e dignitosa.

1.1 Secondo la giurisprudenza costituzionale “la protezione così garantita ai lavoratori postula requisiti di effettività, tanto più che essa si collega alla tutela dei diritti fondamentali della persona sancita dall'art. 2 Cost.” (sentenza n. 497 del 27 aprile 1988) e “il perdurante necessario rispetto dei principi di sufficienza e di adeguatezza delle pensioni impone al legislatore, pur nell'esercizio del suo potere discrezionale di bilanciamento tra le varie esigenze di politica economica e le disponibilità finanziarie, di individuare un meccanismo in grado di assicurare un reale ed effettivo adeguamento dei trattamenti di quiescenza alle variazioni del costo della vita” (sent. n. 30 del 23 gennaio 2004).



1.2 Il sistema della perequazione automatica delle pensioni, previsto per dare attuazione al principio costituzionale di sufficienza e adeguatezza delle pensioni, è stato più volte oggetto di intervento del legislatore che ha sospeso temporaneamente l'operatività del meccanismo di adeguamento per i titolari di trattamenti pensionistici superiori a un determinato ammontare, di volta in volta determinato (art. 16 della legge n. 843 del 1978 per l'anno 1979; art. 2 del d.l. n. 384 del 1992 conv. in legge n. 438/1992 per l'anno 1993; art. 59 comma 13 della legge n. 449 del 1997 per l'anno 1998; legge 24 dicembre 2007 n. 247 per l'anno 2008 e da ultimo con la censurata disposizione di cui all'art. 24, comma 25, del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201) indebolendo in misura significativa la difesa del potere di acquisto delle pensioni.

1.3 La Corte costituzionale ha escluso la fondatezza delle censure di incostituzionalità delle temporanee sospensioni della perequazione (ordinanza n. 256 del 2001, con riferimento all'art. 59, comma 13, della legge n. 449 del 1997 e sentenza n. 316 del 2010 sul blocco della rivalutazione dei trattamenti superiori a 8 volte il minimo INPS operato dalla legge n. 247 del 2007 per il 2008), ritenendo che “dal principio enunciato nell'art. 38 Cost. non può farsi discendere, come conseguenza costituzionalmente necessitata, quella dell'adeguamento con cadenza annuale di tutti i trattamenti pensionistici” (sent. n. 310 del 2010), appartenendo “alla discrezionalità del legislatore, col solo limite della palese irrazionalità, stabilire la misura dei trattamenti di quiescenza e le variazioni dell'ammontare delle prestazioni, attraverso un bilanciamento dei valori contrapposti che tenga conto, accanto alle esigenze di vita dei beneficiari, anche delle concrete disponibilità finanziarie e delle esigenze di bilancio» (ordinanza n. 256 del 2001; nello stesso senso, sentenza n. 372 del 1998)”.

1.4 La Corte, però, pur non negando in via di principio la compatibilità costituzionale di disposizioni legislative che incidono, in senso peggiorativo, su situazioni soggettive attinenti a rapporti di durata, facendosi, ovviamente, carico delle esigenze di contenimento della spesa pubblica e delle connesse necessità di bilancio, ha nel contempo salvaguardato l'esigenza di garantire il legittimo affidamento dei cittadini sulla certezza dei rapporti giuridici e sulla stabilità delle situazioni soggettive, individuando alcuni valori costituzionali che fungono da argini all'approvazione di disposizioni legislative modificative in *peius* di diritti soggettivi perfetti relativi ai predetti rapporti.

1.5 In tale prospettiva, la Corte ha, in sintesi, affermato che non può ritenersi interdetto al legislatore di emanare disposizioni modificative in senso sfavorevole, anche se l'oggetto dei rapporti di durata sia costituito da diritti soggettivi “perfetti”, alla condizione che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irragionevole, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate su disposizioni di leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto (*ex multis* sentenze n. 166 del 2012 e n. 390 del 1995).

La Corte ha anche precisato che la “ragionevolezza “complessiva” dovrà, a sua volta, essere apprezzata nel quadro di un altrettanto ragionevole contenimento degli interessi - tutti di rango costituzionale, comunque ancorabili al parametro di cui all'art. 3 Cost. - che risultano nella specie coinvolti: ad evitare che una generalizzata esigenza di contenimento della finanza pubblica possa risultare, sempre e comunque, e quasi pregiudizialmente, legittimata a determinare la compromissione di diritti maturati o la lesione di consolidate sfere di interessi, sia individuali, sia anche collettivi” (sentenza n. 92 del 2013).

1.6 È stato, inoltre, ulteriormente evidenziato che la modifica in senso sfavorevole della disciplina dei rapporti non può essere arbitraria o irrazionale (Corte Cost., nn. 179/1996 e 330/1999) ma deve essere giustificata da esigenze eccezionali ed idonee, come tali, ad imporre sacrifici “eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefissato” (Corte Cost. n. 299/1999).

La delibazione di conformità alla Costituzione del tipo di disposizioni in esame si fonda, quindi, su un giudizio complessivo di ragionevolezza e di proporzionalità delle stesse che, a sua volta, postula, l'apprezzamento del bilanciamento degli effetti pregiudizievoli prodotti con i corrispondenti e speculari vantaggi di cui vengono a beneficiare altri valori di analogo rilievo costituzionale.



2. Alla luce delle ricordate pronunce della Corte costituzionale, illustrative del quadro dei principi costituzionali di ragionevolezza, di uguaglianza, di tutela dei diritti acquisiti, di sufficienza ed adeguatezza delle retribuzioni derivanti da rapporti di lavoro e dei connessi trattamenti pensionistici, cui devono attenersi gli interventi del legislatore modificativi di rapporti di durata, il rimettente dubita della legittimità costituzionale dell'intervento legislativo di blocco degli adeguamenti automatici dei trattamenti pensionistici di cui alla norma censurata, per contrasto della stessa con i suddetti principi e segnatamente con i principi di ragionevolezza e proporzionalità nonché con i principi di sufficienza ed adeguatezza dei trattamenti spettanti ai lavoratori ed ai pensionati sanciti dagli artt. 36 e 38 della Cost.

2.1 La irragionevolezza delle misure destinate a produrre effetti pregiudizievoli su diritti soggettivi perfetti attinenti a rapporti di durata può essere, infatti, esclusa solo se le decurtazioni previste sono imposte da esigenze straordinarie di contenimento della spesa pubblica e presentano un'efficacia temporale limitata e circoscritta che non modifichi a regime i diritti incisi (Corte Cost., n. 310/2013).

2.2 Detti interventi possono, inoltre, ritenersi conformi ai principi sopra ricordati solo se la *reformatio in peius* risulta compensata da comparabili benefici per il sistema di riferimento o, comunque, riequilibrata da vantaggi interni al comparto inciso dalle stesse (Corte Cost, n. 92/2013). È necessario, in altri termini, che il sacrificio imposto ai destinatari della stessa venga bilanciato da utilità che appaiono idonee a giustificare la misura sfavorevole e che, al contrario, quest'ultima non si riveli esclusivamente sorretta da esigenze di riduzione della spesa che, diversamente opinando, risulterebbero, di per sé, capaci di legittimare qualsiasi norma ablativa di diritti soggettivi perfetti.

3. In particolare, con specifico riferimento alle disposizioni con le quali è stato imposto il blocco della rivalutazione automatica delle pensioni, la sentenza n. 316 del 2010, ha dichiarato la legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 19, della legge n. 247 del 2007 - che aveva disposto il blocco per il solo anno 2008 e limitatamente alle pensioni con importo superiore a otto volte il trattamento minimo INPS - in considerazione dello scopo dichiarato della norma di contribuire al finanziamento solidale degli interventi sulle pensioni di anzianità, contestualmente adottati con l'art. 1, commi 1 e 2, della medesima legge, della limitazione temporale dell'intervento e del fatto che la stessa colpiva pensioni di importo piuttosto elevato che presentando margini di resistenza all'erosione determinata dal fenomeno inflattivo avevano una esigenza di rivalutazione sistematica del correlativo valore monetario meno pressante rispetto a quelle di più basso importo.

3.1 Nonostante la dichiarata conformità alla costituzione dell'intervento *de quo*, la Corte, con la medesima decisione, ha però avvertito il legislatore che "la frequente reiterazione di misure intese a penalizzare il meccanismo perequativo esporrebbe il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità, perché le pensioni, sia pure di maggiore consistenza potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere di acquisto della moneta".

4. Il remittente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, del più volte citato d.l. n. 201 del 2011, per contrasto della stessa con gli artt. 3, 36 e 38 della Cost. e con i canoni fissati dalla Corte per la legittimità costituzionale degli interventi sui rapporti di durata.

4.1 Nessuno dei presupposti presenti nell'intervento legislativo oggetto della sentenza n. 316 del 2010 è dato, infatti, ravvisare nella disposizione censurata.

Trattasi, intanto, di intervento reiterato, nonostante il contrario invito del Giudice costituzionale, che si estende per un arco temporale maggiore (due anni) e che colpisce non solo le pensioni "di importo piuttosto elevato che presentando margini di resistenza all'erosione determinata dal fenomeno inflattivo" ma anche le pensioni di importo mensile appena superiore a 1.405,05 euro lordi per il 2012 ed a 1.441,56 euro lordi per il 2013, come quella percepita dalla ricorrente (di € 1.743,50 lordi), per le quali l'esigenza di rivalutazione sistematica del correlativo valore monetario diviene pressante per garantire il soddisfacimento degli stessi bisogni elementari.

4.2. Sganciando dai meccanismi di adeguamento automatico, per un tempo considerevole, i trattamenti pensionistici superiori a tre volte il minimo INPS, la disposizione mina il sistema di adeguamento dei trattamenti stessi alle variazioni derivanti dal costo della vita, predisposto dallo stesso legislatore, in attuazione degli artt. 36 e 38 della Costituzione, con violazione dei principi di sufficienza ed adeguatezza cui devono essere informati i trattamenti pensionistici secondo il dettato dei citati articoli, e frustrando irragionevolmente, con riguardo a situazioni sostanziali fondate su leggi precedenti, anche l'affidamento nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto che trova copertura costituzionale nell'art. 3 (sentenze n. 166 del 2012, n. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009).



4.3 Ma vi è di più. La modifica in senso sfavorevole della disciplina dei rapporti di durata per essere conforme al dettato costituzionale deve rispettare il canone della ragionevolezza delle misure adottate dal legislatore, la quale può ritenersi sussistente solo se le decurtazioni previste siano imposte da esigenze straordinarie di contenimento della spesa e presentino un'efficacia temporale limitata, strettamente preordinata a coprire un arco temporale pari a quello al quale sono riferite le esigenze di bilancio che hanno determinato (e giustificato) l'intervento, senza modificare a regime i diritti incisi. Nel caso di specie, il rimettente dubita che la norma censurata rispetti i suddetti limiti, non solo perché il blocco del meccanismo perequativo si estende per un lungo arco temporale, ma anche perché gli effetti sul patrimonio dei destinatari delle mancate rivalutazioni per gli anni 2012 e 2013 non rimangono circoscritti ai due anni in questione, ma hanno durata pari a quella del trattamento stesso, cumulandosi con le analoghe riduzioni imposte per gli anni precedenti e intaccando in modo definitivo l'ammontare della pensione. I mancati aumenti non sono, infatti, recuperabili in un momento successivo e sono, quindi, perduti per sempre, anche ai fini dell'incremento della base su cui calcolare i futuri adeguamenti, con effetti sostanziali parificabili a quelli di una imposta annuale di importo uguale all'ammontare degli aumenti non corrisposti.

La disposizione censurata modifica, pertanto, in *peius* e a regime - e non con efficacia temporanea e strumentale al soddisfacimento delle straordinarie esigenze finanziarie addotte quale causa giustificatrice dell'intervento - diritti patrimoniali attinenti a rapporti di durata. In quanto tale si appalesa disciplina irrazionale, sproporzionata e non consentanea rispetto allo scopo prefisso individuato nella norma stessa (far fronte alla "contingente" situazione finanziaria), facendo dubitare, anche per detti motivi, della conformità della stessa ai richiamati principi costituzionali.

5. Il rimettente dubita, inoltre, anche della legittimità costituzionale dell'impugnata norma per contrasto della stessa con gli artt. 3, 23 e 53 della Costituzione, sollevando d'ufficio la relativa questione.

5.1 I sacrifici non possono, infatti, essere irragionevolmente imposti ad una sola categoria di cittadini (Corte Cost., n. 116/2013, 223/2012), senza incorrere nella violazione del principio di eguaglianza a causa della disparità di trattamento che può essere ravvisata nella differente previsione di prestazioni patrimoniali a carico di soggetti titolari di redditi analoghi.

5.2 Il rispetto sostanziale del principio di uguaglianza dei cittadini dinanzi a prelievi coattivi di ricchezza (art. 3 e 23 Cost.) e del concorso di ciascuno alle spese pubbliche secondo la propria capacità contributiva (art. 53 Cost.) impone un rigoroso controllo sulle modalità utilizzate dal legislatore per il reperimento delle risorse da destinare ai bisogni collettivi, al fine di scongiurare forme di "elusione" dei principi costituzionali e di "tassazione occulta".

5.3 La Corte ha già riconosciuto il vizio di disparità di trattamento con riferimento a disposizioni che, prevedendo un contributo a carico di dipendenti pubblici che superano una certa soglia di reddito, devono essere qualificate come norme dispositive di una prestazione patrimoniale imposta e, quindi, di un prelievo fiscale, incostituzionalmente applicato ad una sola categoria di contribuenti, in violazione degli artt. 3 e 53 Cost. (Corte Cost. nn. 223/2012, 116/2013).

5.4 Nel caso di specie, il blocco della rivalutazione automatica delle pensioni che superano di tre volte il minimo INPS disposto dalla censurata norma, si risolve in una disposizione sostanzialmente impositiva di un "contributo" (id est prelievo fiscale) a carico solo dei titolari delle stesse, in violazione del principio di eguaglianza, che esige il pari trattamento, a parità di reddito, tra le diverse categorie di contribuenti.

5.5 A tal proposito la Corte costituzionale (sentenza n. 116 del 2013) ha già "precisato che i redditi derivanti dai trattamenti pensionistici non hanno, per questa loro origine, una natura diversa e minoris generis rispetto agli altri redditi presi a riferimento, ai fini dell'osservanza dell'art. 53 Cost., il quale non consente trattamenti in pejus di determinate categorie di redditi da lavoro. Questa Corte ha, anzi, sottolineato (sentenze n. 30 del 2004, n. 409 del 1995, n. 96 del 1991) la particolare tutela che il nostro ordinamento riconosce ai trattamenti pensionistici, che costituiscono, nei diversi sistemi che la legislazione contempla, il perfezionamento della fattispecie previdenziale conseguente ai requisiti anagrafici e contributivi richiesti. Nel caso di specie, peraltro, il giudizio di irragionevolezza dell'intervento settoriale appare ancor più palese, laddove si consideri che la giurisprudenza della Corte ha ritenuto che il trattamento pensionistico ordinario ha natura di retribuzione differita (fra le altre sentenza n. 30 del 2004, ordinanza n. 166 del 2006); sicché il maggior prelievo tributario rispetto ad altre categorie risulta con più evidenza discriminatorio, venendo esso a gravare su redditi ormai consolidati nel loro ammontare, collegati a prestazioni lavorative già rese da cittadini che hanno esaurito la loro vita lavorativa, rispetto ai quali non risulta più possibile neppure ridisegnare sul piano sinallagmatico il rapporto di lavoro."



5.6 Ora, nessun dubbio può sussistere sul fatto che il blocco biennale della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici di ammontare superiore a tre volte il minimo INPS di cui all'art. 24, comma 25, del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, imposto dal legislatore, "in considerazione della contingente situazione finanziaria", come espressamente prevede il tenore letterale della stessa norma, (o "a titolo di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica", come più chiaramente si esprimeva l'art. 18, comma 3, del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, abrogato e sostituito dal predetto art. 24, comma 25), rappresenti un sacrificio, in termini economici, chiesto ai pensionati, costretti a rinunciare per un biennio, ai fini dell'interesse generale del riequilibrio dei conti pubblici, ad una quota del loro reddito, cui avrebbero avuto automaticamente diritto secondo il meccanismo previsto dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448.

5.7 La natura sostanzialmente fiscale del prelievo, indipendentemente dal nomen iuris e dalle forme con cui detto prelievo si realizza, è resa palese dalla considerazione che lo stesso risultato, in termini finanziari, il legislatore avrebbe potuto teoricamente conseguirlo consentendo l'erogazione dell'ammontare corrispondente alla rivalutazione automatica e intervenendo sullo stesso con un prelievo fiscale pari al 100%.

Una tale soluzione, imposta solamente ai percettori di redditi da pensione sarebbe stata sicuramente non conforme al dettato costituzionale, per violazione dei principi di uguaglianza e di capacità contributiva di cui agli artt. 3 e 53 della Costituzione. Non pare al remittente che un risultato identico nella sostanza, ottenuto in maniera formalmente diversa (attraverso il blocco dell'erogazione degli importi della rivalutazione dovuti che evita il successivo prelievo nella misura integrale), resa possibile solo dalla circostanza che il soggetto impositore, coincidendo con il soggetto che può incidere sull'erogazione, può fare a meno di utilizzare lo strumento fiscale e "catturare alla fonte" l'importo di cui necessita, possa rimanere indenne da identiche censure.

6. Per le ragioni che precedono, in applicazione dell'art. 23 della legge costituzionale n. 87/1953, riservata ogni altra decisione all'esito del giudizio innanzi alla Corte costituzionale, il *G.U.* solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011 n. 214, con riferimento agli artt. 3, 36, comma 1, 38, comma 2, 23, 53, Cost., con rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

P.Q.M.

Visti gli artt. 134 e segg. della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, solleva in quanto rilevante per la decisione del ricorso e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011 n. 214, nella parte in cui limita la rivalutazione automatica secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, per contrasto con gli artt. 3, 36, comma 1, 38, comma 2, 23, 53 Cost., conseguentemente disponendo la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

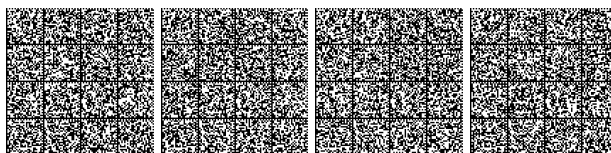
Ordina che la presente ordinanza di rimessione sia notificata, a cura della Segreteria della Sezione, a tutte le parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati.

Così provveduto in Genova nella camera di consiglio del 16 giugno 2014.

Il giudice unico: PIETRO MALTESE

Depositata in segreteria 25 luglio 2014

Il direttore della segreteria: CARLA SALAMONE



N. 193

Ordinanza del 12 febbraio 2014 emessa dal Tribunale di Lecce nel procedimento civile promosso da Maghenzani Giorgio e Maghenzani Salvatore contro Tota Alfred

Esecuzione forzata - Pignoramento di somme di danaro - Previsione che lo stipendio, la pensione, i compensi comunque corrisposti dalle pubbliche amministrazioni, centrali e locali e dai loro enti, in via continuativa, a prestatori d'opera e ogni altro tipo di emolumento a chiunque destinato, di importo superiore a mille euro, debbono essere pagati con strumenti di pagamento elettronici bancari o postali, ivi comprese le carte di pagamento prepagate e le carte di cui all'art. 4 del d.l. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, in legge n. 122/2010 - Previsione che detto limite di importo possa essere modificato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze - Salvezza delle limitazioni in materia di pignoramento di cui all'art. 545 c.p.c. - Mancata previsione - Violazione del principio di uguaglianza per ingiustificata disparità di trattamento tra pignoramento effettuato presso il datore di lavoro (ente previdenziale) e quello operato sulle medesime somme accreditate su conto corrente - Violazione della garanzia previdenziale.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 12, comma 2, lett. c).
- Costituzione, artt. 3 e 38.

Esecuzione forzata - Somme dovute a titolo di stipendio, salario o altra indennità relativa al rapporto di lavoro o di impiego, comprese quelle dovute a causa di licenziamento - Prevista possibilità di pignoramento da parte dell'agente della riscossione: a) in misura pari ad 1/10 per importi fino a 2.500 euro; b) in misura pari ad 1/7 per importi da 2.500 a 5.000 euro - Previsione che resta ferma la misura di cui all'art. 545, quarto comma, c.p.c., se le somme dovute a titolo di stipendio, di salario o di altra indennità relativa al rapporto di lavoro o di impiego, compresa quella dovuta ai sensi del licenziamento, superano i 5.000 euro - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione della garanzia previdenziale.

- Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, nella legge 26 aprile 2012, n. 44, art. 3, comma 5.
- Costituzione, artt. 3 e 38.

TRIBUNALE DI LECCE

SEZIONE COMMERCIALE

Il Giudice sciogliendo la riserva che precede;

letti ed esaminati gli atti della procedura esecutiva n. 3696/2013 promossa da Giorgio Maghenzani e Salvatore Maghenzani, rappresentati e difesi dall'Avv. Daniele Galluccio Mezio, ed elettivamente domiciliati nello studio di questi in Galatina, alla via Martines n. 29;

Contro Alfred Tota, rappresentato e difeso dall'Avv. Antonio Tanza, ed elettivamente domiciliato nello studio di questi in Lecce, alla via Martiri d'Otranto n. 6;

FATTO

Con atto di pignoramento presso terzi depositato in data 5 agosto 2013, i signori Maghenzani espongono di essere creditori del signor Alfred Tota, in virtù di sentenza n. 133/2012 del Tribunale di Lecce, sez. distaccata di Galatina, del 1° giugno 2012, nonché del successivo atto di precetto notificato il 10/11 maggio 2013, della somma complessiva di € 3.475,34, oltre interessi e spese legali successive.



Citava pertanto il sig. Tota e una serie di banche con sede in Galatina, a comparire dinanzi al Tribunale di Lecce, sez. distaccata di Galatina, all'udienza dell'8 ottobre 2013.

Si procedeva al pignoramento, ai sensi dell'art. 546 comma 1 cpc, sino alla concorrenza dell'imporlo € 5.213,00 delle somme depositate a qualsiasi titolo su conti, certificati di deposito, libretti di risparmio o equipollenti intestati al sig. Tota.

Il sig. Tota si costituiva in data 10 gennaio 2014, opponendosi all'esecuzione mobiliare ex art. 615, comma 2, cpc.

Si evidenziavano profili di incostituzionalità, che inducevano questa Autorità giudicante a riservarsi in merito.

Ciò posto, essendo evidente la rilevanza della questione di costituzionalità ai fini della adozione dei provvedimenti istruttorie decisori della causa civile in esame, appare opportuno svolgere brevemente i motivi di diritto in base ai quali questo organo giudicante ritiene costituzionalmente illegittima l'impugnata norma.

DIRITTO

Dagli atti di causa, nonché dai documenti allegati, si evince che il pignoramento che ha coinvolto il sig. Tota Alfred abbia interessato la totalità del patrimonio mobiliare, costituito solo dall'indennità mensile di disoccupazione.

Recenti sentenze di merito e interventi legislativi hanno posto all'attenzione degli operatori del diritto il tema della pignorabilità di stipendi, pensioni e altri trattamenti economici, nelle ipotesi in cui detti emolumenti confluiscono in un conto corrente, perdendo così la loro originaria natura.

La materia è stata ed è disciplinata nel rispetto di un principio consolidato. Data la funzione alimentare riconosciuta in tutto o parte a detti emolumenti, essi sono cedibili e pignorabili entro un certo limite, classicamente identificato nel «quinto» della somma.

Questa salvaguardia, peraltro, è stata messa in discussione da tempo, sull'assunto che, con l'accredito in conto corrente bancario o postale, la somma perda l'originaria qualificazione, confondendosi nella «massa» di liquidità che costituisce il credito del correntista nei confronti della banca, come tale aggredibile da parte di un creditore terzo.

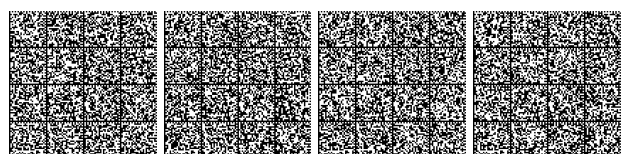
La questione, già presente con il diffondersi dell'accredito volontario, è diventata di particolare attualità con l'introduzione dell'obbligatorietà di detto accredito, prevista dal decreto n. 201/2011 (integrato dal successivo decreto n. 16/2012).

Sul punto, allo stato attuale, la giurisprudenza maggioritaria ha ritenuto che la confluenza nel conto corrente faccia perdere alla somma in questione l'identità originaria, sicché il meccanismo del «quinto» opererebbe solo qualora il terzo creditore agisca nei confronti del soggetto debitore della pensione o stipendio.

Così di recente, in sede di merito, il Tribunale di Napoli, con ordinanza del 28 maggio 2013, ha ribadito tale tesi secondo la quale «la natura previdenziale della somma viene meno con il suo versamento in un conto corrente bancario dando luogo a un nuovo e diverso rapporto».

Anche il Tribunale di Sulmona, nella sua ordinanza del marzo 2013, riprende l'indirizzo prevalente, in tema di perdita della specificità delle somme riscosse in pensione, con la loro confluenza nel restante patrimonio dell'interessato.

Queste pronunce dei giudici di merito hanno preso le mosse dall'impostazione, palesemente iniqua e discutibile sotto il profilo della costituzionalità, che ha trovato compiuta declinazione nella sentenza della Corte di cassazione n. 17178 del 9 ottobre 2012, e riguardante crediti da lavoro: «qualora le somme dovute per crediti di lavoro siano già affluite sul conto corrente o sul deposito bancario del debitore esecutato, non si applicano le limitazioni al pignoramento previste dall'articolo 545 cod. proc. civ.»



Corollario di tale differente ed iniqua impostazione sarebbe, come apertamente dichiarato dai giudici di legittimità, che il creditore possa arrivare a «prosciugare» il conto corrente del suo debitore, lasciandolo dunque privo di qualsiasi tutela.

Solo nel caso di pignoramento presso il datore di lavoro varrebbero dunque le garanzie previste, appunto, per i crediti da lavoro, venendo meno qualora le somme corrispondenti alla retribuzione siano confluite in un conto corrente bancario.

A parziale correzione di questa argomentazione lo stesso Tribunale di Sulmona, nella summenzionata sentenza, ha ritenuto, però, che la natura privilegiata del rateo pensionistico permane anche se esso è accreditato su di un conto corrente o un libretto di deposito purché:

«la natura del credito sia immediatamente riconoscibile per denominazione ed importo e purché non vi siano, all'attivo, voci diverse dall'accredito della pensione ovvero prelievi subito dopo il deposito della somma a titolo di pensione».

Tale ultima e peculiare ipotesi, certamente presente, allo stato degli atti, nella fattispecie oggetto di giudizio, è stata dunque appena delineata da una parte della giurisprudenza e appare decisamente più in armonia rispetto al dettato costituzionale (*in primis* con l'art. 38 Cost.), tant'è che trova pieno conforto nelle più recenti statuizioni sul punto della giurisprudenza costituzionale.

Va detto, altresì, che sul piano delle prassi amministrative una «correzione di tiro» è venuta proprio dall'ente della riscossione, Equitalia, il cui Direttore generale, nel sottolineare per primo la perversità del meccanismo scaturito dall'obbligo di apertura del conto corrente, ha evitato di pignorare somme sui conti correnti dei pensionati, a prescindere ed in attesa di una soluzione legislativa del problema.

Tale opzione, successivamente imposta anche dall'art. 3, comma 5 del successivo decreto-legge n. 16/2012 convertito in legge n. 44/2012, su cui di seguito ci si soffermerà, sembra confermare dunque una discrasia all'interno del sistema, a seguito di questi due interventi legislativi.

Il tema, già noto agli operatori del diritto più attenti, andava invece affrontato con equilibrata attenzione agli interessi e alle aspettative di tutte le parti in causa, specie con riferimento ai conti rispetto ai quali appaiono evidenti ed agevoli le possibilità di definirne la fonte (pensione, stipendio altri trattamenti economici equivalenti) e le singole operazioni in entrata/uscita.

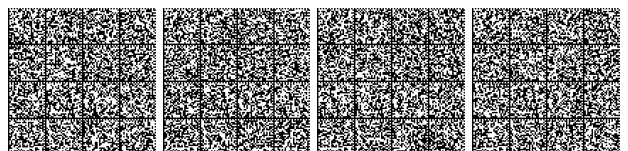
La stessa Corte costituzionale, come sarà successivamente specificato, aveva già richiamato l'attenzione sulla necessità di tenere conto delle legittime aspettative dei creditori, operando, per l'appunto, un adeguato bilanciamento degli interessi in gioco.

L'ipotesi particolarmente problematica, è dunque quella riguardante la pignorabilità di detti emolumenti da parte del creditore che vada alla fonte dell'emolumento, con meccanismi d'intervento che trovano una disciplina specifica nel codice e in leggi speciali oltre che nella ricostruzione operata per i vari istituti dalla giurisprudenza.

Non può ignorarsi tra l'altro il disposto dell'art. 545 c.p.c., il quale stabilisce che le somme dovute dai privati a titolo di stipendio, salario o altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego comprese quelle dovute a causa di licenziamento, possono essere pignorate nella misura di un quinto per i tributi dovuti allo Stato, alle province e ai comuni, ed in eguale misura per ogni altro credito.

Attorno a questa norma base è stato costruito un complesso sistema, che brevemente si ripercorre.

Per le pensioni il decreto n. 1827 del 1935 stabiliva che: «Le pensioni, gli assegni e le indennità, spettanti in forza del presente decreto, non sono cedibili, né sequestrabili, né pignorabili, eccezione fatta per le pensioni, che possono essere pignorate soltanto nell'interesse di stabilimenti pubblici ospitalieri o di ricoveri per il pagamento delle diarie relative, e non oltre il loro importo».



Una previsione chiaramente ispirata al *favor pro misero*, prevedendo come sola eccezione la necessità di erogare il dovuto corrispettivo a soggetti che si facessero carico dell'assistenza e ricovero del pensionato. A distanza di oltre trenta anni l'articolo 69 della legge n. 153/1969 ha arricchito l'area delle eccezioni prevedendo che «le pensioni, gli assegni e le indennità possono essere ceduti, sequestrati e pignorati nei limiti di un quinto del loro ammontare, per debiti verso l'INPS derivanti da indebite prestazioni. percepite a carico di forme di previdenza gestite dall'Istituto stesso, oppure da omissioni contributive».

Il sistema, in ogni caso, rimaneva consolidato nella preminenza dell'interesse del percettore dell'emolumento pubblico.

Va dato atto, dunque, che entrambe le leggi analizzate dalla parte, vale a dire il decreto-legge n. 201/2011, successivamente convertito in legge n. 214/2011 (c.d. «salva-Italia»), e d.l. n. 16 del 2012, convertito in legge n. 44/2012 (c.d. «decreto semplificazioni»), si pongono in incomprensibile discontinuità, sotto il profilo della *ratio*, rispetto alla tradizionale visione del legislatore, presentando conseguentemente macroscopiche criticità, sulle quali è opportuno soffermarsi.

In particolare, i principi costituzionali che risultano essere violati dalle specifiche disposizioni normative in esame sono quelli di cui agli artt. 38 (diritto al mantenimento ed all'assistenza sociale) e 3 (principio di uguaglianza) della Costituzione.

1. È bene evidenziare, innanzitutto, l'art. 12, comma 2, lett. c) della legge n. 214/2011, il quale ha stabilito che:

«lo stipendio, la pensione, i compensi comunque corrisposti dalla pubblica amministrazione centrale e locale e dai loro enti, in via continuativa a prestatori d'opera e ogni altro tipo di emolumento a chiunque destinato, di importo superiore a cinquecento euro, debbono essere erogati con strumenti diversi dal denaro contante ovvero mediante l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici bancari o postali, ivi comprese le carte di pagamento prepagate. Il limite di importo di cui al periodo precedente può essere modificato con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze».

L'iniquità sostanziale del sistema elaborato è di agevolissima individuazione.

In sostanza può accadere che la pensione mensile o la busta paga mensile, se superiore a 1.000,00 euro venga versata direttamente sul conto corrente del pensionato o del dipendente, e chi deve riscuotere un credito può rifarsi direttamente, senza alcun limite, sul denaro che il soggetto detiene sul conto, quindi anche su tutta la pensione o tutto lo stipendio.

Ciò avviene, è importante precisare, nonostante il conto corrente bancario o postale si presenti come un prospetto analitico in cui ogni voce «in entrata» ed «in uscita» è distinta dall'altra, oltre che facilmente identificabile.

Incostituzionalità art. 12, comma 2, lett. c) legge n. 214/2011, per violazione art. 38 Cost.

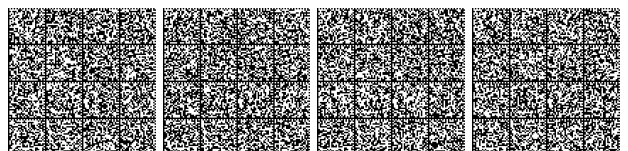
Come correttamente rilevato dalla parte, la disposizione di cui all'art. 12, comma 2, lett. c) della legge n. 214/2011 si pone in contrasto, in prima istanza, con l'art. 38 della Costituzione.

La giurisprudenza costituzionale manifesta, a questo riguardo, un orientamento consolidato.

La sentenza n. 506/2002 della Corte costituzionale descrive efficacemente il valore solidaristico dell'art. 38 della Costituzione e, conseguentemente, i limiti che tale principio ha posto al legislatore in materia.

«L'art. 38, secondo comma, Cost. è certamente norma che — sancendo il diritto dei lavoratori, in caso di infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia e disoccupazione involontaria, a che siano “preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita” si ispira a criteri di solidarietà sociale e “di pubblico interesse a che venga garantita la corresponsione di un *minimum*», il cui ammontare è ovviamente riservato all'apprezzamento del legislatore (così la sentenza n. 22 del 1969).

È ben vero che il pubblico interesse — in cui si traduce il criterio di solidarietà sociale — a che il pensionato goda di un trattamento «adeguato alle esigenze di vita» può, ed anzi deve, comportare — oltre che un dovere dello Stato (da bilanciarsi, *in primis*, con le esigenze della finanza pubblica: ordinanza n. 342 del 2002) — anche una compressione del diritto di terzi di soddisfare le proprie ragioni creditorie sul bene-pensione, ma è anche vero che tale compressione non può essere totale ed indiscriminata, bensì deve rispondere a criteri di ragionevolezza che valgano, da un lato, ad assicurare in ogni caso (e, quindi, anche con sacrificio delle ragioni di terzi) al pensionato mezzi adeguati alle sue esigenze di vita e, dall'altro lato, a non imporre ai terzi, oltre il ragionevole limite appena indicato, un sacrificio dei loro crediti, negando alla intera pensione la qualità di bene sul quale possano soddisfarsi.



È sufficientemente chiaro, dunque, che il legislatore costituente, nel prevedere l'art. 38, ha immaginato una costruzione giuridica che, in nome di ineliminabili principi di solidarietà sociale, imponga limiti ben determinati, rispettivamente in capo al legislatore ordinario (nel rapporto con i cittadini) e al creditore pignorante (nei rapporti *inter privatos*).

Fondamentale, anche perché richiamata in tutte le sentenze successive sul punto (in misura diversa, sent. 44/2005; sent. 256/2006; sent. 183/2009), è la sentenza n. 506/2002, che, rivolgendosi sia alle pensioni erogate dall'I.N.P.S., così come quelle proprie del settore pubblico (I.N.P.D.A.P.), ha confermato la pignorabilità delle pensioni — nella consueta misura del quinto — per ogni credito, da determinarsi «sulla parte aggredibile del trattamento in quanto eccedente le esigenze minime di vita del pensionato (diversamente, la parte necessariamente destinata a soddisfare tali esigenze, resta sottratta ad ogni pretesa esecutiva)».

Nella medesima sentenza, a proposito della determinazione della quota di pensione idonea a soddisfare le esigenze minime vitali, la Consulta ha stabilito che «non rientra nel potere della Corte costituzionale, ma in quello discrezionale del legislatore, individuare in concreto l'ammontare della (parte *di*) pensione idoneo ad assicurare «mezzi adeguati alle esigenze di vita» del pensionato, come tale legittimamente assoggettabile al regime di assoluta impignorabilità».

Si concorda, inoltre, con la parte nel rilevare che, pronunciandosi in materia di trattamenti previdenziali nei termini sopra menzionati, le statuizioni di cui sopra, siano pacificamente applicabili anche alle indennità di disoccupazione, ancorché con specifico riferimento al limite di pignorabilità di un quinto dell'emolumento, che in questa sede costituisce l'unico oggetto di attenzione. Quanto appena detto assume ancora più valore razionale, se si tiene conto che gli emolumenti in questione (indennità ASPI) presentano caratteri di precarietà, temporaneità e finalità di sostentamento ancora più marcati (tant'è che lo stesso legislatore costituente a farne espressa menzione, equiparandoli alle pensioni nell'art. 38 Cost.).

Da un lato, infatti, l'art. 38, secondo comma, Cost. enuncia un precetto che, quale espressione di un principio di solidarietà sociale, ha come destinatari anche (nei limiti di ragione) tutti i consociati, dall'altro, l'art. 36 Cost., — secondo quanto questa Corte ha statuito nelle ricordate decisioni (n. 5) — indica parametri ai quali, nei rapporti lavoratore-datore di lavoro, deve conformarsi l'entità della retribuzione, senza che ne scaturisca, quindi, vincolo alcuno per terzi estranei a tale rapporto, oltre quello — frutto di razionale «contemperamento dell'interesse del creditore con quello del debitore che percepisca uno stipendio» (sentenze n. 20 del 1968 e 38 del 1970) — del limite del quinto della retribuzione quale possibile oggetto di pignoramento (sempre sent. Corte cost. n. 506/2002).

Proseguendo nella rilettura del sistema, si può notare come la Corte costituzionale fosse già intervenuta, precedentemente alla sentenza n. 506/2002, con la pronuncia n. 468/2002.

Con la prima sentenza la Corte costituzionale aveva ulteriormente ribadito il principio secondo cui le pensioni, le indennità che ne tengano luogo e gli assegni sono pignorabili fino alla concorrenza di un quinto, valutato al netto di ritenute, per tributi dovuti allo Stato, alle province e ai comuni, facenti carico, fino dalla loro origine, al pensionato.

Rispetto alla conclusione della prima delle due sentenze, la n. 506/2002 va dunque oltre sul piano sistematico, descrivendo sostanzialmente i termini in cui l'art. 38 Cost. impone il bilanciamento tra gli interessi contrapposti del creditore, da una parte, e del soggetto in ristrettezza economica, dall'altra.

A questo riguardo la sentenza così recita: il presidio costituzionale (art. 38) del diritto dei pensionati a godere di «mezzi adeguati alle loro esigenze di vita» non è tale da comportare, quale suo ineludibile corollario, l'impignorabilità, in linea di principio, della pensione, ma soltanto l'impignorabilità assoluta di quella parte di essa che vale, appunto, ad assicurare al pensionato quei «mezzi adeguati alle esigenze di vita che la Costituzione impone gli siano garantiti, ispirandosi ad un criterio di solidarietà sociale; e, pertanto, ad un criterio che, da un lato, sancisce un dovere dello Stato e, dall'altro, legittimamente impone un sacrificio (ma nei limiti funzionali allo scopo) a tutti i consociati (e segnatamente ai creditori)».

Del resto, sebbene, come sopra evidenziato, recentemente pare manifestarsi il contrario, questa impostazione trova comunque riscontro nella giurisprudenza ordinaria, anche di legittimità (Cass. 11 giugno 1999, n. 5761), la quale ritiene rilevabile d'ufficio, «l'impignorabilità di pensioni di modesto importo (quale, nel caso di specie, di invalidità)».

Incostituzionalità art. 12, comma 2, lett. c) legge n. 214/2011, per violazione art. 3 Cost. (principio di ragionevolezza).

Sotto l'aspetto della difformità di trattamento che si viene a determinare, a seguito dell'entrata in vigore della summenzionata novella legislativa, tra pignoramento effettuato presso il datore di lavoro/ente previdenziale e quello operato sulla medesima somma accreditata su conto corrente, il riferimento non può che essere quello dell'art. 3 della Costituzione.

Come rilevabile dalle varie relazioni annuali della Suprema Corte, sin dai suoi primi anni di attività, il parametro di cui all'art. 3 della Costituzione ha assunto un ruolo di preminenza nei giudizi di legittimità costituzionale.



Ciò in quanto, l'eguaglianza, come affermato nella sent. n. 25/1966, «è principio generale che condiziona tutto l'ordinamento nella sua obbiettiva struttura», nonché, secondo la sent. n. 204 del 1982, «canone di coerenza [...] nel campo delle norme di diritto».

In realtà, la lettura che la giurisprudenza della Corte ha dato del principio di eguaglianza — inteso in senso sia formale, quale regola della forza e dell'efficacia della legge, sia sostanziale, quale regola del contenuto della stessa — ha portato ad enucleare anche un generale principio di ragionevolezza, alla luce del quale la legge deve regolare in maniera uguale situazioni uguali ed in maniera razionalmente diversa situazioni diverse, con la conseguenza che la disparità di trattamento trova giustificazione nella diversità delle situazioni disciplinate: «il principio di eguaglianza è violato anche quando la legge, senza un ragionevole motivo, faccia un trattamento diverso ai cittadini che si trovino in eguali situazioni» (sent. n. 15 del 1960), poiché «l'art. 3 Cost. vieta disparità di trattamento di situazioni simili e discriminazioni irragionevoli» (sent. n. 96/1980).

Così, stando a quanto si osserva leggendo le pronunce che hanno affrontato il parametro di cui all'art. 3 Cost., il principio in oggetto «deve assicurare ad ognuno eguaglianza di trattamento, quando eguali siano le condizioni soggettive ed oggettive alle quali le norme giuridiche si riferiscono per la loro applicazione» (sent. n. 3/1957), con la conseguenza che il principio risulta violato «quando, di fronte a situazioni obbiettivamente omogenee, si ha una disciplina giuridica differenziata determinando discriminazioni arbitrarie ed ingiustificate» (sent. n. 111 del 1981).

Pertanto, il giudizio ex art. 3 Cost. si articola in due momenti, il primo destinato verificare la sussistenza di omogeneità fra le situazioni poste a confronto «quel minimo di omogeneità necessario per l'instaurazione di un giudizio di ragionevolezza» (sent. n. 209 del 1988), il secondo, subordinato all'esito affermativo del precedente, destinato a stabilire se sia razionale o meno la diversità di trattamento predisposta per le stesse dalla legge.

Se, infatti, «la valutazione della rilevanza delle diversità di situazioni in cui si trovano i soggetti dei rapporti da regolare non può essere riservata alla discrezionalità del legislatore» (sent. n. 3 del 1957), tale discrezionalità non può trascendere i limiti stabiliti dal primo comma dell'art. 3 Cost..

Quindi, «si ha violazione dell'art. 3 della Costituzione quando situazioni sostanzialmente identiche siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso, mentre non si manifesta tale contrasto quando alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non sostanzialmente identiche» (sent. n. 340 del 2004).

Illuminante appare sul punto la lettera della sent. n. 163 del 1993: «il principio di eguaglianza comporta che a una categoria di persone, definita secondo caratteristiche identiche o ragionevolmente omogenee in relazione al fine obiettivo cui è indirizzata la disciplina normativa considerata, deve essere imputato un trattamento giuridico identico od omogeneo, ragionevolmente commisurato alle caratteristiche essenziali in ragione delle quali è stata definita quella determinata categoria di persone.

Incostituzionalità art. 3, comma 5, legge n. 44/2012, per violazione artt. 38 e 3 Cost.

2. La seconda disposizione normativa, sulla quale si avanzano perplessità in relazione ai medesimi profili di incostituzionalità già analizzati, è l'art. 3, comma 5 del decreto-legge n. 16/2012, convertito in legge n. 44/2012, che ha aggiunto, nel d.P.R. n. 602/1973, in materia di pignoramento presso terzi disposto dall'agente della riscossione, l'art. 72-ter: «Le somme dovute a titolo di stipendio, di salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego, comprese quelle dovute a causa di licenziamento, possono essere pignorate dall'agente della riscossione: a) in misura pari ad 1/10 per importi fino a 2.500,00 euro; b) in misura pari ad 1/7 per importi da 2.500,00 a 5.000,00 euro». «Resta ferma la misura di cui all'articolo 545, comma 4, del codice di procedura civile, se le somme dovute a titolo di stipendio, di salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego, comprese quelle dovute a causa di licenziamento, superano i cinquemila euro».

Si può sottolineare il medesimo ordine di considerazioni già effettuato, in relazione alla violazione degli artt. 38 e 3 Cost.

Con particolare riferimento al principio di ragionevolezza, il principio in parola, racchiuso nell'art. 3 Cost. (anche in conformità di quello sovranazionale UE e CEDU cui quello interno è tenuto a conformarsi), impone il rispetto del più generale dogma della coerenza organica.

Rispetto a tale principio generale, la norma si pone in palese contrasto, svuotando completamente di significato l'intero tessuto normativo in cui essa incide e, di conseguenza, improvvisamente menomando, anzi annullando del tutto diritti che ne sarebbero conseguiti a tutela degli interessi lesi in danno del contraente debole.

Come già sottolineato, la giurisprudenza di legittimità ha chiaramente affermato che il principio in oggetto debba assicurare ad ognuno eguaglianza di trattamento, quando eguali siano le condizioni soggettive, ed oggettive alle quali le norme giuridiche si riferiscono per la loro applicazione.

Non si scorge ragionevolezza, dunque, nel riconoscimento dell'indiscutibile principio generale di impignorabilità relativa dell'emolumento pubblico, solo ai rapporti debitori nei confronti di Equitalia S.p.a., e non anche in quelli *inter privatos*.



Infine, non sussistono assolutamente limitazioni di sorta, con riferimento al sindacato di costituzionalità a cui ci si rimette, in ragione delle eventuali valutazioni, anche di carattere quantitativo, che dovrebbero caratterizzare la pronuncia della Suprema Corte.

La teorizzazione esplicita del sindacato di ragionevolezza intrinseca, quale canone generale del giudizio di costituzionalità, è comunemente ricondotta alla sentenza della Corte costituzionale n. 1130 del 1988.

La sentenza — giudicando su un ricorso avverso una legge regionale impugnata dal Governo sull'assunto che non vi fosse una giustificata proporzione tra mezzi finanziari e personali che la legge metteva a disposizione dei gruppi consiliari e le esigenze obiettive cui questi dovevano far fronte nella loro attività istituzionale — ha posto la Corte davanti ad un giudizio di ragionevolezza delle scelte compiute dal legislatore regionale.

L'eccezione di inammissibilità prospettata dalla Regione resistente sull'assunto che le censure riguardassero l'opportunità della legge impugnata (in quanto relative ad aspetti puramente quantitativi, rispetto ai quali sarebbe stato impossibile determinare il limite oltre il quale l'erogazione di somme o la messa a disposizione di maggiore personale dovrebbero considerarsi costituzionalmente illegittime) venne respinta.

Afferma testualmente la Corte: «il giudizio di ragionevolezza, lungi dal comportare il ricorso a criteri di valutazione assoluti e astrattamente prefissati, si svolge attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti. Sicché, diversamente da quanto suppone la resistente, l'impossibilità di fissare in astratto un punto oltre il quale scelte di ordine quantitativo divengono manifestamente arbitrarie e, come tali, costituzionalmente illegittime, non può essere validamente assunta come elemento connotativo di un giudizio di merito, essendo un tratto che si riscontra, come s'è appena visto, anche nei giudizi di ragionevolezza. Del resto, come questa Corte ha già rilevato in relazione ad un'analogo eccezione sollevata nel corso di un precedente giudizio (sent. n. 991 del 1988), le censure di merito non comportano valutazioni strutturalmente diverse, sono il profilo logico, dal procedimento argomentativo proprio dei giudizi valutativi implicati dal sindacato di legittimità, differenziandosene, piuttosto, per il fatto che in quest'ultimo le regole o gli interessi che debbono essere assunti come parametro del giudizio sono formalmente sanciti in norme di legge o della Costituzione».

Pertanto, poiché entrambe le disposizioni possono incidere sulle questioni che interessano il contenzioso in essere tra i signori Maghenzani Giorgio e Maghenzani Salvatore e il sig. Tota Alfred, è necessario verificare se, in ipotesi di ritenuta applicabilità tout court delle norme anche alle questioni in esame, le stesse risultino effettivamente coerenti con i summenzionati principi sanciti dalla Costituzione.

P.Q.M.

Letti gli artt. 134 e 137 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, il Tribunale di Lecce, in persona del GOT dott. Alessandro Maggiore, ritenuta non manifestamente infondata e rilevante, per la decisione del presente giudizio, la questione di legittimità costituzionale:

Dell'art. 12, comma 2, lett. c) legge n. 214/2011, per violazione degli artt. 38 e 3 della Costituzione, nei termini e per le ragioni di cui in motivazione, nella parte in cui non ha previsto che sono fatte salve le limitazioni in materia di pignoramento di cui all'art. 545 c.p.c.;

Dell'art. 3, comma 5, legge n. 44/2012, per violazione degli artt. 38 e 3 della Costituzione, nei termini e per le ragioni di cui in motivazione, (nella parte in cui non prevede l'applicazione dei limiti individuati da siffatto articolo anche ai crediti inter privatos);

Così decide:

dispone la sospensione del procedimento in corso;

ordina la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, e la comunicazione della stessa ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato;

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

Si comunichi.

Lecce, 12 febbraio 2014

Il GOT: MAGGIORE



N. 194

Ordinanza del 6 agosto 2014 emessa dal Tribunale di Verona nel procedimento penale a carico di Andrioli Gabriele ed altri

Edilizia e urbanistica - Opere su beni paesaggistici eseguite in assenza di autorizzazione o in difformità da essa - Trattamento sanzionatorio - Casi in cui i lavori ricadono su immobili o aree che, per le loro caratteristiche paesaggistiche, siano stati dichiarati di notevole interesse pubblico con apposito provvedimento emanato in epoca antecedente alla realizzazione dei lavori - Lamentata previsione della pena della reclusione da uno a quattro anni, anziché delle pene, di natura contravvenzionale, di cui all'art. 44, lettera c), del d.P.R. n. 380 del 2001 - Disparità di trattamento sanzionatorio rispetto alle condotte materialmente identiche su beni non dichiarati di notevole interesse pubblico con apposito provvedimento, ma che quell'interesse pubblico hanno in forza della legge - Parità di trattamento rispetto alle condotte più gravi di cui all'art. 181-bis, lettera b), del d.lgs. n. 42 del 2004 - Violazione del principio di ragionevolezza e del principio della finalità rieducativa della pena.

- Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, art. 181, comma 1-bis, lettera a).
- Costituzione, artt. 3 e 27.

In via subordinata: Edilizia e urbanistica - Opere su beni paesaggistici eseguite in assenza di autorizzazione o in difformità da essa - Previsione che per determinate condotte, ferma restando l'applicazione delle sanzioni amministrative di cui all'art. 167 del d.lgs. n. 42 del 2004, qualora l'autorità amministrativa competente accerti la compatibilità paesaggistica, non si applicano le pene di cui all'art. 44, lettera c), del d.P.R. n. 380 del 2001 - Lamentata non operatività della disposizione anche rispetto ai casi indicati dall'art. 81, comma 1-bis, lettera a), del d.lgs. n. 42 del 2004 - Disparità di trattamento - Violazione del principio di ragionevolezza e del principio della finalità rieducativa della pena.

- Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, art. 181, commi 1-ter, 1-quater e 1-quinquies.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

TRIBUNALE DI VERONA

ORDINANZA

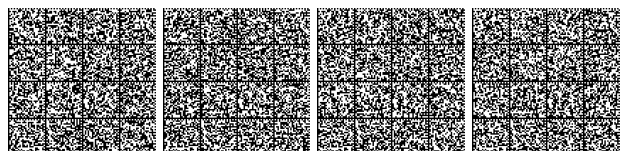
Il giudice, dott. Giorgio Piziali, nel procedimento a carico di Andrioli Gabriele + 4, oltre ad altri reati qui non rilevanti, risultano contestati le seguenti violazioni dell'art. 181 comma 1-bis lett. a) del dlvo 42 del 2004:

a Gabriele Andrioli e Chiara Salzani (capo *b*) per avere realizzato in assenza della prescritta autorizzazione paesaggistica un mutamento di destinazione d'uso da annesso rustico a civile abitazione di un immobile da loro realizzato in zona dichiarata di notevole interesse pubblico e sottoposta a vincolo paesaggistico con DM 23.5.1957;

ancora a Gabriele Andrioli e Chiara Salzani (capo *b*) per avere realizzato in assenza della prescritta autorizzazione paesaggistica una piscina parzialmente interrata sempre nella stessa zona dichiarata di notevole interesse pubblico e sottoposta a vincolo paesaggistico con DM 23.5.1957;

ancora a Gabriele Andrioli e Chiara Salzani (capo *e*) per avere pavimentato con colate di calcestruzzo un tratto di capezzagna, in assenza della prescritta autorizzazione, nella stessa zona dichiarata di notevole interesse pubblico e sottoposta a vincolo paesaggistico con DM 23.5.1957;

infine a Gabriele Andrioli, Pietro Venturini e Michele Giacomuzzi (capo *e*) per aver realizzato un corpo di fabbrica in difformità dalla prescritta autorizzazione, per essere l'opera più alta di 40 cm rispetto a quanto autorizzato, nella zona dichiarata di notevole interesse pubblico e sottoposta a vincolo paesaggistico con DM 23.5.1957;



rispetto a queste violazioni la difesa degli imputati Gabriele Andrioli e Chiara Salzani, con memoria depositata in data 3.6.2014, ha eccepito l'illegittimità costituzionale della norma sanzionatoria così contestata, nella parte in cui esclude l'operatività della sanatoria prevista dai commi 1-ter e 1-quater dello stesso art. 181 citato, malgrado il carattere minore degli interventi eseguiti, avendo documentato nel corso del giudizio che la locale Sovrintendenza ha espresso un «parere favorevole circa la compatibilità delle opere ...rispetto al contesto paesaggistico di riferimento».

Sentite le parti all'udienza del 5.6.2014 osserva quanto segue.

1. Rilevanza.

In atti (prodotto all'udienza del 18.7.2013 dalla difesa Giacopuzzi) risulta effettivamente il parere reso in data 19.4.2011 dalla locale Sovrintendenza e confluito anche nel permesso di costruire in sanatoria con il quale è stato espresso «parere favorevole circa la compatibilità delle opere ...rispetto al contesto paesaggistico di riferimento» in relazione alle modifiche prospettiche e degli esterni di cui alle opere confluire nel capo di imputazione.

In aggiunta a ciò è, altresì, emerso dall'istruttoria che la piscina di cui al capo b) è stata rimossa.

Si deve, quindi, convenire che ove effettivamente fosse illegittima l'esclusione delle violazioni dell'art. 181 comma 1-bis del dlvo 42 del 2004 dalla disciplina dai commi 1-ter e 1-quater dello stesso art. 181 l'esito del procedimento sarebbe diverso per le opere comprese nel citato parere favorevole reso dalla Sovrintendenza.

Ma va aggiunto che l'esito sarebbe diverso anche per la realizzazione della piscina, ove si estendesse, per l'evidente omogeneità, la medesima eccezione anche al comma 1-quinquies, il quale in caso di rimessione in pristino delle aree o degli immobili soggetti a vincoli paesaggistici da parte del trasgressore, prima che venga disposta d'ufficio dall'autorità amministrativa, e comunque prima che intervenga la condanna, estingue il reato di cui al comma 1, ma non quello di cui al comma 1-bis.

Ma, in modo ancor più ampio, l'esito del procedimento sarebbe del tutto diverso, incidendo direttamente anche sul regime sanzionatorio e sui termini di prescrizione, per tutte le condotte, anche quelle non comprese nel parere favorevole circa la compatibilità delle opere ...rispetto al contesto paesaggistico di riferimento» o non rimosse, se emergesse un'ancora più radicale illegittimità costituzionale della differenziazione realizzata dal comma 1-bis lettera a) rispetto al comma 1, e rispetto anche al disposto dell'art. 734 c.p., nonché, per altro verso, dell'identità di disciplina dettata nel comma 1-bis tra i casi assolutamente incomparabili di cui alla lettera a) e quelli di cui alla lettera b).

Aspetto quest'ultimo, che involge più radicalmente il regime sanzionatorio, sul quale, come si vedrà subito, appare parimenti fortemente fondato il dubbio di illegittimità costituzionale.

2. Non manifesta infondatezza.

Fermo quanto detto circa la rilevanza, si ritiene che non sia manifestamente infondata, in relazione al parametro costituzionale di cui agli artt. 3 e 27 della Costituzione, l'eccezione di illegittimità dell'art. 181, commi 1-ter e 1-quater del dlvo 2004 n. 42, nonché la questione di legittimità dello stesso art. 181, comma 1-quinquies, nella parte in cui ne è esclusa l'operatività rispetto alle condotte di cui al comma 1-bis, lettera a) dell'art. 181.

Ma, in modo anche più radicale, come si è anticipato, si ritiene che non sia manifestamente infondata, sempre in relazione al parametro costituzionale di cui agli artt. 3 e 27 della Costituzione anche la questione relativa alla differenza sanzionatoria tra i fatti di cui al comma 1 e quelli di cui al comma 1-bis lettera a) del citato art. 181, e, per converso, l'omogeneità sanzionatoria tra i fatti di cui al comma 1-bis lettera a) e quelli di cui al comma 1-bis lettera b) del citato art. 181.

2.a Il tessuto normativo di riferimento.

Per affrontare la questione è necessario, in primo luogo, ricostruire il tessuto normativo di riferimento.

L'art. 181 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, dedicato alle «opere eseguite in assenza di autorizzazione o in difformità da essa», prevede al comma 1 che «chiunque, senza la prescritta autorizzazione o in difformità di essa, esegue lavori di qualsiasi genere su beni paesaggistici è punito con le pene previste dall'articolo 44, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380». Pene di natura contravvenzionale.

Al comma 1-bis, invece, è sanzionata con la più grave pena «della reclusione da uno a quattro anni» la condotta di chi esegue i medesimi lavori di cui al comma 1, se (lettera a) «ricadano su immobili od aree che per le loro caratteristiche paesaggistiche siano stati dichiarati di notevole interesse pubblico con apposito provvedimento emanato in epoca antecedente alla realizzazione dei lavori», oppure, disgiuntamente, se (lettera b) «ricadano su immobili od aree tutelati per legge ai sensi dell'articolo 142 ed abbiano comportato un aumento dei manufatti superiore al trenta per cento della volumetria della costruzione originaria o, in alternativa, un ampliamento della medesima superiore a settecentocinquanta metri cubi, ovvero ancora abbiano comportato una nuova costruzione con una volumetria superiore ai mille metri cubi».



La differenza sanzionatoria tra il comma 1 e il comma 1-bis è da ricondurre all'intervento effettuato con l'articolo 1, comma 36, della legge 15 dicembre 2004, n. 308, che ha aggiunto, appunto, il comma 1-bis, unitamente ai successivi commi 1-ter 1-quater e 1-quinquies.

Commi ulteriori il cui contenuto è il seguente:

«1-ter. Ferma restando l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di cui all'articolo 167, qualora l'autorità amministrativa competente accerti la compatibilità paesaggistica secondo le procedure di cui al comma 1-quater, la disposizione di cui al comma 1 non si applica:

a) per i lavori, realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati;

b) per l'impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica;

c) per i lavori configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

1-quater. Il proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo dell'immobile o dell'area interessati dagli interventi di cui al comma 1-ter presenta apposita domanda all'autorità preposta alla gestione del vincolo ai fini dell'accertamento della compatibilità paesaggistica degli interventi medesimi. L'autorità competente si pronuncia sulla domanda entro il termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante della soprintendenza da rendersi entro il termine perentorio di novanta giorni.

1-quinquies. La rimessione in pristino delle aree o degli immobili soggetti a vincoli paesaggistici da parte del trasgressore, prima che venga disposta d'ufficio dall'autorità amministrativa, e comunque prima che intervenga la condanna, estingue il reato di cui al comma 1».

L'effetto complessivo che residua all'innesto effettuato nel 2004 con la legge n. 308 è, quindi, una disciplina che sanziona in modo estremamente più contenuto le condotte poste in essere su beni paesaggistici così definiti per legge, rispetto alle identiche condotte poste in essere su beni dichiarati di notevole interesse pubblico con apposito provvedimento e che ammette, rispetto alle sole condotte poste in essere su beni paesaggistici così definiti per legge, sia eventi estintivi del reato (la rimessione in pristino) che vere e proprie sanatorie successive (in questo caso con alcuni limiti).

2.b Irragionevolezza del trattamento peggiore che subisce l'autore del reato di cui al comma 1-bis lettera a).

Ora, questo serio aggravio di pena, e l'esclusione di ogni successiva sanatoria o estinzione del reato, è evidentemente comprensibile e ragionevole per gli interventi di cui alla lettera b) dell'art. 181 comma 1-bis, perché in questo caso si è in presenza di opere di impatto estremamente rilevante, per aver comportato un aumento dei manufatti superiore al trenta per cento della volumetria della costruzione originaria o, in alternativa, un ampliamento della medesima superiore a settecentocinquanta metri cubi, ovvero ancora abbiano comportato una nuova costruzione con una volumetria superiore ai mille metri cubi.

L'identico aggravio di pena, invece, appare del tutto privo di giustificazione razionale rispetto alla lettera a) della medesima norma, perché è inspiegabile e ingiustamente iniquo il trattamento peggiore che subisce l'autore del reato di cui al comma 1-bis lettera a), rispetto all'autore della condotta di cui al comma 1.

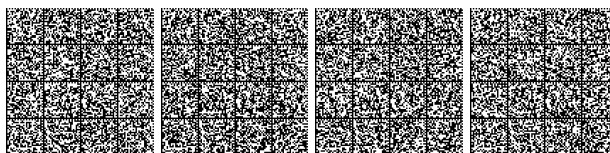
E ciò:

a) sia rispetto al soggetto che pone in essere condotte materialmente identiche, su beni non dichiarati di notevole interesse pubblico con apposito provvedimento, ma che quell'interesse pubblico hanno in forza della legge;

b) sia rispetto al soggetto che pone in essere le ben più gravi condotte di cui alla ricordata lettera b) dell'art. 181 comma 1-bis.

a) Infatti, per dirlo con riferimento al caso specifico qui in esame, per aver realizzato un corpo di fabbrica più alto di 40 cm rispetto a quanto autorizzato, viene integrato un delitto e non una contravvenzione, e senza la possibilità di godere ai fini penali dell'autorizzazione successivamente rilasciata in sanatoria, solo perché la zona in cui è ubicato l'immobile è dichiarata di notevole interesse pubblico e sottoposta a vincolo paesaggistico con un apposito provvedimento, nel caso il DM 23.5.1957, e non già dichiarata tale *ex lege*.

Già per questo aspetto il confronto non trova alcuna giustificazione razionale comprensibile, perché, anzi, dovrebbero semmai essere i beni la cui evidenza paesaggistica è talmente chiara e importante da avere un riconoscimento generale e astratto di fonte direttamente legislativa a meritare una tutela maggiore, non già un bene il cui rilievo paesaggistico non deriva direttamente dalla legge, ma da un atto amministrativo.



Con questa soluzione legislativa, per dirlo con riferimento al caso specifico, risulta più grave alzare di 40 centimetri un edificio sito nella Valpolicella, che non realizzare un aumento dei manufatti entro il trenta per cento della volumetria della costruzione originaria, oppure realizzare una nuova costruzione con una volumetria entro i mille metri cubi sul territorio costiero compreso in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia.

E ciò in quanto il territorio costiero compreso in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia riceve una tutela *ex lege*, per cui per ogni opera su esso eseguita l'intervento sanzionatorio previsto è di natura esclusivamente contravvenzione, per di più sanabile, a meno che non ricorrano i casi della lettera *b)* del comma 1-*bis* dell'art. 181.

Quindi l'affermazione che è stabilmente fatta dalla Corte di cassazione per cui la differenziazione del regime sanzionatorio complessivo tra il comma 1 e il comma 1 si giustificerebbe perché «si tratta di una scelta del legislatore e che riguarda situazioni in realtà non omogenee» (ad esempio Sez. 3, Sentenza n. 33542 del 19/6/2012) è altamente insoddisfacente, perché se davvero sono situazioni non omogenee (e ciò, come si vedrà, è fortemente dubbio) di certo ad essere trattate in maniera peggiore sono le situazioni semmai meno gravi, perché riguardano beni di rilievo ambientale inferiore, in quanto non qualificate come tali dalla legge per l'intrinseca valenza ambientale che li caratterizza.

E certamente non è tollerabile da un sistema sanzionatorio che si incentra *ex art. 27 Cost.* sulla finalità rieducativa della pena che vi siano esiti sanzionatori così macroscopicamente ingiusti sul piano della comparazione delle situazioni, perché esiti così macroscopicamente ingiusti rendono la pena ingiusta e, quindi, non rieducativa.

b) Ma vi è dell'altro, perché un'altra evidente distonia del sistema sanzionatorio emerge dal raffronto interno alle due lettere del comma 1-*bis* dell'art. 181, queste sì relative a due situazioni del tutto non omogenee, ma trattate, sotto il profilo penale, allo stesso modo.

Infatti, per restare sempre al caso di specie, per aver realizzato un corpo di fabbrica più alto di 40 cm rispetto a quanto autorizzato, in ragione del solo fatto che l'intervento è stato effettuato in una zona dichiarata di notevole interesse pubblico e sottoposta a vincolo paesaggistico con un apposito provvedimento e non già *ex lege*, il trattamento sanzionatorio viene ad essere identico a quello previsto per l'esecuzione, su beni dichiarati di notevole interesse pubblico e sottoposti a vincolo paesaggistico *ex lege*, di opere di straordinario impatto ambientale: come effettuare un aumento dei manufatti superiore al trenta per cento della volumetria della costruzione originaria o, in alternativa, eseguire un ampliamento della medesima superiore a settecentocinquanta metri cubi, ovvero ancora realizzare una nuova costruzione con una volumetria superiore ai mille metri cubi.

Anche ciò è certamente non tollerabile da un sistema sanzionatorio che per la finalità rieducativa che la pena deve avere, come detto, non può ammettere esiti sanzionatori così macroscopicamente ingiusti sul piano della comparazione delle situazioni.

c) Ma vi è in aggiunta da segnalare, a questo riguardo, che il trattamento sanzionatorio dettato dall'art. 181 comma 1-*bis* lettera *a)*, tanto più risulta incomprensibile, in presenza di situazioni in cui l'amministrazione preposta alla tutela del vincolo ritiene il bene non leso, se lo si confronta con il trattamento sanzionatorio previsto dall'art. 734 c.p., che si occupa del caso in cui le bellezze naturali soggette a speciale protezione dell'Autorità siano state distrutte o alterate.

In forza dell'art. 734 c.p., infatti, la pena per chi distrugge o altera le bellezze naturali soggette a speciale protezione dell'Autorità è della sola ammenda fino a 6197,00 euro.

A questo giudice non sfugge che può essere opportuno, in termini di corretta finalità della pena, sanzionare maggiormente un reato di pericolo, per anticipare la soglia di tutela del bene, ma di certo non pare tollerabile, nel confronto con l'art. 27 Cost. e con l'art. 3 Cost., che chi abbia ommesso di chiedere l'autorizzazione (o abbia disatteso l'autorizzazione chiesta) per eseguire opere in zone soggette a speciale protezione dell'Autorità per la loro caratteristica di bellezza naturale possa subire una condanna fino a quattro anni di reclusione, malgrado l'amministrazione preposta alla tutela del bene ritenga questo non leso, e, invece, ove il bene sia distrutto o alterato, incorra nella sanzione dell'ammenda fino a 6197,00 euro.

2b. Possibile ratio della differenza di regime sanzionatorio.

È necessario, però, che ci si confronti anche con l'assunto per cui la logica di questo sistema sanzionatorio differenziato sarebbe da ricercare proprio nel fatto che l'ordinamento intenderebbe punire più gravemente chi pone in essere la medesima condotta pericolosa per il paesaggio se questa riguarda un bene dichiarato espressamente, con un apposito provvedimento, di rilievo paesaggistico, proprio perché la presenza di un provvedimento espresso, adottato con le forme pubbliche e partecipate dettate dagli artt. 136 ss del dlvo in esame 2004/42, darebbe al bene un rilievo ed un'evidenza maggiore rispetto alle aree che sono, invece, protette «solo» *ex lege*.



Rispetto all'ipotesi che sia questa la spiegazione della strana differenza sanzionatoria, occorre, però, per prima cosa, segnalare che nella versione originaria probabilmente il comma 1-*bis* in esame intendeva effettivamente ispirarsi a questa idea, visto che nella lettera *a*) il regime sanzionatorio deteriore era riferito ai beni dichiarati di specifico interesse paesaggistico «ai sensi dell'articolo 136»: ossia in esito ad una procedura pubblica e partecipata definita nel dettaglio dall'art. 136 del dlvo 2004/42.

Tuttavia, con l'articolo 28 del d.lgs. 24 marzo 2006, n. 157 quell'inciso è stato soppresso, rendendo, quindi, evidente che il regime sanzionatorio deteriore si applica ai beni dichiarati di specifico interesse paesaggistico con qualsiasi provvedimento, anche diverso da quello pubblico e partecipato di cui all'art. 136, e nello specifico con tutti i provvedimenti già resi in passato in varie forme e fatti salvi dall'art. 157 del Codice in esame.

In conseguenza, infatti, la Corte di cassazione ha affermato che «il delitto paesaggistico previsto dall'art. 18, comma primo bis, lett. *a*), del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (esecuzione di lavori di qualsiasi genere su beni paesaggistici ricadenti su immobili od aree che, siano stati dichiarati di notevole interesse pubblico con apposito provvedimento emanato in epoca antecedente alla realizzazione dei lavori), è configurabile anche se la dichiarazione di notevole interesse pubblico sia intervenuta con provvedimento emesso ai sensi delle disposizioni previgenti. (Fattispecie relativa all'abusiva realizzazione di una pista di atterraggio in zona vincolata, dichiarata di notevole interesse pubblico con D.M. 21 febbraio 1958)» (sez. III, sentenza n. 9278 del 26/01/2011).

A fronte di ciò l'unico dato differenziante tra i casi del comma 1 e del comma 1-*bis* lettera *a*) sarebbe allora semplicemente da ricercare nella fonte del vincolo, da riportare al comma 1 se la fonte è la legge e da riportare al comma 1-*bis* se la fonte è uno specifico provvedimento.

Ma questo esito impone numerose ulteriori osservazioni che confermano l'assoluta assenza di ragionevolezza di fondare una così grave differenziazione sanzionatoria sulla fonte da cui promana il vincolo.

a) La prima osservazione è che, in questo modo, contando solamente (per giustificare la sanzione più elevata) la presenza o meno di un provvedimento specifico di vincolo, si finisce, di fatto, con il sanzionare maggiormente una condotta solo perché include il mancato rispetto del provvedimento (amministrativo) che il vincolo ha deliberato.

In tal modo, però, si realizza un'evidente sproporzione anche rispetto al sistema sanzionatorio complessivo nel punire così gravemente quell'inottemperanza, perché, ad esempio, in materie di rango costituzionale almeno pari al paesaggio e all'ambiente, l'inottemperanza ai provvedimenti amministrativi comporta pene assai più contenute: si veda per tutti l'art. 650 c.p.

b) La seconda osservazione è che quella differenza di regime sanzionatorio è ancora meno giustificabile nei casi in cui, come quello qui in esame, il provvedimento che ha dichiarato il bene di notevole interesse pubblico e lo ha sottoposto a vincolo paesaggistico investe un'area di dimensioni estese, com'è la Valpolicella, e non solo un singolo e specifico bene.

Quel vincolo, infatti, in questo modo viene ad essere del tutto identico ad alcuni di quelli di fonte legislativa e non dotato di quella delimitazione, specificità e individuabilità da cui discenderebbe un'ipotetica giustificazione del maggior rigore sanzionatorio.

Col paradosso evidente e inaccettabile che la Valpolicella, per stare sempre ancorati al processo in cui la questione si sta ponendo, se dovesse diventare un parco o una riserva nazionale o regionale avrebbe una tutela penale inferiore rispetto a quella che ha oggi, proprio perché è solo dichiarata area di interesse paesaggistico, senza assurgere a parco o a riserva.

c) Ma la terza osservazione, che contribuisce a rendere tanto più priva di giustificazione la differenza di regime sanzionatorio tra comma 1 e comma 1-*bis* lettera *a*) dell'art. 181 dlvo 2004/42, deriva dal fatto che l'art. 142 del dlgs 2004 n. 42, che elenca le «aree tutelate per legge», quindi ricomprese nel comma 1 dell'art. 181, include alcuni beni che hanno effettivamente rilievo ambientale in se stessi, per la loro stessa natura (stranamente per questo ritenuti dal legislatore di minor valore) che sono: *a*) i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare; *b*) i territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi; *d*) le montagne per la parte eccedente 1.600 metri sul livello del mare per la catena alpina e 1.200 metri sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole; *e*) i ghiacciai e i circhi glaciali; *g*) i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, *l*) i vulcani.

Ma accanto a questi beni l'art. 142 qualifica alcuni beni aree tutelate per legge, e quindi ricompresi nel comma 1 dell'art. 181, solo in quanto individuate da appositi provvedimenti. Così per i fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua (e le relative sponde o piedi degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna) quella qualità di area protetta per legge la assumono solo se si tratta di corsi d'acqua «iscritti negli elenchi previsti dal testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775».



Analogamente per le zone umide per acquisire la qualità di area protetta per legge occorre che siano incluse nell'elenco previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448.

Per i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi, tanto più è proprio un provvedimento che attribuisce quella qualità.

Allo stesso modo per i territori sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall'articolo 2, commi 2 e 6, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227, di nuovo è un provvedimento che li individua.

Infine, per le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici ancora una volta sono provvedimenti specifici a far sorgere quella qualità e quindi la qualifica di area protetta.

Pertanto, rispetto a questi beni, che trovano sì la loro tutela nella definizione legale di aree tutelate, ma che per essere inclusi in quella tutela richiedono un provvedimento, ancora maggiormente sfugge cosa possa giustificare la così seria differenza nel regime sanzionatorio penale che risulta dall'art. 181 in esame.

2.C. Omogeneità dei beni per come disciplinati nell'intero dlvo 2004/42.

Da ultimo, infine, a confermare l'irragionevolezza del sistema sanzionatorio penale che residua all'articolazione dei commi 1 e 1-bis lettera a) dell'art. 181 dlvo 2004/42 è il fatto che in tutto il testo del dlvo 2004/42 la disciplina dei beni di interesse paesaggistico è esattamente identica, senza alcuna differenza in ragione del fatto che siano tutelati dalla legge, in forza dell'articolo 142, oppure siano tutelati in forza di provvedimenti espressi ai sensi degli articoli 136, 143, comma 1, lettera d), e 157.

Infatti, l'art. 146, ad esempio, sottopone tutti i beni così individuati alla medesima disciplina e, anzi, anche sul piano lessicale distingue le aree tutelate ex art. 142 dalle altre in modo estremamente tenue, definendo le prime «tutelate dalla legge» e le altre tutelate «in base alla legge» a termini degli articoli 136, 143, comma 1, lettera d), e 157.

Ma, soprattutto, rilevante è che l'art. 167 disciplina la possibilità di accedere ad una valutazione di compatibilità paesaggistica successiva all'esecuzione dell'opera, senza differenziare tra le opere che intervengono su beni tutelati *ex lege* o su beni tutelati con specifici provvedimenti, escludendo, invece, questa possibilità solo in ragione della tipologia delle opere, ammettendo la valutazione di compatibilità paesaggistica solo: a) per i lavori, realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati; b) per l'impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica; c) per i lavori comunque configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

Con l'effetto che ai fini amministrativi per le opere di quel tipo, anche se intervenute su beni riconducibili al disposto del comma 1-bis lettera a) dell'art. 181, è possibile per l'autore del reato ottenere la sanatoria, ma senza, però, che detta sanatoria, in questo solo caso, precluda l'applicazione della grave sanzione penale.

In conclusione, effettivamente, quindi, non trova sostegno, al confronto con gli artt. 3 e 27 della Costituzione, il fatto che l'art. 181, comma 1-bis lettera a) del decreto legislativo n. 42, anche al di fuori dei casi indicati nell'art. 181, comma 1-bis lettera b) del medesimo decreto legislativo, preveda la sanzione della reclusione da uno a quattro anni, invece che le pene previste dall'articolo 44, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, come stabilito per le condotte di cui al comma 1 dell'art. 181.

2.d. *Questione subordinata.*

Ma in ogni caso, oppure almeno in via subordinata al rigetto della questione principale (ove questa venisse disattesa), appare altrettanto fondata la questione di legittimità costituzionale, per contrarietà all'art. 3 e all'art. 27 della Costituzione, dell'art. 181, commi 1-ter, 1-quater e 1-quinquies del decreto legislativo n. 42 del 2004, nella parte in cui queste previsioni non operano anche rispetto ai casi indicati nell'art. 181, comma 1-bis lettera a) del decreto legislativo n. 42 del 2004.

Per questo aspetto, per prima cosa occorre richiamare quanto già detto fin qui, perché anche la previsione di cause di estinzione del reato o di sanatorie che escludono la punibilità entra nel complessivo impianto sanzionatorio, per cui, di nuovo, nulla consente di comprendere la ragione per cui per l'identica (se non meno grave) condotta non sia possibile ottenere alcuna sanatoria o conseguire, con un comportamento ripristinatorio alcuna estinzione del reato.

Perché, per dirlo sempre con riferimento ai casi oggetto del presente procedimento, non si comprende la ragione per cui rimuovere una piscina realizzata senza autorizzazione in Valpolicella, area vincolata con apposito decreto ministeriale, non estingua il reato, mentre rimuovere la stessa piscina realizzata senza autorizzazione a venti metri dalla linea di battaglia estingua il reato.

Ma per questo aspetto sembra decisivo quanto osservato dalla stessa Corte costituzionale con l'ordinanza n. 439 del 2007, ripetitiva dell'ordinanza n. 144 del 2007.



Se, infatti, la corte ha chiarito che in forza della propria giurisprudenza costante «non è possibile una pronuncia additiva tesa ad estendere una disposizione derogatoria ed eccezionale, a meno che non sussista piena identità di funzione tra le discipline poste a raffronto (v., *ex multis*, sentenza n. 149 del 2005)», tuttavia, proprio escludendo in quel caso l'estendibilità alle violazioni edilizie dell'art. 181 comma 1-*quinqies* del dlvo 2004/42 la Corte ha osservato che in quel caso «tale estensione non è possibile, trattandosi di fattispecie criminose analoghe, ma non identiche», soprattutto perché «il reato edilizio previsto dall'articolo 44 del d.P.R. n. 380 del 2001 ed il reato paesaggistico previsto dall'art. 181 del decreto legislativo n. 42 del 2004, hanno oggetti giuridici diversi».

Una valutazione che, infatti, deve certamente essere diversa nel raffronto tra le due previsioni sanzionatorie incluse nell'art. 181, perché qui l'oggetto giuridico è esattamente identico.

Ma, soprattutto, la stessa Corte costituzionale ha, proprio nella citata ordinanza, osservato: «che i reati paesistici ed ambientali tutelano il paesaggio e l'ambiente e cioè dei beni materiali (*cf.* sentenze numeri 367 e 378 del 2007), mentre i reati edilizi tutelano il rispetto di un bene astratto, e cioè la disciplina amministrativa dell'uso del territorio; che, pertanto, pur avendo entrambi i reati la natura di reati di pericolo (avendo il legislatore in ambo i casi ritenuto necessario anticipare al massimo livello possibile la soglia di tutela degli interessi), la diversità degli oggetti "finali" protetti dai due reati giustifica discipline sanzionatorie e fattispecie estintive differenziate;

che, in particolare, la materialità del bene paesaggistico-ambientale conferisce un valore essenziale alla rimessione in pristino del paesaggio e dell'ambiente, alla quale, in definitiva, tende l'intero sistema sanzionatorio in questa materia; che, proprio in considerazione della straordinaria importanza della tutela "reale" dei beni paesaggistici ed ambientali, il legislatore, nell'ambito delle sue scelte di politica legislativa, ha deciso di incentivarla in varie forme: sia riconoscendo attenuanti speciali a favore di chi volontariamente ripari le conseguenze dannose dei reati previsti a tutela delle acque (art. 140 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante "Norme in materia ambientale"), sia subordinando alla riduzione in pristino il beneficio della sospensione condizionale della pena nei reati collegati alla gestione del ciclo dei rifiuti (artt. 139, 255, 257 e 260 del decreto legislativo n. 152 del 2006), sia, infine, riconoscendo, come nel caso in esame, valore prevalente al ripristino del bene paesaggistico rispetto alla stessa pretesa punitiva dello Stato».

Considerazioni che certamente impongono un esito diverso, rispetto a quello adottato con la citata decisione, nel caso in cui, come qui si chiede, venga richiesto di estendere, per evitare ingiustificate e irragionevoli disparità di regime, il regime del comma 1-*quinqies* (ma analogo discorso deve essere compiuto per i commi 1-*ter* e 1-*quater*) anche alle condotte di cui al comma 1-*bis* dell'art. 181.

P.Q.M.

Visto l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e l'art. 159 c.p.

Dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per contrarietà all'art. 3 e all'art. 27 della Costituzione, dell'art. 181, comma 1-bis lettera a) del decreto legislativo n. 42 del 2004, nella parte in cui punisce, anche al di fuori dei casi indicati nell'art. 181, comma 1-bis lettera b) del decreto legislativo n. 42 del 2004, con la sanzione della reclusione da uno a quattro anni, invece che con le pene previste dall'articolo 44, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, come previsto rispetto alle condotte di cui al comma 1 dell'art. 181, le condotte in esso disciplinate,

*Dichiara, in via subordinata, non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per contrarietà all'art. 3 e all'art. 27 della Costituzione, dell'art. 181, commi 1-*ter*, 1-*quater* e 1-*quinqies* del decreto legislativo n. 42 del 2004, nella parte in cui non operano anche rispetto ai casi indicati nell'art. 181, comma 1-bis lettera a) del decreto legislativo n. 42 del 2004,*

Ordina, di conseguenza, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

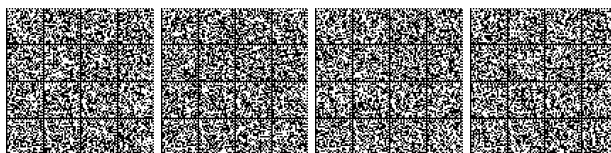
Dispone che la presente ordinanza sia integralmente notificata e comunicata alle parti e che sia altresì notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

Dispone la sospensione del procedimento.

Manda la cancelleria per gli adempimenti.

Verona, 5 agosto 2014

Il Giudice: DOTT. Giorgio Piziali



N. 195

Ordinanza del 28 luglio 2014 emessa dal Tribunale di Verona nel procedimento penale a carico di Foroni Luigi

Reati e pene - Reato di omesso versamento di ritenute certificate - Mancata previsione, con riferimento ai fatti commessi fino al 17 settembre 2011, di una soglia di punibilità di euro 103.291,38 - Disparità di trattamento rispetto alle soglie di punibilità previste per i reati di dichiarazione infedele e di omessa dichiarazione dagli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 74 del 2000, prima delle modifiche operate dal decreto-legge n. 138 del 2011 e per il reato di omesso versamento IVA, a seguito della sentenza n. 80 del 2014 della Corte costituzionale.

- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, art. 10-bis, inserito dall'art. 1, comma 414, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.
- Costituzione, art. 3.

TRIBUNALE DI VERONA

ORDINANZA

Il giudice, dott. Giorgio Piziali, nel procedimento a carico di Luigi Foroni, imputato della violazione dell'art. 10 bis dlvo 74 del 2000;

Visto che la difesa, con memoria depositata in data 16.6.2014, ha prospettato una eccezione di legittimità costituzionale della norma sanzionatoria contestata, nella parte in cui, con riferimento ai fatti commessi fino al 17 settembre 2011, punisce l'omesso versamento delle ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituti anche per importi inferiori a 103.291,38 euro;

Sentite le parti all'udienza del 19.6.2014 osserva quanto segue.

1. Rilevanza.

Si deve convenire, in primo luogo, che ove la questione fosse fondata sarebbe certamente rilevante nel presente procedimento, in quanto all'imputato è contestata la violazione dell'art. 10 bis del dlvo 74 del 2000, per aver omesso di versare, in relazione all'anno di imposta 2009, e quindi con consumazione al 31.7.2010, le ritenute alla fonte operate sugli emolumenti corrisposti, per l'importo complessivo di euro 93.884,00.

Per cui se per i fatti commessi fino al 17 settembre 2011 le punibilità ai sensi dell'art. 10 bis in esame fosse limitata alle condotte che comportano un'evasione di importi superiori a 103.291,38 euro, come la difesa intende ottenere che sia affermato con l'eccezione proposta, l'imputato andrebbe esente da responsabilità penale.

Mentre in questo momento, nel quale il procedimento è in una fase del tutto preliminare, di certo non si può ritenere che la sussistenza del reato sia esclusa per ragioni diverse.

2. Non manifesta infondatezza.

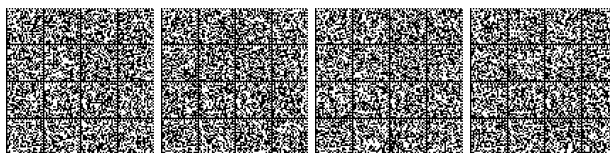
Fermo quanto detto circa la rilevanza, le osservazioni svolte dalla difesa per sostenere la fondatezza dell'eccezione svolta non sono certamente manifestamente infondate in relazione al parametro costituzionale di cui all'art. 3 della Costituzione, anche se considerando come termine principale di raffronto l'art. 10 ter dlvo 74 del 2000, come ricondotto a legittimità costituzionale dalla sentenza della Corte costituzionale n. 80 del 2014, e come termine di raffronto solo secondario gli artt. 4 e 5 del dlvo 74 del 2000.

2.a Infatti, oggi l'art. 10 ter del dlvo 74 del 2000, dopo l'intervento effettuato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 80 del 2014, per i fatti commessi fino al 17 settembre 2011, prevede la punibilità solo ove la condotta comporti l'omesso versamento di importi relativi all'Iva riscossa superiori a 103.291,38 euro.

L'art. 10 bis del dlvo 74 del 2000, invece, per l'omesso versamento di importi trattenuti quale sostituto prevede la punibilità anche nei casi in cui la condotta comporti un'evasione di importi superiori inferiori a 103.291,38 euro, ma superiori a 50.000,00 euro.

Questa differenza di regime sanzionatorio non trova una spiegazione ragionevole nella diversa natura fiscale degli importi cui fanno riferimento le due norme, perché al di là di un'analisi della natura fiscale dell'imposta sul valore aggiunto e delle ritenute effettuate quale sostituto d'imposta, a dare prova e sostanza decisiva al fatto che le due situazioni sono esattamente sovrapponibili e identiche sotto il profilo del disvalore penale è proprio la struttura degli artt. 10 bis e 10 ter.

Infatti, come è noto l'art. 10 ter si limita a richiamare, sia quanto ai presupposti di operatività in relazione alla soglia di punibilità che quanto alla pena, l'art. 10 bis, con una valutazione di assoluta equivalenza delle due condotte che è già stata, quindi, operata dal legislatore.



Ma con una valutazione di assoluta equivalenza che torna ad essere perfetta per le condotte successive al 17 settembre 2011.

Con l'effetto che, senza una parificazione anche per le condotte precedenti a quella data, tra il tenore dell'art. 10 bis e quello dell'art. 10 ter come modificato con riferimento proprio alla soglia di punibilità dalla citata sentenza n. 80 del 2014, si avrebbe una disparità temporanea e transitoria per la quale non si rinviene spiegazione alcuna.

In aggiunta, a confermare la palese insostenibilità di un regime giuridico differenziato tra la previsione dell'art. 10 bis e quella dell'ad. 10 ter in esame vi è il fatto che l'art. 10 bis è richiamato, quanto alla soglia di punibilità e alla pena, anche dall'art. 10 quater, che punisce le condotte di indebita compensazione e che è applicabile anche alle comprensioni indebite effettuate al fine di non corrispondere l'Iva (su ciò v. Cass., sez. III, sentenza n. 42462 del 2010), con l'effetto che l'omesso versamento dell'Iva e delle ritenute certificate avrebbe un regime identico in caso di evasione realizzata mediante indebita compensazione e, invece, avrebbe un regime differenziato (per l'arco temporale fino al 17 settembre 2011) per la mera omissione del versamento.

2.b Peraltro, effettivamente non sembra neppure manifestamente infondata la prospettazione svolta in via principale dalla difesa circa l'estensibilità anche al disposto dell'art. 10 bis delle valutazioni compiute dalla Corte costituzionale con la citata sentenza n. 80 del 2014.

Seppure, infatti, con la questione accolta con la citata sentenza venivano ad esse poste a raffronto fattispecie relative alla medesima imposta (ossia l'Iva), che prevedevano (fino al 17 settembre 2011) una punibilità differenziata, più rigida per ipotesi evidentemente meno gravi, tuttavia, quel raffronto ben può essere compiuto anche tra l'art. 10 bis e gli artt. 4 e 5 del d.vo n. 74 del 2000 (dichiarazione infedele e omessa dichiarazione), in quanto "l'omessa dichiarazione e la dichiarazione infedele costituiscono illeciti incontestabilmente più gravi, sul piano dell'attitudine lesiva degli interessi del fisco", rispetto al mero omesso versamento di ritenute che il contribuente non effettua dopo aver lui stesso rilasciato al sostituto la certificazione di aver effettuato la ritenuta.

Anche in questo caso, infatti, si può ripetere, con la Corte Costituzionale, che "il contribuente rende la propria inadempienza tributaria palese e immediatamente percepibile dagli organi accertatori: sicché, in sostanza, finisce per essere trattato in modo peggiore chi — coeteris paribus — ha tenuto il comportamento maggiormente meno trasgressivo".

P.Q.M.

Visto l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e l'art. 159 c.p.

Dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per contrarietà all'art. 3 della Costituzione, dell'art. 10 bis del decreto legislativo n. 74 del 2000, nella parte in cui, con riferimento ai fatti commessi fino al 17 settembre 2011, punisce l'omesso versamento delle ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituti anche per importi inferiori a 103.291,38 euro.

Ordina, di conseguenza, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone che la presente ordinanza sia integralmente notificata e comunicata alle parti e che sia altresì notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

Dispone la sospensione del procedimento.

Manda la cancelleria per gli adempimenti.

Verona, 21 luglio 2014

Il Giudice: PIZIALI

14C00287

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2014-GUR-046) Roma, 2014 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

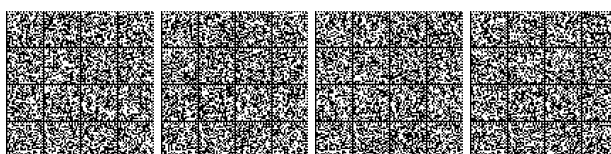
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA, piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-85082147**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it.**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato
Direzione Marketing e Vendite
Via Salaria, 1027
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.






GAZZETTA UFFICIALE
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

*(di cui spese di spedizione € 129,11)** - annuale € **302,47**
*(di cui spese di spedizione € 74,42)** - semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 40,05)** - annuale € **86,72**
*(di cui spese di spedizione € 20,95)** - semestrale € **55,46**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

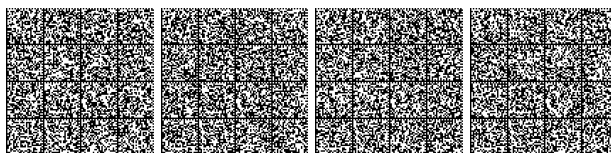
Abbonamento annuo € **190,00**
 Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**
 Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00
 I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 7,00

