

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 156° - Numero 15

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

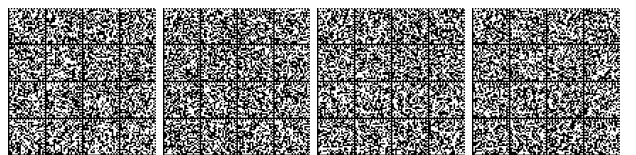
Roma - Mercoledì, 15 aprile 2015

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. **58.** Sentenza 11 marzo - 10 aprile 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Imposizione ai gestori di impianti di pretrattamento e trattamento di scarti animali ad alto rischio dell'obbligo di corrispondere un contributo annuo ai Comuni sede degli impianti.

– Legge della Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24 (Norme per la gestione dei rifiuti), art. 16, comma 4.

– Pag. 1

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **33.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 2015 (della Regione Lombardia)

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Modalità di calcolo della base imponibile - Prevista ammissibilità in deduzione - per le società di capitali, gli enti commerciali, i produttori agricoli titolari di reddito agrario di cui all'art. 32 del TUIR, gli esercenti attività di allevamento di animali di cui all'art. 78 del TUIR - della differenza tra il costo complessivo per il personale dipendente con contratto a tempo indeterminato e le deduzioni già spettanti ai sensi dei commi 1, lett. a), 1-bis, 4-bis.1 e 4-quater dello stesso art. 11 - Prevista possibilità, per i produttori agricoli titolari di reddito agrario di cui all'art. 32 del TUIR della deduzione per ogni lavoratore dipendente avente i requisiti di cui al comma 1.1 dell'art. 11 - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Lesione del principio di copertura finanziaria - Lesione del principio della leale collaborazione.

– Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 20.

– Costituzione, artt. 81, 119 e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Riduzione della spesa pubblica per acquisto di beni e servizi in ogni settore - Estensione all'anno 2017 di quanto previsto dall'art. 46 del decreto-legge n. 66 del 2014 - Conseguente rideterminazione del finanziamento degli ambiti individuati e delle modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato - Previsione che per gli anni 2015-2018 il contributo delle Regioni a statuto ordinario è incrementato di 3.452 milioni di euro in contributi di spesa e per importi complessivamente proposti, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, in sede di autoordinamento delle Regioni da recepire con intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, entro il 31 gennaio 2015 - Previsione che, a seguito della predetta intesa, sono rideterminati i livelli di finanziamento degli ambiti individuati e le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato - Previsione, altresì, che, in assenza della predetta intesa entro il termine del 31 gennaio 2015, si applica quanto previsto al secondo periodo, considerando anche le risorse destinate al finanziamento corrente del S.S.N. - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo del difetto di ragionevolezza per la contraddittorietà tra quanto disposto dalle disposizioni di cui al comma impugnato e previsto dalle disposizioni di cui all'art. 1, commi 555, 556 e 557, della legge n. 190 del 2014 - Violazione del principio costituzionale che nelle materie concorrenti, quali il coordinamento della finanza pubblica, la potestà regolamentare spetta alle Regioni - Lesione del principio di leale collaborazione.

– Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 398.

– Costituzione, artt. 3, 117, comma sesto, e 119.



Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Riduzione della dotazione organica delle Città metropolitane e delle Province, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di stabilità 2015, in misura pari alla spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56, ridotta del 30% per le Città metropolitane, del 50% per le Province, del 30% per le Province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri di cui all'art. 1, comma 3, secondo periodo, della legge n. 56 del 2014 - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa residuale regionale in materia di ordinamento ed organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti locali - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza - Violazione dell'autonomia finanziaria regionale.

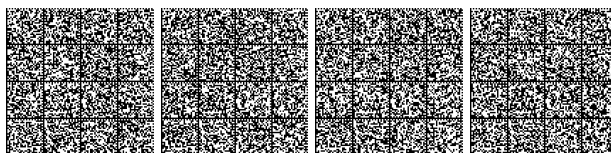
- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 421.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, comma quarto, 118 e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Obbligo per le Regioni e gli enti locali, per gli anni 2015-2016, di destinare le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della legge di stabilità 2015, nonché alla ricollocazione in ruolo delle unità soprannumerarie destinate ai processi di mobilità - Previsione della nullità di tutte le assunzioni effettuate in violazione di detta previsione - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza, attesa la contraddittorietà con gli artt. 92-96 della legge di riforma n. 56 del 2014 - Violazione della sfera di competenza legislativa concorrente regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Lesione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 424.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, 118 e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Previsione che, per garantire il rispetto degli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2014-2016 ed in attuazione del Patto per la salute per gli anni 2014-2016, di cui all'intesa 10 luglio 2014, sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, si applicano le disposizioni di cui ai commi da 556 a 588 - Previsione che il livello di finanziamento del S.S.N. a cui concorre lo Stato è stabilito in euro 112.062.000.000 per l'anno 2015 e in euro 115.444.000.000 per l'anno 2016, salve eventuali rideterminazioni ai sensi dell'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, convertito in legge n. 89 del 2014, come modificato dal comma 398 del presente articolo - Previsione che eventuali risparmi nella gestione del S.S.N. effettuati dalle Regioni rimangono nella disponibilità delle Regioni stesse per finalità sanitarie - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo del difetto di ragionevolezza per la contraddittorietà tra quanto previsto dalle disposizioni di cui al comma impugnato e dalle disposizioni di cui all'art. 1, commi 555, 556 e 557, della legge n. 190 del 2014 - Violazione del principio costituzionale che nelle materie concorrenti, quali il coordinamento della finanza pubblica, la potestà regolamentare spetta alle Regioni - Lesione del principio di leale collaborazione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, commi 555, 556 e 557.
- Costituzione, artt. 3, 117, comma sesto, e 119.



- N. 34. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 2015 (della Regione Valle d'Aosta)

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Previsione che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano assicurano, per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018, un contributo aggiuntivo alla finanza pubblica, in termini di indebitamento netto e in termini di saldo netto da finanziare - Previsione che la Regione Valle d'Aosta, la Regione Friuli-Venezia Giulia e la Regione Siciliana assicurano tale contributo nell'ambito dell'applicazione dell'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012, concernente la disciplina del patto di stabilità interno in termini di competenza euro compatibile - Accantonamento dell'importo del concorso complessivo a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata determinazione unilaterale non solo di un contributo aggiuntivo alla manovra finanziaria imposto alla ricorrente ma anche delle modalità attraverso le quali deve essere assicurato - Lamentata previsione del predetto accantonamento senza alcuna limitazione temporale - Incidenza in una materia riservata alla normativa di attuazione statutaria - Violazione delle norme statutarie e costituzionali a tutela dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Regione ricorrente - Lamenta predeterminazione del contenuto dell'accordo con il MEF, in contrasto con il principio pattizio - Violazione dei principi di leale collaborazione e ragionevolezza.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, commi 400, 401, 403 e 417.
- Costituzione, artt. 3, 5, 117, comma terzo, 119 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 2, primo comma, lett. a) e b), 3, primo comma, lett. f), 12, 48-bis e 50; legge 26 novembre 1981, n. 690, artt. 2, 3, 4, 5, 6 e 7.

Pag. 17

- N. 35. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 2015 (della Regione Abruzzo)

Energia - Legge di stabilità 2015 - Norme relative alle autorizzazioni per le infrastrutture energetiche strategiche rilasciate dal Ministero per lo sviluppo economico - Estensione della qualificazione di strategicità a qualunque opera [strumentale], incluse quelle localizzate al di fuori del perimetro delle concessioni di coltivazione - Ricorso della Regione Abruzzo - Denunciata invasione della competenza legislativa concorrente e delle funzioni amministrative spettanti alle Regioni in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Mancanza di proporzionalità e ragionevolezza nella avocazione sussidiaria di competenze da parte dello Stato - Violazione dei principi di leale collaborazione, di ragionevolezza e di proporzionalità.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 552, lett. a), modificativa del comma 2 dell'art. 57 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118, primo comma.

Energia - Legge di stabilità 2015 - Norme relative alle autorizzazioni per le infrastrutture energetiche strategiche rilasciate dal Ministero per lo sviluppo economico - Previsione che, in caso di mancato raggiungimento delle intese con le Regioni interessate, si provvede con le modalità di cui all'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004, nonché con le modalità di cui all'art. 14-quater, comma 3, della legge n. 241 del 1990 - Ricorso della Regione Abruzzo - Denunciata prefigurazione dell'intervento unilaterale del Governo come conseguenza automatica del dissenso regionale - Inosservanza delle garanzie proprie dell'intesa "in senso forte" cui è condizionata la "chiamata in sussidiarietà" da parte dello Stato - Violazione del principio di leale collaborazione con conseguente sacrificio delle sfere di competenza regionale - Richiamo alla sentenza n. 179 del 2012 della Corte costituzionale.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 552, lett. b), aggiuntiva dei commi 3-bis e 3-ter all'art. 57 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118, primo comma.



Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Fondo di solidarietà comunale di cui al comma 380-ter, dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 - Riduzione di 1.200 milioni di euro annui, a decorrere dall'anno 2015 - Innalzamento al 20%, anziché al 10%, della quota di redistribuzione del medesimo Fondo di solidarietà comunale basato sulle capacità fiscali e sui fabbisogni *standard* del territorio - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione dei principi di solidarietà e di uguaglianza per il deteriore trattamento delle autonomie locali rispetto agli altri comparti della pubblica amministrazione - Lesione del principio di autonomia degli enti locali - Violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica per irragionevolezza e sproporzione dell'intervento legislativo rispetto all'obiettivo prefissato - Illegittima imposizione di tagli generalizzati di spesa senza previsione di trasferimenti statali a sostegno delle funzioni deferite agli enti territoriali ed illegittimo trasferimento allo Stato di risorse proprie degli enti locali senza previsione del relativo impiego una volta acquisito dallo Stato - Imposizione di vincoli generali di contenimento della spesa non uniformi e non a carattere transitorio - Lesione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, commi 435 e 459.
- Costituzione, artt. 2, 3, 5, 117, 118 e 119. Pag. 27

N. 51. Ordinanza del Tribunale di Monza del 22 settembre 2014

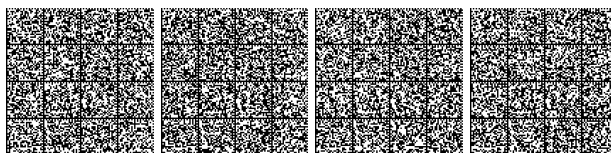
Reati e pene - Reato di omesso versamento di ritenute certificate - Fatti commessi sino al 17 settembre 2011 - Previsione di una soglia di punibilità (50.000 euro) inferiore alla soglia di punibilità (103.291,38 euro) prevista, a seguito della sentenza n. 80 del 2014 della Corte costituzionale, per il reato di omesso versamento IVA, con riferimento ai fatti commessi sino alla medesima data - Violazione del principio di uguaglianza.

- 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. 35

N. 52. Ordinanza della Corte di cassazione del 21 gennaio 2015

Borsa - Intermediazione finanziaria - Manipolazione del mercato - Previsione della comminatoria congiunta della sanzione penale di cui all'art. 185 del d.lgs. n. 58 del 1998 e della sanzione amministrativa di cui all'art. 187-ter del medesimo decreto legislativo - Ipotesi, per lo stesso fatto, di procedimento in corso di opposizione alla sanzione amministrativa irrogata e di definitività del procedimento penale, in ragione di sentenza passata in giudicato - Violazione del principio del "ne bis in idem", sancito dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), come interpretata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo cui le sanzioni amministrative previste dalla disciplina italiana sugli abusi di mercato sono da considerarsi "penali", a prescindere dalla loro qualificazione formale - Inosservanza degli obblighi internazionali.

- Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, art. 187-ter, comma 1.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione agli artt. 2 e 4 del Protocollo n. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo; sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 4 marzo 2014 (*Grande Stevens ed altri c. Italia*). Pag. 38



N. 53. Ordinanza del Tribunale di Trento del 15 ottobre 2014

Reati e pene - Reato di omesso versamento di ritenute certificate - Fatti commessi sino al 17 settembre 2011 - Previsione di una soglia di punibilità di 50.000 euro anziché di 103.291,38 euro - Violazione del principio di uguaglianza a fronte di quanto previsto, a seguito della sentenza n. 80 del 2014 della Corte costituzionale, con riferimento ai fatti commessi sino alla medesima data, per l'analogo reato di omesso versamento IVA.

- 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. 48

N. 54. Ordinanza del Tribunale di Trento del 7 novembre 2014

Reati e pene - Reato di omesso versamento di ritenute certificate - Fatti commessi sino al 17 settembre 2011 - Previsione di una soglia di punibilità di 50.000 euro anziché di 103.291,38 euro - Violazione del principio di uguaglianza a fronte di quanto previsto, a seguito della sentenza n. 80 del 2014 della Corte costituzionale, con riferimento ai fatti commessi sino alla medesima data, per l'analogo reato di omesso versamento IVA.

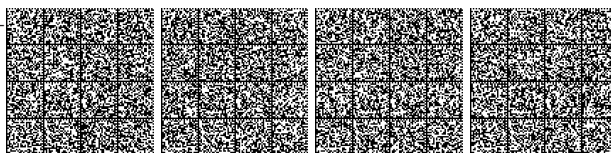
- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, art. 10-*bis*, inserito dall'art. 1, comma 414, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.
- Costituzione, art. 3.

Pag. 52

N. 55. Ordinanza del Tribunale di Tivoli del 10 gennaio 2014

Tutela giurisdizionale - Impugnabilità del preavviso di fermo amministrativo di beni mobili registrati - Mancata disciplina della giurisdizione sulla controversia - Obbligo per il cittadino che abbia ricevuto un preavviso di fermo per crediti di diversa natura (tributaria ed extratributaria) di rivolgersi a giudici diversi, con raddoppio di spese ed oneri - Carezza di "una formulazione della normativa di comprensione univoca e chiara del proprio significato" - Assoggettamento dello stesso provvedimento [di preavviso] alla valutazione di giudici diversi, con rischio di contrasto nella soluzione - Violazione del principio di non incertezza del diritto ("default de securité juridique"), enunciato dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla Corte di Strasburgo, e recepito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) - Contrasto con il principio di eguaglianza, con la garanzia di tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, con la regola del giusto processo (nella sua accezione più lata) e con il principio di sicurezza giuridica - Violazione del principio di effettività del ricorso e di accesso alla giustizia.

- Decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, art. 35, comma 26-*quinqüies*, aggiuntivo delle lettere e-*bis*) [ed e-*ter*]) all'art. 19, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546; decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, artt. 2 e 19, in combinato disposto con l'art. 91-*bis* del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, con l'art. 86 della legge 26 febbraio 1999, n. 46 [*recte*: del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, come sostituito dall'art. 16 del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46], e con l'art. 1, comma 1, lett. *g*), del decreto legislativo 27 aprile 2001, n. 193.
- Costituzione, artt. 11, 24, 111 e 117 (primo comma); Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848], artt. 6 e 13; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 47, 52 e 53.



In via subordinata: Procedimento civile - Impossibilità per ogni giudice di qualsiasi ordine e grado di richiedere una interpretazione pregiudiziale vincolante alle Sezioni unite della Corte di cassazione (analogamente a quanto previsto dall'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in relazione alle pronunce pregiudiziali della Corte di Giustizia Europea in merito ai dubbi interpretativi di norme comunitarie) - Mancata attribuzione ai principi espressi dalle pronunce della Corte Suprema di Cassazione a Sezioni Unite del valore di precedente vincolante per tutte le successive decisioni degli uffici giudiziari della Repubblica - Violazione del principio di non incertezza del diritto (“*default de securité juridique*”), enunciato dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla Corte di Strasburgo, e recepito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) - Contrasto con il principio di eguaglianza, con la garanzia di tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nonché con la regola del giusto processo nella sua accezione più lata.

- Cod. proc. civ., art. 362, commi secondo e terzo.
- Costituzione, artt. 11, 24, 111 e 117; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848], art. 6; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 47, 52 e 53.....

Pag. 56





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 58

Sentenza 11 marzo - 10 aprile 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Imposizione ai gestori di impianti di pretrattamento e trattamento di scarti animali ad alto rischio dell'obbligo di corrispondere un contributo annuo ai Comuni sede degli impianti.

– Legge della Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24 (Norme per la gestione dei rifiuti), art. 16, comma 4.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4, della legge della Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24 (Norme per la gestione dei rifiuti), promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Cuneo nel procedimento vertente tra la IN.PRO.MA.- Industria produzione mangimi srl e il Comune di Ceresole d'Alba ed altra, con ordinanza del 7 gennaio 2013, iscritta al n. 230 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2013.

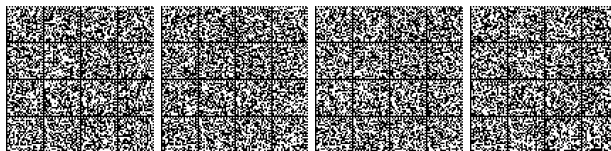
Visti l'atto di costituzione di IN.PRO.MA. - Industria produzione mangimi srl, nonché l'atto di intervento della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica del 24 febbraio 2015 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Marco Pizzetti per la IN.PRO.MA. - Industria produzione mangimi s.l e Giovanna Scollo per la Regione Piemonte.

Ritenuto in fatto

1.- La Commissione tributaria provinciale di Cuneo, con ordinanza del 7 gennaio 2013, ha sollevato, per la terza volta nel corso dello stesso giudizio, questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4, della legge della Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24 (Norme per la gestione dei rifiuti), in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettere e) e s), terzo e quarto comma, e 119 della Costituzione.



La disposizione censurata prevede che: «[i] soggetti che gestiscono impianti di pre-trattamento e di trattamento di scarti animali tali quali ad alto rischio e a rischio specifico di encefalopatia spongiforme bovina BSE corrispondono ai comuni sede degli impianti un contributo minimo annuo di 0,25 euro ogni 100 chilogrammi di materiale trattato nell'anno. I soggetti che gestiscono impianti di riutilizzo di scarti animali trattati ad alto rischio e a rischio specifico BSE corrispondono ai comuni sede degli impianti un contributo minimo annuo di 0,15 euro ogni 100 chilogrammi di materiale riutilizzato nell'anno».

1.1.- Il giudice rimettente premette che IN.PRO.MA. - Industria produzione mangimi srl (d'ora in avanti, IN.PRO.MA. srl) ha impugnato, nei confronti del Comune di Ceresole d'Alba e di G.E.C. - Gestione esazioni convenzionata spa, l'avviso di accertamento-liquidazione con il quale la seconda le aveva ingiunto, per conto del primo, il pagamento della somma di euro 78.157,50, oltre ad accessori, a titolo di contributo previsto per l'anno 2006 dalla disposizione di legge regionale impugnata, quale gestore di un impianto di pre-trattamento e di trattamento di scarti animali ad alto rischio e a rischio specifico di BSE.

Con ordinanza del 9 luglio 2008, la Commissione tributaria adita aveva trasmesso gli atti alla Corte costituzionale, ritenendo rilevante e non manifestamente infondata la questione di incostituzionalità della disposizione, sollevata dalla ricorrente IN.PRO.MA. srl con riferimento agli artt. 117 e 119 Cost.

La Corte, con ordinanza n. 309 del 2009, preso atto che, successivamente all'ordinanza di rimessione, la disposizione censurata era stata abrogata dall'art. 21 della legge della Regione Piemonte 30 settembre 2008, n. 28 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2008 e disposizioni finanziarie), aveva restituito gli atti al giudice *a quo* perché valutasse nuovamente la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione.

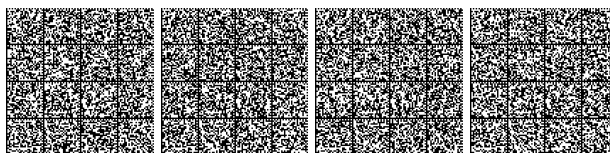
Con ordinanza del 16 maggio 2011, la Commissione tributaria aveva sollevato per la seconda volta questione di illegittimità costituzionale della disposizione di legge regionale, in riferimento agli stessi parametri.

Nelle more del giudizio incidentale di costituzionalità, la società IN.PRO.MA. aveva presentato nei confronti del Comune di Ceresole d'Alba e di G.E.C. spa due ulteriori e separati ricorsi (aventi ad oggetto il recupero a tassazione di euro 129.948,00, a titolo di contributo regionale dovuto per l'anno 2007, e la connessa sanzione amministrativa per omesso pagamento), nei quali aveva riproposto la stessa eccezione di illegittimità costituzionale.

Con ordinanza n. 156 del 2012, la Corte costituzionale aveva dichiarato manifestamente inammissibile la riproposta questione di legittimità della disposizione di legge regionale, rilevando che il giudice rimettente non aveva operato le valutazioni demandategli dalla medesima con l'ordinanza n. 309 del 2009. Non aveva infatti motivato sulla perdurante rilevanza della questione, nonostante la sopravvenuta abrogazione della disposizione denunciata; aveva inoltre lasciato irrisolta l'alternativa sulla natura tributaria o non tributaria del contributo regionale, così omettendo di valutare anche sotto tale profilo la rilevanza della questione; ancora, non aveva preso posizione su eventuali connotati di specialità della disciplina degli scarti animali rispetto alla generalità dei rifiuti e, quindi, sull'incidenza sulla questione di tale eventuale specialità; non aveva dedotto alcun contrasto rispetto agli evocati parametri, perché, quanto all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., aveva omesso di prospettare qualsiasi censura e, quanto all'art. 119, Cost., si era mostrato perplesso («pare»), escludendo, per un verso, che la disposizione violasse i principi fondamentali di coordinamento dettati dalla legge statale e ritenendo, per altro verso, meramente «opinabile» che il contributo regionale avesse lo stesso presupposto del tributo speciale statale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi previsto dall'art. 3, commi da 24 a 40, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica).

1.2.- La Commissione tributaria provinciale di Cuneo, tenuto conto dei rilievi formulati dalla Corte nell'ordinanza n. 156 del 2012, espone, in primo luogo, che la rilevanza perdura nonostante la sopravvenuta abrogazione della disposizione denunciata ad opera dell'art. 21 della legge reg. Piemonte n. 28 del 2008, poiché la norma abrogata è applicabile *ratione temporis* alla fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, relativa all'esistenza o meno dell'obbligo di pagamento del contributo (e della sanzione per il suo omesso pagamento) con riguardo ad annualità anteriori all'abrogazione, che non ha effetto retroattivo.

Aggiunge, sempre sotto il profilo della rilevanza, che il «contributo» regionale in esame si deve qualificare come tributo, poiché ricorrono gli elementi che, secondo la giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 238, n. 146 e n. 141 del 2009, n. 335 e n. 64 del 2008, n. 334 del 2006, n. 73 del 2005), individuano la natura tributaria di un'entrata, consistenti, per un verso, nella doverosità della prestazione, in mancanza di un rapporto sinallagmatico tra le parti e, per altro verso, nel collegamento della prestazione alla spesa pubblica in relazione a un presupposto economicamente rilevante.



La rimettente prosegue escludendo che sulla questione possa incidere l'eventuale specialità della disciplina degli scarti animali rispetto a quella della generalità dei rifiuti. In particolare, secondo il giudice *a quo* il trattamento e lo smaltimento di scarti animali sono disciplinati dal regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio Reg. (CE) 3 ottobre 2002, 1774 (recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale non destinati al consumo umano) solo sotto il profilo sanitario e di polizia veterinaria della fase di trasformazione dei rifiuti di origine animale, con esclusione dei profili di loro gestione, che sono regolati dalla disciplina generale della materia, fatta eccezione per la categoria dei sottoprodotti, alla quale tuttavia non appartengono gli scarti animali ad alto rischio e a rischio specifico di BSE trattati dalla ricorrente società IN.PRO.MA., che devono essere necessariamente inceneriti o «coinceneriti», come le parti del giudizio *a quo* non hanno contestato.

Esaminando, infine, l'eventuale influenza sul requisito della rilevanza degli ulteriori motivi di ricorso proposti dalla società IN.PRO.MA. nei due giudizi sopravvenuti aventi ad oggetto il contributo e la sanzione dovuti per l'anno 2007 (nel frattempo riuniti a quello precedente relativo all'anno di imposta 2006), la Commissione tributaria provinciale argomenta, da un lato, l'infondatezza della censura di illegittimità dell'ingiunzione di pagamento del contributo per il 2007, per essere stata questa notificata in pendenza della sospensione del procedimento di accertamento disposta in via di autotutela dal Comune di Ceresole d'Alba. Dall'altro, sottolinea che ogni decisione sull'eccezione di illegittimità della sanzione, per violazione dell'art. 13 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471 (Riforma delle sanzioni tributarie non penali in materia di imposte dirette, di imposta sul valore aggiunto e di riscossione dei tributi, a norma dell'art. 3, comma 133, lettera q), della legge 23 dicembre 1996, n. 662), e dell'art. 3, comma 2, 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), lascerebbe comunque «impregiudicata la rilevanza della questione sulla debenza o meno del tributo».

1.3.- La rimettente prosegue sostenendo la non manifesta infondatezza della questione sollevata in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), terzo e quarto comma, e 119 della Costituzione, alla luce di quanto statuito dalla sentenza della Corte costituzionale n. 102 del 2008, secondo cui, nell'esercizio dell'autonomia tributaria di cui all'art. 119 della Costituzione, «le Regioni a statuto ordinario sono assoggettate al duplice limite costituito dall'obbligo di esercitare il proprio potere di imposizione in coerenza con i principi fondamentali di coordinamento e dal divieto di istituire o disciplinare tributi già istituiti da legge statale o di stabilirne altri aventi lo stesso presupposto, almeno fino all'emanazione della legislazione statale di coordinamento».

In particolare, confrontando la disciplina statale sul tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (dettata dall'art. 3, commi da 24 a 40, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) e la norma regionale istitutiva del «contributo» per il pre-trattamento e il trattamento degli scarti animali ad alto rischio e a rischio specifico di BSE, afferma che il tributo regionale, oltre ad avere presupposti «non diversi» rispetto al tributo statale, si pone anche in contrasto con le finalità perseguite dalla legge statale, consistenti nel favorire la minore produzione di rifiuti e il recupero da essi di materia prima e di energia, ai sensi dell'art. 3, comma 24, della legge n. 549 del 1995. Difatti, il tributo regionale colpisce la fase intermedia del trattamento, indipendentemente dal fatto che questa sia finalizzata alla trasformazione in rifiuto dal quale possa essere recuperata materia prima o energia.

1.4.- Quanto all'altro profilo di illegittimità costituzionale, la rimettente osserva che il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti solidi rientra a pieno titolo nella «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», che l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., riserva all'esclusiva potestà legislativa dello Stato, non versandosi in materia di mera valorizzazione dei beni ambientali, prevista dal terzo comma dello stesso art. 117 Cost.

2.- Con atto depositato il 14 ottobre 2014 si è costituita la ricorrente nel giudizio principale IN.PRO.MA. srl, chiedendo che la questione venga accolta.

3.- Con atto depositato l'11 novembre 2013 è intervenuta la Regione Piemonte, contestando, in primo luogo, la natura tributaria del contributo in oggetto. In subordine, argomentando che il contributo in esame è stato legittimamente istituito nell'esercizio della potestà legislativa attribuita alle Regioni dall'art. 119 Cost.

4.- In prossimità dell'udienza IN.PRO.MA. srl ha depositato una memoria illustrativa, nella quale, richiamate le condizioni a cui, secondo la giurisprudenza costituzionale espressa fra le altre nelle sentenze n. 102 del 2008 e n. 37 del 2004, è subordinato l'esercizio della potestà legislativa esclusiva regionale in materia tributaria, osserva che nel caso di specie sussiste un contrasto tra la norma regionale denunciata e i principi stabiliti in materia dall'ordinamento tributario, ed in particolare con quelli stabiliti dalla legge n. 549 del 1995, il cui art. 3, comma 35, prevede espressamente che le disposizioni dei commi da 24 a 41 del medesimo articolo, istitutive del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti e per il loro smaltimento tal quali in impianti di incenerimento senza recupero d'energia, «costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 119 della Costituzione». Aggiunge che, anche qualora si ritenesse che i presupposti del contributo regionale siano diversi da quelli del tributo statale e che non sussista alcun contrasto con i principi della



legge statale, la norma denunciata sarebbe comunque illegittima, avendo introdotto un tributo in materia ambientale (ed in particolare in materia di rifiuti), appartenente alla potestà legislativa esclusiva dello Stato secondo la costante giurisprudenza costituzionale, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), in correlazione all'art. 119 Cost.

Considerato in diritto

1.- La Commissione tributaria provinciale di Cuneo dubita della legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4, della legge della Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24 (Norme per la gestione dei rifiuti), secondo cui «[i] soggetti che gestiscono impianti di pre-trattamento e di trattamento di scarti animali tali quali ad alto rischio e a rischio specifico BSE corrispondono ai comuni sede degli impianti un contributo minimo annuo di 0,25 euro ogni 100 chilogrammi di materiale trattato nell'anno. I soggetti che gestiscono impianti di riutilizzo di scarti animali trattati ad alto rischio, e a rischio specifico BSE corrispondono ai comuni sede degli impianti un contributo minimo annuo di 0,15 euro ogni 100 chilogrammi di materiale riutilizzato nell'anno».

1.1.- La questione è stata sollevata, per la terza volta, nel corso di un giudizio introdotto da IN.PRO.MA. - Industria produzione mangimi srl, con ricorso avverso l'atto di accertamento-liquidazione dell'importo di euro 78.157,50, oltre ad accessori, dovuto ai sensi della predetta norma regionale in relazione all'attività di gestione di un impianto di pre-trattamento e di trattamento di scarti animali ad alto rischio e a rischio specifico di encefalopatia spongiforme bovina (BSE), svolta nell'anno 2006 nel territorio del Comune di Ceresole d'Alba, ente per conto del quale ha proceduto, ai fini della riscossione della predetta somma, l'esattore G.E.C. - Gestione Esazioni Convenzionata s.p.a. Sono seguite altre due impugnazioni da parte di IN.PRO.MA. s.r.l., riunite alla prima nello stesso processo, aventi ad oggetto, rispettivamente, l'atto di accertamento-liquidazione dell'importo dovuto, allo stesso titolo, per l'anno 2007 ed il provvedimento con il quale il Comune di Ceresole d'Alba ha irrogato una sanzione pecuniaria per il mancato pagamento di tale importo.

2.- Secondo il rimettente la norma denunciata è invasiva delle competenze statali, ponendosi in contrasto con i seguenti parametri costituzionali:

a) l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in correlazione con l'art. 119 Cost., poiché il «contributo» regionale, oltre ad avere presupposti «non diversi» da quelli del tributo speciale statale per il deposito in discarica dei rifiuti e per il loro smaltimento tal quali in impianti di incenerimento senza recupero d'energia, previsto dall'art. 3, commi da 24 a 40, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), contraddice le finalità perseguite dalla citata legge statale, recante i principi fondamentali della materia;

b) l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto la disposizione regionale incide sulla materia ambientale, attribuita all'esclusiva potestà legislativa statale.

2.1.- Occorre precisare che i commi terzo (erroneamente indicato nell'ordinanza di rimessione citando un inesistente «n. 3» della disposizione) e quarto, dell'art. 117, Cost., vengono (impropriamente) richiamati dal giudice *a quo* non già come parametro cui riferire la denunciata violazione, ma come disposizioni costituzionali non applicabili alla fattispecie normativa impugnata, la quale non sarebbe riconducibile né alla «valorizzazione dei beni ambientali», né alla potestà legislativa residuale delle Regioni.

2.2.- Ancora preliminarmente, è utile ricordare che non esiste una preclusione alla riproponibilità della questione incidentale di legittimità da parte dello stesso giudice e nello stesso giudizio, quando sia intervenuta ad opera di questa Corte una pronuncia meramente processuale ed il giudice *a quo* abbia rimosso gli elementi ostativi ad una pronuncia sulla fondatezza o meno della questione, poiché tale iniziativa non contrasta con il disposto dell'ultimo comma dell'art. 137 Cost., in tema di non impugnabilità delle decisioni della Corte stessa (*ex plurimis*, sentenze n. 189 del 2001, n. 42 del 1996, n. 433 del 1995; ordinanze n. 371 del 2004, n. 63 del 2003, n. 399 del 2002 e n. 87 del 2000).

3.- Sotto altro profilo, l'abrogazione dell'art. 16, comma 4, della legge reg. Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24 ad opera dell'art. 21. legge reg. Piemonte n. 28 del 2008, non comporta il venir meno del requisito della rilevanza. La norma, infatti, come plausibilmente rimarcato dal rimettente, resta applicabile *ratione temporis* nel giudizio principale, il cui oggetto è incentrato sull'accertamento dell'obbligo di pagare il contributo regionale in relazione ad anni di imposta antecedenti alla sua abrogazione (2006 e 2007).



4.- Prima di procedere all'esame nel merito della questione di costituzionalità sollevata, la Corte deve accertare la natura tributaria del «contributo» in esame. Una sua diversa qualificazione, infatti, prima ancora di ripercuotersi sulla incongruità delle norme parametro invocate, escluderebbe finanche la giurisdizione dell'autorità rimettente, circoscritta, dall'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), alla cognizione «di tutte le controversie aventi ad oggetto i tributi di ogni genere o specie», con esclusione quindi delle entrate patrimoniali pubbliche extratributarie.

4.1.- A questi fini è necessario muovere dall'esame degli elementi di identificazione dei tributi, come enucleati dalla giurisprudenza costituzionale, vale a dire: l'irrelevanza del nomen iuris usato dal legislatore, «occorrendo riscontrare in concreto e caso per caso se si sia o no in presenza di un tributo» (sentenze n. 141 del 2009, n. 334 del 2006 e n. 73 del 2005); la matrice legislativa della prestazione imposta, in quanto il tributo nasce «direttamente in forza della legge» (sentenza n. 141 del 2009), risultando irrilevante l'autonomia contrattuale (sentenza n. 73 del 2005); la doverosità della prestazione (sentenze n. 141 del 2009, n. 335 e n. 64 del 2008, n. 334 del 2006, n. 73 del 2005), che comporta una ablazione delle somme con attribuzione delle stesse ad un ente pubblico (sentenze n. 37 del 1997, n. 11 e n. 2 del 1995 e n. 26 del 1982); il nesso con la spesa pubblica, dovendo sussistere un collegamento della prestazione alla pubblica spesa «in relazione a un presupposto economicamente rilevante» (sentenza n. 141 del 2009), nel senso che la prestazione stessa è destinata allo scopo di apprestare i mezzi per il fabbisogno finanziario dell'ente impositore (sentenze n. 37 del 1997, n. 11 e n. 2 del 1995, n. 26 del 1982).

4.2.- L'esito cui è pervenuto il giudice *a quo* circa la natura tributaria, e non commutativa, del contributo è coerente con i criteri ermeneutici appena passati in rassegna.

L'obbligo del pagamento del contributo trova la sua fonte esclusiva nella legge regionale e non in un rapporto sinallagmatico tra le parti. La prestazione imposta non costituisce remunerazione dell'uso in generale di beni collettivi comunali, come il territorio e l'ambiente, potendo il Comune disporre solo dei singoli beni che fanno parte del suo demanio o patrimonio (sentenza n. 141 del 2009), né è correlata alla fruizione dei servizi necessari per la gestione o la funzionalità dell'impianto forniti dal Comune. Tantomeno, si pone come corrispettivo dell'atto amministrativo di localizzazione del sito, in quanto, a tacer d'altro, tale atto costituisce l'esito di un procedimento amministrativo autonomo, in nessun modo condizionato alla corresponsione del contributo in questione.

Sotto il profilo del necessario collegamento del prelievo alla pubblica spesa a un presupposto economicamente rilevante, la disposizione censurata, anche nella ricostruzione offertane dalla Regione, sarebbe destinata a finanziare i «costi supplementari, non solo patrimoniali, derivanti al territorio per ragioni ascrivibili all'insediamento dell'impianto in quel determinato luogo», dunque, in ultima analisi, alla finalità di dotare l'ente pubblico dei mezzi finanziari necessari ad assolvere le funzioni di cura concreta degli interessi generali. Questa connotazione funzionale, e il fatto che il prelievo si colleghi all'attività economica di gestione degli impianti, consentono di ritenere il «contributo» uno strumento di riparto, ai sensi dell'art. 53 Cost., del carico della spesa pubblica in ragione della capacità economica manifestata dai soggetti gestori degli impianti (sentenza n. 280 del 2011).

In definitiva, la prestazione «contributiva» in esame non costituisce altro che un tributo, avente: *a*) quali soggetti passivi, i «soggetti che gestiscono impianti di pre-trattamento e di trattamento di scarti animali tali quali ad alto rischio e a rischio specifico di encefalopatia spongiforme bovina BSE»; *b*) quali soggetti attivi, i «comuni sede degli impianti»; *c*) quale presupposto economicamente rilevante, la gestione di detti impianti; *d*) quale base imponibile, una entità monetaria commisurata a «ogni 100 chilogrammi di materiale riutilizzato nell'anno».

4.3.- Da ultimo, non pare offrire elementi decisivi a sostegno della soluzione opposta la previsione del comma 5 dello stesso art. 16 della legge reg. Piemonte n. 24 del 2002, a mente del quale «[la] misura minima dei contributi di cui ai commi 1, 2, 3 e 4, previo accordo con i gestori dei succitati impianti, può essere aumentata e può essere destinata parzialmente o totalmente a favore dei comuni limitrofi alla sede di ubicazione degli impianti di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 dei comuni interessati dall'aumento del traffico veicolare conseguente all'attivazione degli impianti nonché dei comuni nei quali si evidenzino criticità a causa dell'attivazione dei suddetti impianti». Tale disposizione, infatti, lungi dal dimostrare la natura «volontaristica» del contributo in parola, non individua alcun servizio né alcuna prestazione che giustifichi la corresponsione di un contributo da parte di chi ne beneficia. L'accordo fra i Comuni e i soggetti tenuti a versare i «contributi» viene richiamato soltanto in relazione alla destinazione dell'introito, senza peraltro alcun vincolo in capo all'ente che lo percepisce.

5.- Qualificato il prelievo regionale in termini di tributo, resta da verificare se la disposizione che lo prevede rispetta o meno i parametri evocati nell'ordinanza di rimessione per denunciare la lesione delle competenze legislative statali.



5.1.- Secondo il giudice *a quo* la norma denunciata interviene in una materia, quale il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti, rientrante nella «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema», che è riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

La censura è fondata.

5.2.- La risoluzione della questione presuppone che si identifichi l'ambito materiale nel quale si colloca la disposizione impugnata.

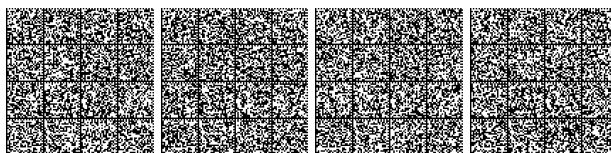
Gli scarti animali ricadono nella nozione di rifiuto, che viene definito, dall'art. 183, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 (Norme in materia ambientale), come «qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi». Correlativamente, l'attività di trattamento e trasformazione costituisce modalità di «gestione» dei rifiuti, secondo la definizione normativa che vi ricomprende la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento (art. 183, comma 1, lettera *n*), del d.lgs. n. 152 del 2006).

Va precisato che, ai sensi dell'art. 185, comma 2, lettera *b*), del citato d.lgs. n. 152 del 2006, gli scarti di origine animale sono sottratti all'applicazione della normativa in materia di rifiuti e sottoposti alla disciplina contenuta nel regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio Reg. (CE) 3 ottobre 2002, 1774 (recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale non destinati al consumo umano), solo se qualificabili come sottoprodotti (ed «eccetto quelli destinati all'incenerimento, allo smaltimento in discarica o all'utilizzo in un impianto di produzione di biogas o di compostaggio»). In ogni altro caso, in cui il produttore intenda destinarli allo smaltimento, essi restano pertanto sottoposti alla disciplina sui rifiuti dettata dal codice dell'ambiente, vertendo il citato regolamento comunitario solo sui profili sanitari e di polizia veterinaria. La stessa giurisprudenza penale ha più volte rimarcato come, fra la disciplina comunitaria di cui al Regolamento (CE) n. 1774/2002 e la disciplina nazionale in materia di rifiuti di cui al d.lgs. n. 152 del 2006, esista un rapporto di complementarità e non di specialità, se non limitatamente ai rifiuti di origine animale qualificabili come sottoprodotti (Corte di cassazione penale, sentenze 23 gennaio 2012, n. 2710, 4 dicembre 2008, n. 45057 e 4 giugno 2007, n. 21676).

D'altro canto, è escluso che alla categoria dei sottoprodotti (i cui caratteri essenziali, in base all'art. 184-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006, consistono nell'originare la sostanza da un processo di produzione di cui non costituisce scopo primario e nella certezza, al momento della sua produzione, della sua riutilizzazione senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale) appartengano gli scarti animali ad alto rischio e a rischio specifico di BSE che debbano essere necessariamente inceneriti o «coinceneriti».

Per quanto la circostanza non possa essere considerata di per sé decisiva, non è inutile segnalare infine che la riconducibilità degli scarti animali alla materia dei rifiuti, è ben presente anche al legislatore regionale, il quale ha previsto il contributo in esame nel corpo di un testo di legge (la legge della Regione Piemonte n. 24 del 2002, recante «Norme per la gestione dei rifiuti») espressamente destinato a disciplinare la gestione e la riduzione dei rifiuti.

5.3.- Ciò posto quanto alla riconducibilità degli scarti animali alla nozione di rifiuto, va ulteriormente considerato che, secondo la costante giurisprudenza della Corte, la disciplina dei rifiuti è riconducibile alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (tra le molte, sentenze n. 67 del 2014, n. 285 del 2013, n. 54 del 2012 e n. 244 del 2011, n. 225 del 2009, n. 164 del 2009 e n. 437 del 2008). Tale disciplina inoltre, «in quanto rientrante principalmente nella tutela dell'ambiente, e dunque in una materia che, per la molteplicità dei settori di intervento, assume una struttura complessa, riveste un carattere di pervasività rispetto anche alle attribuzioni regionali» (sentenza n. 249 del 2009). Con la conseguenza che, avendo anche riguardo alle diverse fasi e attività di gestione del ciclo dei rifiuti stessi e agli ambiti materiali ad esse connessi, la disciplina statale «costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse deroghino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino» (sentenze n. 314 del 2009, n. 62 del 2008 e n. 378 del 2007).



5.4.- Il quadro estremamente composito degli interessi sottostanti alla fattispecie normativa in esame determina una inevitabile interferenza tra titoli di competenza formalmente ripartiti tra Stato (tutela dell'ambiente) e Regioni (potestà impositiva di tributi propri), ovvero concorrenti (tutela della salute, governo del territorio). Tale interferenza deve trovare composizione attraverso l'adozione del principio di prevalenza, cui questa Corte ha fatto più volte ricorso, quando appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre (sentenze n. 50 del 2005 e n. 370 del 2003), ovvero quando l'azione unitaria dello Stato risulti giustificata dalla necessità di garantire livelli adeguati e non riducibili di tutela ambientale su tutto il territorio nazionale (sentenza n. 67 del 2014).

Nell'ipotesi all'esame, in cui la Regione ha istituito un tributo gravante sul presupposto dello svolgimento di attività rientrante nella gestione dei rifiuti, la riserva di legge statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., deve essere applicata nell'accezione che consenta di preservare il bene giuridico «ambiente» dai possibili effetti distortivi derivanti da vincoli imposti in modo differenziato in ciascuna Regione. E, in questo caso, una disciplina unitaria rimessa in via esclusiva allo Stato è all'evidenza diretta allo scopo di prefigurare un quadro regolativo uniforme degli incentivi e disincentivi inevitabilmente collegati alla imposizione fiscale, tenuto conto dell'influenza dispiegata dal tributo (i cosiddetti «effetti allocativi») sulle scelte economiche di investimento e finanziamento delle imprese operanti nel settore dei rifiuti e della loro attitudine a ripercuotersi, per l'oggetto stesso dell'attività esercitata da tali imprese, sugli equilibri ambientali.

6.- Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4, della legge della Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24 (Norme per la gestione dei rifiuti).

7.- Rimane assorbita l'altra questione sollevata con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), in correlazione con l'art. 119 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4, della legge della Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24 (Norme per la gestione dei rifiuti).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 marzo 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

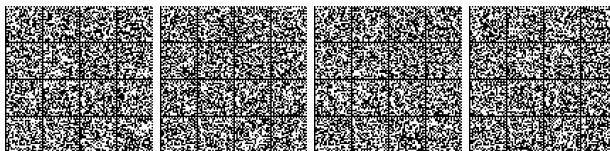
Daria de PRETIS, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 aprile 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 33

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 2015
(della Regione Lombardia)

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Modalità di calcolo della base imponibile - Prevista ammissibilità in deduzione - per le società di capitali, gli enti commerciali, i produttori agricoli titolari di reddito agrario di cui all'art. 32 del TUIR, gli esercenti attività di allevamento di animali di cui all'art. 78 del TUIR - della differenza tra il costo complessivo per il personale dipendente con contratto a tempo indeterminato e le deduzioni già spettanti ai sensi dei commi 1, lett. a), 1-bis, 4-bis.1 e 4-quater dello stesso art. 11 - Prevista possibilità, per i produttori agricoli titolari di reddito agrario di cui all'art. 32 del TUIR della deduzione per ogni lavoratore dipendente avente i requisiti di cui al comma 1.1 dell'art. 11 - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Lesione del principio di copertura finanziaria - Lesione del principio della leale collaborazione.

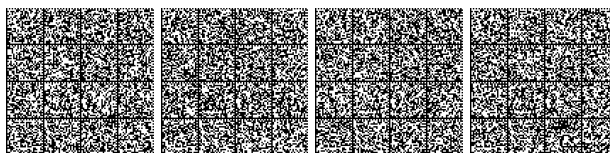
- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 20.
- Costituzione, artt. 81, 119 e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Riduzione della spesa pubblica per acquisto di beni e servizi in ogni settore - Estensione all'anno 2017 di quanto previsto dall'art. 46 del decreto-legge n. 66 del 2014 - Conseguente rideterminazione del finanziamento degli ambiti individuati e delle modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato - Previsione che per gli anni 2015-2018 il contributo delle Regioni a statuto ordinario è incrementato di 3.452 milioni di euro in contributi di spesa e per importi complessivamente proposti, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, in sede di autocoordinamento delle Regioni da recepire con intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, entro il 31 gennaio 2015 - Previsione che, a seguito della predetta intesa, sono rideterminati i livelli di finanziamento degli ambiti individuati e le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato - Previsione, altresì, che, in assenza della predetta intesa entro il termine del 31 gennaio 2015, si applica quanto previsto al secondo periodo, considerando anche le risorse destinate al finanziamento corrente del S.S.N. - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo del difetto di ragionevolezza per la contraddittorietà tra quanto disposto dalle disposizioni di cui al comma impugnato e previsto dalle disposizioni di cui all'art. 1, commi 555, 556 e 557, della legge n. 190 del 2014 - Violazione del principio costituzionale che nelle materie concorrenti, quali il coordinamento della finanza pubblica, la potestà regolamentare spetta alle Regioni - Lesione del principio di leale collaborazione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 398.
- Costituzione, artt. 3, 117, comma sesto, e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Riduzione della dotazione organica delle Città metropolitane e delle Province, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di stabilità 2015, in misura pari alla spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56, ridotta del 30% per le Città metropolitane, del 50% per le Province, del 30% per le Province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri di cui all'art. 1, comma 3, secondo periodo, della legge n. 56 del 2014 - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa residuale regionale in materia di ordinamento ed organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti locali - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza - Violazione dell'autonomia finanziaria regionale.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 421.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, comma quarto, 118 e 119.



Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Obbligo per le Regioni e gli enti locali, per gli anni 2015-2016, di destinare le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della legge di stabilità 2015, nonché alla ricollocazione in ruolo delle unità soprannumerarie destinate ai processi di mobilità - Previsione della nullità di tutte le assunzioni effettuate in violazione di detta previsione - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza, attesa la contraddittorietà con gli artt. 92-96 della legge di riforma n. 56 del 2014 - Violazione della sfera di competenza legislativa concorrente regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Lesione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 424.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, 118 e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Previsione che, per garantire il rispetto degli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2014-2016 ed in attuazione del Patto per la salute per gli anni 2014-2016, di cui all'intesa 10 luglio 2014, sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, si applicano le disposizioni di cui ai commi da 556 a 588 - Previsione che il livello di finanziamento del S.S.N. a cui concorre lo Stato è stabilito in euro 112.062.000.000 per l'anno 2015 e in euro 115.444.000.000 per l'anno 2016, salve eventuali rideterminazioni ai sensi dell'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, convertito in legge n. 89 del 2014, come modificato dal comma 398 del presente articolo - Previsione che eventuali risparmi nella gestione del S.S.N. effettuati dalle Regioni rimangono nella disponibilità delle Regioni stesse per finalità sanitarie - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo del difetto di ragionevolezza per la contraddittorietà tra quanto previsto dalle disposizioni di cui al comma impugnato e dalle disposizioni di cui all'art. 1, commi 555, 556 e 557, della legge n. 190 del 2014 - Violazione del principio costituzionale che nelle materie concorrenti, quali il coordinamento della finanza pubblica, la potestà regolamentare spetta alle Regioni - Lesione del principio di leale collaborazione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, commi 555, 556 e 557.
- Costituzione, artt. 3, 117, comma sesto, e 119.

Ricorso della Regione Lombardia (C.F. 80050050154), con sede in Milano (20124), Piazza Città di Lombardia, n. 1, in persona del Presidente *pro tempore*, Roberto Maroni, rappresentata e difesa, in forza di procura a margine del presente atto ed in virtù della Deliberazione di Giunta regionale n. 3150 del 18 febbraio 2015 (doc. 1), dal Prof. Avv. Francesco Saverio Marini del foro di Roma (CF. MRNFNC73D28H501U; pec:francescosaveriomarini@ordineavvocatiroma.org fax. 06.36001570), presso il cui studio in Roma, via dei Monti Parioli, 48, ha eletto domicilio;

-ricorrente-

Contro il Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, con sede in Roma (00187), Palazzo Chigi - Piazza Colonna, 370, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio in Roma (00186), via dei Portoghesi, 12;

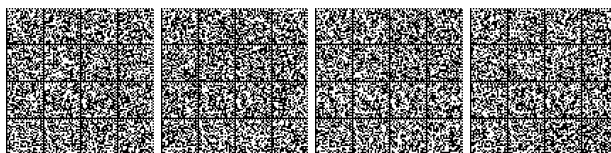
-resistente-

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del Bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di Stabilità 2015)», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, n. 300, Suppl. Ordinario n. 99, del 29 dicembre 2014, limitatamente all'art. 1, commi 20, 398, 421, 424, 555, 556, 557, di tale atto normativo.

FATTO

1. La legge 23 dicembre 2014, n. 190, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 300, Suppl. Ordinario n. 99, del 29 dicembre 2014, reca «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2015)».

2. Molte delle norme contenute nella citata legge, tuttavia, incidono indebitamente su sfere di competenza e attribuzioni che la Costituzione riserva alla Regione, nonché alle Province e Città metropolitane situate sul territorio di quest'ultima.



Si tratta, in particolare, delle seguenti previsioni normative:

l'art. 1, comma 20, che, a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2014, aggiunge all'art. 11 del d.lgs. n. 446 del 1997 (recante "Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali") il nuovo comma 4-*septies*. La norma in questione, nel disciplinare le modalità di calcolo della base imponibile ai fini IRAP, ammette in deduzione - per le società di capitali, gli enti commerciali, i produttori agricoli titolari di reddito agrario di cui all'articolo 32 del TUIR, gli esercenti attività d'allevamento d'animali di cui all'art. 78 del predetto TUIR - la differenza tra il costo complessivo per il personale dipendente con contratto a tempo indeterminato e le deduzioni già spettanti ai sensi dei commi 1, lettera a), 1-*bis*, 4-*bis*.1 e 4-*quater* dello stesso art. 11. Per i produttori agricoli titolari di reddito agrario di cui all'articolo 32 del TUIR, la deduzione è ammessa altresì per ogni lavoratore agricolo dipendente avente i requisiti di cui al comma 1.1 dell'art. 11.

l'art. 1, comma 398, che novella il comma 6 dell'art. 46 del d.l. n. 66 del 2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 89 del 2014.

Per ciò che qui rileva, la disposizione incrementa il contributo alla finanza pubblica dovuto dalle Regioni ordinarie, per gli anni 2015-2018, di 3.452 milioni di euro annui, in ambiti di spesa e per importi complessivamente proposti, fermi i livelli essenziali di assistenza, in sede di autocoordinamento dalle Regioni. La posizione espressa dalle Regioni, ai sensi della norma in questione, deve successivamente essere recepita in un'intesa, adottata in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, entro il 31 gennaio 2015. In caso non si addivenga ad intesa nel termine da ultimo menzionato, gli importi sono determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato previa deliberazione del Consiglio dei ministri, e sono assegnati ad ambiti di spesa nonché alle singole Regioni, tenendo conto del PIL, della popolazione residente e delle risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio Sanitario Nazionale.

l'art. 1, comma 421, che stabilisce la dotazione organica delle Città metropolitane e delle Province, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di stabilità 2015, in misura pari alla spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56, ridotta del 30% per le Città metropolitane, del 50% per le Province, del 30% per le Province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri di cui all'art. 1, comma 3, secondo periodo, della legge n. 56 del 2014.

l'art. 1, comma 424, che, per gli anni 2015-2016, vincola le Regioni e gli enti locali a destinare le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblicato collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della legge di stabilità 2015, nonché alla ricollocazione in ruolo delle unità soprannumerarie destinate ai processi di mobilità. La norma prevede altresì che siano affette da nullità tutte le assunzioni effettuate in violazione della previsione.

l'art. 1, comma 555, che, in attuazione del Patto per la salute per gli anni 2014-2016 di cui all'intesa 10 luglio 2014, sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, dichiara applicabili le disposizioni di cui ai commi da 556 a 588 del medesimo art. 1 della legge n. 190 del 2014.

l'art. 1, comma 556, che fissa il livello del finanziamento del SSN cui concorre lo Stato in 112.062.000.000 euro per l'anno 2015 e in 115.444.000.000 euro per l'anno 2016, salve eventuali rideterminazioni in attuazione dell'articolo 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come modificato dal comma 398 della legge di stabilità 2015.

l'art. 1, comma 557, il quale novella il terzo periodo dell'art. 30, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, prevedendo che gli eventuali risparmi nella gestione del SSN conseguiti dalle Regioni rimangono nella disponibilità delle Regioni stesse per finalità sanitarie.

3. Tutto ciò premesso, la Regione Lombardia, come sopra rappresentata e difesa, ritenuta la lesione della proprie competenze costituzionali per effetto della richiamata disciplina statale, impugna l'art. 1, commi 20, 398, 421, 424, 555, 556, 557 della legge n. 190 del 2014, alla luce dei seguenti motivi di

DIRITTO

Preliminarmente, per quanto riguarda la legittimazione della Regione a far valere in sede di giudizio in via principale l'interesse degli enti locali situati sul suo territorio, deve ricordarsi la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo cui "le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla progettazione della violazione della competenza legislativa regionale. Questa



Corte, infatti, ha più volte affermato il principio che la suddetta legittimazione sussiste in capo alle Regioni, in quanto da stretta connessione, in particolare [...] in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali» (sentenze n. 169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004). Tale giurisprudenza si riferisce, in modo evidente, a tutte le attribuzioni costituzionali delle Regioni e degli enti locali e prescinde, perciò, dal titolo di competenza legislativa esclusivo, concorrente o residuale eventualmente invocabile nella fattispecie. Essa, in particolare, non richiede, quale condizione necessaria per la denuncia da parte della Regione di un *vulnus* delle competenze locali, che sia dedotta la violazione delle attribuzioni legislative regionali (cfr. sent. n. 298 del 2009, e, negli stessi termini anche la più recente sent. n. 220 del 2013).

Ciò chiarito, si passerà ora all'analisi dei singoli profili di illegittimità costituzionale delle norme impugnate.

I. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 20, della legge n. 190 del 2014, in relazione agli artt. 81, 119 e al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 cost.

1. Come anticipato in narrativa, il comma 20, a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2014, aggiunge all'art. 11 del d.lgs. n. 446 del 1997, il nuovo comma 4-*septies*. La norma in questione, nel disciplinare le modalità di calcolo della base imponibile ai fini IRAP, ammette in deduzione - per le società di capitali, gli enti commerciali, i produttori agricoli titolari di reddito agrario di cui all'articolo 32 del TUIR, gli esercenti attività d'allevamento d'animali di cui all'art. 78 del predetto TUIR - la differenza tra il costo complessivo per il personale dipendente con contratto a tempo indeterminato e le deduzioni già spettanti ai sensi dei commi 1, lettera a), 1-*bis*, 4-*bis*.1 e 4-*quater* dello stesso art. 11. Per i produttori agricoli titolari di reddito agrario di cui all'articolo 32 del TUIR, la deduzione è ammessa altresì per ogni lavoratore agricolo dipendente avente i requisiti di cui al comma 1.1 dell'art. 11.

Così disponendo, il comma 20 determina una grave compressione della finanza regionale, illegittima ai sensi degli artt. 81, 119 e 120 Cost.

2. In particolare, la disposizione censurata importa una decurtazione del gettito IRAP atteso compresa fra il 20,15% e il 23,7% del totale, per importi che oscillano fra i 18 e i 24 milioni di Euro (doc. 2, p. 1). Ora, se si considera che l'IRAP rappresenta una delle principali fonti di gettito regionale, pari al 4-5% del totale delle entrate, e che la decurtazione ridurrà dell'1% l'ammontare degli introiti complessivi previsti (doc. 2, p. 4), emerge con evidenza come il comma 20 produca un significativo squilibrio nella finanza regionale, su base annuale e pluriennale. Squilibrio che assume un carattere di indiscussa gravità, tale da ingenerare una consistente alterazione del rapporto tra risorse e bisogni regionali, ove lo si ponga in rapporto con tutti gli altri oneri imposti alle Regioni - cui non corrisponde alcuna forma di compensazione - dalla legge n. 190 del 2014. Il riferimento, ovviamente, non è solo agli incrementati obblighi di contribuzione alla finanza pubblica, ma pure, fra l'altro, all'obbligo (di cui al comma 424) di riassorbire, a valere su risorse proprie, il personale sovranumerario delle Province. Senza contare, poi, che nell'ambito del processo di riordino avviato dalla legge n. 56 del 2014, è assai verosimile che alla Regione vengano intestate nuove ed ulteriori funzioni.

Tutto ciò si pone in contrasto sia con l'obbligo di copertura delle spese, di cui all'art. 81, comma 3, Cost.; sia con l'art. 119 Cost., il quale prescrive che siano assicurate alle Regioni le risorse necessarie all'integrale finanziamento delle funzioni. Non è senza significato, del resto, che l'art. 11 del d.lgs. n. 68 del 2011 - nell'attuare quanto già prescritto dall'art. 2, comma 2, lett. t) della legge n. 42 del 2009 - disponga a chiare lettere che "gli interventi statali sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi regionali di cui all'articolo 7, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2), della citata legge n. 42 del 2009 sono possibili, a parità di funzioni amministrative conferite, solo se prevedono la contestuale adozione di misure per la completa compensazione tramite modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi".

La disciplina di cui al comma 20 è altresì illegittima in relazione al principio di leale collaborazione, sancito dall'art. 120 Cost. e costituente il perno del federalismo fiscale, a partire dalla summenzionata legge n. 42 del 2009, infatti, l'intervento sull'IRAP è stato deliberato dallo Stato al di fuori di qualunque forma, pur minima, d'interlocuzione con le Regioni. Anzi: di fronte alla rilevazione, in sede di Conferenza Unificata del 10 dicembre 2014, della mancata copertura delle minori entrate IRAP, lo Stato non ha alcun modo dato seguito alle proposte regionali (doc. 3, pp. 6-7).

3. Per i suesposti motivi, si insiste per la dichiarazione d'incostituzionalità del comma censurato.

II. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 398, 555, 556 e 557 della legge n. 190 del 2014, in relazione al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3, nonché agli artt. 117, comma 6, e 119 cost.

1. Con il comma 398, il legislatore statale novella il comma 6 dell'art. 46 del d.l. n. 66 del 2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 89 del 2014.

La disposizione incrementa il contributo alla finanza pubblica dovuto dalle Regioni ordinarie, per gli anni 2015-2018, di 3.452 milioni di euro annui, in ambiti di spesa e per importi complessivamente proposti, fermi i livelli essenziali di assistenza, in sede di autocoordinamento dalle Regioni. La posizione espressa dalle Regioni, ai sensi della



norma in questione, deve successivamente essere recepita in un'intesa, adottata in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, entro il 31 gennaio 2015. In caso non si addivenga ad intesa nel termine da ultimo menzionato, gli importi sono determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato previa deliberazione del Consiglio dei ministri, e sono assegnati ad ambiti di spesa nonché alle singole Regioni, tenendo conto del PIL e della popolazione residente, nonché considerando le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale (SSN).

La previsione in questione si mostra illegittima in relazione agli artt. 3, 117, comma 6, e 119 Cost. Essa si rivela, inoltre, contraddittoria rispetto al disposto di cui all'art. 1, commi 555, 556 e 557 della medesima legge di stabilità 2015, in forza dei quali - come rilevato in narrativa - gli eventuali risparmi nella gestione del SSN conseguiti dalle Regioni rimangono nella disponibilità di queste per scopi sanitari.

2. Il comma 398 contrasta, innanzitutto, con l'art. 117, comma 6 Cost., che, nelle materie concorrenti quale è il coordinamento della finanza pubblica, assegna alle Regioni la potestà regolamentare: essa, infatti, attribuisce ad una fonte normativa secondaria dello Stato - nel caso di mancato raggiungimento dell'intesa in sede di Conferenza - sia l'individuazione degli importi e dei relativi ambiti di destinazione, sia la rideterminazione dei "livelli di finanziamento degli ambiti individuati e [del]le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato scelta degli ambiti di assegnazione".

Non pare dubbio che il d.P.C.M. cui la disposizione censurata rinvia sia atto sostanzialmente normativo, in quanto preordinato a disciplinare in via generale e astratta sia i livelli di finanziamento degli ambiti di spesa che le regole di acquisizione delle risorse da parte dello Stato. Peraltro, l'assenza di criteri stringenti cui il decreto deve attenersi nell'individuare tanto gli importi quanto gli ambiti di assegnazione - fatta eccezione per i vaghi riferimenti al PIL, alla popolazione residente e alle risorse per il SSN - lasciano allo Stato amplissimi margini di discrezionalità, rivelando la natura squisitamente politica, e non meramente "tecnica", del decreto in parola.

Ebbene, se così è, risulta chiara l'illegittimità della norma censurata rispetto all'art. 117 comma 6: per consolidata giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte, nelle materie concorrenti gli atti statali sub-legislativi in tanto sono legittimi e vincolanti per le Regioni, in quanto abbiano carattere amministrativo e contenuto esclusivamente tecnico, ponendosi come immediatamente attuativi dei principi fondamentali della materia; viceversa, ove l'atto abbia contenuto normativo ed implichi ampi margini discrezionali, la sua previsione è illegittima alla luce dell'evocato parametro, comportando una violazione del riparto costituzionale della potestà regolamentare (*cf.*, fra le molte, la sentt. nn. 39 del 2014 e 278 del 2010).

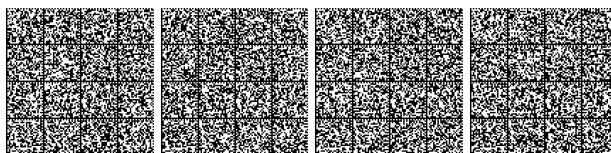
3.1. Il comma 398 della legge n. 190 del 2014 è poi illegittimo nella parte in cui, sempre nell'ipotesi di mancato raggiungimento dell'intesa con le Regioni, vincola il d.P.C.M. ad individuare gli ambiti e le Regioni beneficiarie del contributo aggiuntivo secondo i (vaghissimi) criteri di cui al primo periodo dell'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014: vale a dire, il PIL e la popolazione residente, in aggiunta, poi, alle "risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale".

Come è evidente, l'adozione di tali criteri - gli unici legislativamente imposti ad un decreto altrimenti del tutto discrezionale nei contenuti - porta ad una penalizzazione irragionevole delle Regioni più virtuose, censurabile ex artt. 3 e 119 Cost.

Infatti, il PIL e la popolazione residente non possono in alcun modo essere assunti a parametro per tagli ai fondi che finanziano i livelli essenziali delle prestazioni: un'operazione di spending review in questo settore non potrebbe che poggiare sul costo del fabbisogno standard. Adottando, invece, i criteri censurati di cui al comma 398, il legislatore statale ha ritenuto - per dirla con una frase - che "se il territorio produce tanto PIL ed è molto popolato allora produce tanti sprechi": si tratta di un'equazione assolutamente irragionevole, se non addirittura risibile.

Ad aggravare ulteriormente i profili d'irragionevole penalizzazione delle Regioni più virtuose, peraltro, concorre anche l'eliminazione dei criteri del "rispetto dei tempi di pagamento stabiliti dalla direttiva 2011/7/UE, nonché dell'incidenza degli acquisti centralivati", contenuti nell'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014 e abrogati dal censurato comma 398. È d'immediata evidenza che il venir meno di tali criteri rende aggredibili indistintamente dalla spending review anche le Regioni più attente al contenimento degli sprechi e al corretto impiego delle risorse pubbliche, disincantando così le gestioni virtuose.

Posto che il contributo aggiuntivo sia da un punto di vista letterale, sia da un punto di vista logico-sistematico, non ha e non potrebbe avere una finalità perequativa - come dimostra, ad esempio, la radicale inconciliabilità fra strumento del taglio lineare e scopo redistributivo - i vizi d'incostituzionalità non verrebbero meno, anche se si volesse far finta che si tratti di una forma di perequazione. Infatti, il PIL e la popolazione residente non possono ritenersi indici sintomatici oggettivi e inequivoci della capacità fiscale degli abitanti, la quale è il parametro centrale - questo si realizza espressivo della ricchezza e dei bisogni - del sistema di perequazione disegnato dall'art. 119 Cost. Ancor più



irragionevole e distorsivo è il riferimento alla spesa corrente per il SSN: l'indice in questione non può che portare a premiare, attraverso l'assegnazione dei fondi, le Regioni con una più ingente spesa sanitaria, senza distinguere però - e in ciò sta il paradosso - fra Regioni che spendono di più a causa di una più ingente mole di servizi erogati, e Regioni che spendono di più a causa di diseconomie e inefficienze organizzative e funzionali.

Nel complesso, dunque, i criteri latissimi fissati dal legislatore statale non solo non sono espressivi della obiettiva realtà economica delle diverse Regioni, ma producono dinamiche irragionevoli, che premiano gli enti meno virtuosi e disincentivano quelli più rispettosi del principio del buon andamento amministrativo.

3.2. Ancora, sempre ai sensi degli artt. 3 e 119 Cost., il comma 398 si pone in irriducibile contrasto con i commi 555, 556 e 557, attuativi del cd. "Patto per la salute" per gli anni 2014-2016, di cui all'intesa 10 luglio 2014, sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Il contrasto appare evidente ove si consideri che, da un lato, ai sensi del comma 398, il d.P.C.M. individua importi e ambiti di destinazione del contributo aggiuntivo delle Regioni "considerando anche le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale"; dall'altro lato, il comma 557, nel novellare l'art. 30, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, prevede che "fermo restando quanto previsto dall'articolo 2, comma 80, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, eventuali risparmi nella gestione del Servizio sanitario nazionale e effettuati dalle regioni rimangono nella disponibilità delle regioni stesse per finalità sanitarie".

Ebbene, non si vede come la norma introdotta dal comma 557 possa razionalmente conciliarsi con quella recata dal comma 398, là dove la prima esclude il trasferimento allo Stato dei risparmi conseguiti nella gestione del SSN; la seconda, invece, non solo li ricomprende fra le risorse allocabili dal d.P.C.M. nell'ambito del contributo regionale alla finanza pubblica, ma rimette altresì allo Stato la scelta circa la finalità cui destinarli.

Tale discrasia determina una irragionevolezza interna che inficia sia il comma 398, sia i commi 555-557, e produce una grave lesione all'autonomia finanziaria regionale, dal momento che si rende del tutto nebuloso e incerto il quadro delle risorse su cui impostare la programmazione finanziaria.

4. Infine, il comma 398 è illegittimo alla luce dell'art. 119, comma 6 - nella denegata ipotesi in cui si ritenga che esso introduce un contributo perequativo - poiché impone alla Regione di riversare allo Stato fondi, ma al di fuori delle forme e delle modalità prescritte dalla Costituzione.

In particolare, più volte codesta Ecc.ma Corte ha evidenziato come «gli interventi perequativi e solidali devono garantire risorse aggiuntive rispetto a quelle reperite per l'esercizio delle normali funzioni», devono avere uno specifico ambito territoriale di localizzazione ed essere destinate a "particolari categorie svantaggiate destinatarie" (*cf.*, fra le molte, sentt. nn. 79 del 2014, 254 del 2013, 176 del 2012).

Nel caso di specie, tali condizioni non sono rispettate. Infatti, il comma 398 introduce un ulteriore obbligo di riversamento — aggiuntivo e distinto rispetto agli importi di contribuzione alla finanza pubblica - privo di qualsivoglia indicazione, sia rispetto agli specifici ambiti territoriali interessati, sia rispetto ai soggetti destinatari.

5. Per tutti i suesposti motivi, si insiste per la dichiarazione d'incostituzionalità sia del comma 398 che dei commi 555, 556 e 557.

III. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 421, della legge n. 190 del 2014, in relazione agli artt. 3, 97, 117, 118 e 119 cost.

1. Come rilevato in narrativa, il comma 421 stabilisce la dotazione organica delle Città metropolitane e delle Province, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di stabilità 2015, in misura pari alla spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56, ridotta del 30% per le Città metropolitane, del 50% per le Province, del 30% per le Province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri di cui all'art. 1, comma 3, secondo periodo, della legge n. 56 del 2014.

Così facendo, la previsione in parola da un lato realizza una indebita ingerenza dello Stato nella materia "ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti locali", la quale rientra nella potestà legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, comma 4, Cost.; dall'altro lato, introduce un taglio lineare e indiscriminato della dotazione organica delle Città metropolitane e delle Province, che non tiene conto delle funzioni esercitate da tali enti, ponendoli di fatto nell'impossibilità di operare appieno.

2. In particolare, sotto il primo profilo, più volte codesta Ecc.ma Corte ha evidenziato come l'organizzazione amministrativa degli enti locali rientri nella potestà legislativa residuale delle Regioni (*cf.* sentt. nn. 326 del 2008, 233 del 2006; *cf.* altresì indicazioni in tal senso nelle sentt. nn. 397 del 2006, 456 e 244 del 2005): posto che il testo costituzionale - come noto - ha cura di riservare al legislatore statale la sola disciplina dell'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali (art. 117, lett. g), nonché degli organi di governo e delle funzioni fondamentali degli enti locali (art. 117, lett. p), la materia innominata in questione viene necessariamente a rientrare, in forza della clausola di residualità, entro l'art. 117, comma 4.



Peraltro, l'esorbitanza della norma impugnata rispetto all'ambito di competenza del legislatore statale è ulteriormente accentuata, nel caso di specie, dalla circostanza che il comma 421 riduce anche le dotazioni organiche da destinarsi alle funzioni non fondamentali che la Regione ha allocato e allocherà a livello provinciale e metropolitano. In altre parole, la disposizione censurata non solo viola il riparto di competenze costituzionalmente stabilito, ma opera anche un taglio drastico del personale da impiegare nell'esercizio delle funzioni non fondamentali, che in base alla Costituzione spetta alla Regione allocare: con la conseguenza che quest'ultima si vedrà posta di fronte all'alternativa diabolica di riassumere le funzioni che erano trasferite alle Province o di affidarle a enti strutturalmente inadeguati a esercitarle; scelta che, in ogni caso, produce esiti contrari rispetto sia al principio del buon andamento di cui all'art. 97 Cost., sia ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118 Cost.

3. Sotto il secondo profilo, occorre subito osservare che la norma, benché operi un richiamo (puramente nominale) alla legge n. 56 del 2014, mostra, in effetti, di non tenere in alcun conto il riordino delle funzioni di tali livelli di governo operato da quest'ultima legge. Anzi, a ben vedere, almeno con riguardo alle Città metropolitane, la rafia ispiratrice della legge n. 56 del 2014 e quella della disposizione censurata si pongono, fra loro, in irriducibile contraddizione. È del tutto paradossale e irragionevole, infatti, che una riforma, la quale aumenta poteri e funzioni delle Città metropolitane, sia "attuata" da una normativa che, muovendosi in senso diametralmente opposto, riduce in modo consistente le risorse organiche dell'ente. In altri termini: come può ritenersi ragionevole la scelta di ridurre la dotazione organica delle Città metropolitane, nell'ambito del medesimo disegno di riforma che ne moltiplica le funzioni, configurandole quali enti centrali del governo d'area vasta?

Venendo ad analizzare più nello specifico il comma 421, esso opera una riduzione aprioristica, rigida e uguale per tutti gli enti della dotazione organica, slegando la situazione di sovrannumero dei dipendenti dal dato della loro afferenza a settori connessi alle funzioni fondamentali degli enti, o a quelle che ad essi verranno successivamente attribuite in aderenza ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. E del resto, non essendo ancora concluso il procedimento di individuazione delle funzioni non fondamentali delle Province e delle Città metropolitane, non si vede in che modo la legge di stabilità 2015 possa pretendere di tener conto del riordino avviato dalla legge n. 56 del 2014.

L'asimmetria che così si determina fra risorse organiche e funzioni implica tutta una serie di conseguenze costituzionalmente illegittime.

Innanzitutto, l'imposizione di tagli uguali per tutti gli enti esprime una pretesa di omogeneità assolutamente priva di fondamento razionale: infatti, la realtà strutturale e funzionale degli enti locali italiani è ben lungi dall'essere uniforme, presentando una moltitudine di situazioni distinte e fra loro non commensurabili. Tale situazione, peraltro, è stata non solo espressamente recepita, ma anche valorizzata dal legislatore costituzionale del 2001, che all'art. 118 ha inserito il principio di differenziazione fra i criteri guida per l'allocatione delle funzioni amministrative. Dunque, può ben dirsi che la radicale omogeneizzazione che la norma censurata pretende di imporre è irragionevole rispetto all'effettivo assetto degli enti locali, ed illegittima alla luce dei principi di struttura del sistema italiano delle autonomie territoriali.

In secondo luogo, il taglio netto e aprioristico delle risorse organiche, operato a riassetto del complessivo quadro delle funzioni non ancora compiuto, pone le Città metropolitane e le Province nell'impossibilità di esercitare le attribuzioni proprie e quelle conferite in modo efficace ed efficiente: il che si pone in chiara frizione rispetto al principio di buon andamento sancito dall'art. 97 Cost., riverberandosi anche in danno degli stessi enti territoriali - specie le Regioni, come visto sopra - conferenti le funzioni.

Ma non è tutto. Se si mettono a sistema la riduzione delle dotazioni organiche di cui al censurato comma 421, con l'ingente risparmio di spesa imposto dal comma 418 (pari a 1.000 milioni di euro per l'anno 2015, a 2.000 milioni di euro per l'anno 2016 e a 3.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017), risulta che la legge n. 190 del 2014 lede gravemente l'autonomia finanziaria sia delle Città metropolitane che delle Province: ai sensi dell'art. 119, tali enti devono infatti disporre di risorse tali da "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite". La condizione in discorso non può dirsi certo rispettata dalla legge di stabilità del 2015, che, al contrario, nell'imporre agli enti provinciali e metropolitani oneri finanziari così gravosi e *sin die* — in contrasto, quindi, pure con il limite della necessaria transitorietà del vincolo più volte sancito dalla Corte (cfr. da ultimo sent. n. 79 del 2014) — finisce per "devitalizzarli" tramite un esasperato drenaggio di risorse. Ciò non è ovviamente possibile, giacché, a Costituzione vigente, questi restano enti costituzionalmente necessari e beneficiano di garanzie di esistenza non aggirabili in modo surrettizio dal legislatore ordinario.

4. Per tutti i suesposti motivi, si insiste per la dichiarazione d'incostituzionalità del comma impugnato.



IV. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 424, della legge n. 190 del 2014, in relazione agli articoli 117, commi 3 e 4, 118 e 119 cost.

1. Il comma 424 della legge n. 190 del 2014 - come si è già anticipato in narrativa - vincola le Regioni e gli enti locali, per gli anni 2015-2016, a destinare le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblicato collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della legge di stabilità 2015, nonché alla ricollocazione in ruolo delle unità soprannumerarie destinate ai processi di mobilità. La norma prevede altresì che siano affette da nullità tutte le assunzioni effettuate in violazione della previsione.

Si deve osservare che il comma censurato — non diversamente dal comma 421 — si pone *ictu oculi* in contraddizione rispetto alle linee di riforma poste dalla legge 56 del 2014.

In particolare, l'art. 1, commi 92-96 della legge da ultimo citata stabilisce che le Province devono trasferire, agli enti che ne assorbono il personale sovranumerario, le corrispondenti dotazioni economiche. Tutto all'opposto, il comma 424 della legge n. 190 del 2014 sancisce che le Regioni e gli altri enti locali che assorbono il personale in mobilità devono far fronte ai relativi costi con risorse proprie: precisamente, quelle destinate alle assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali fissate dalla normativa vigente.

In disparte la paradossale e irragionevole distonia fra riforma e attuazione della riforma, il comma 424 si espone a insuperabili censure, in relazione agli artt. 117, commi 3 e 4, 118 e 119 Cost.

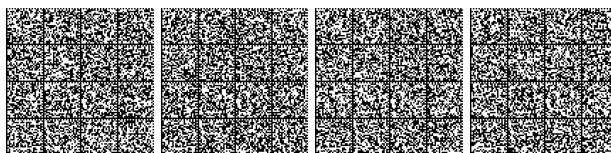
2. In primo luogo, nel prevedere in modo dettagliato l'allocazione delle risorse regionali e locali destinate alle assunzioni a tempo indeterminato, la norma realizza un intervento di coordinamento della finanza pubblica che esorbita dalla potestà attribuita allo Stato dall'art. 117, comma 3, limitata alle sole disposizioni di principio. Infatti, la legge statale vincola, in modo puntuale e senza lasciare margine alcuno di discrezionalità, l'impiego delle risorse a due sole "destinazioni": l'assorbimento dei dipendenti provinciali in esubero e l'immissione "nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della presente legge". In questo modo, peraltro, il limite in discorso introduce surrettiziamente un blocco generalizzato delle nuove assunzioni.

Nel caso di specie, dunque, è ben lungi dall'esser rispettata la regola, che codesta Ecc.ma Corte ha costantemente ribadito, secondo cui le disposizioni statali devono limitarsi a porre solo criteri ed obiettivi cui dovranno attenersi le Regioni e gli enti locali nell'esercizio della propria autonomia finanziaria, senza invece imporre loro precetti specifici, puntuali ed esaustivi (fra le molte, si vedano le sentt. nn. 95 del 2007, 449 del 2005 e 390 del 2004). Ciò anche ove si tratti di interventi di contenimento della spesa del personale: in termini chiarissimi, codesta Ecc.ma Corte, nel giudicare una norma statale che - con densità prescrittiva analoga a quella del comma 424 - limitava il ricorso alle procedure di mobilità entro percentuali non superiori al 50% delle cessazioni dal servizio avvenute nel 2002, ha ritenuto che un'analoga previsione "non si limita a fissare un principio di coordinamento della finanza pubblica, ma pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della copertura delle vacanze verificatesi nel 2002, imponendo che tale copertura non sia superiore al 50 per cento: precetto che, proprio perché specifico e puntuale e per il suo oggetto, si risolve in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area (organizzazione della propria struttura amministrativa) riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri [...] ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica) ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi (*cf.*, la sent. n. 390 del 2004; ma si vedano altresì le sentt. nn. 159 e 120 del 2008).

3. In secondo luogo, la normativa statale, proprio tramite i vincoli di destinazione imposti alle risorse per i dipendenti e con il blocco surrettizio delle assunzioni, incide profondamente sulle dotazioni organiche delle Regioni e degli enti locali, invadendo la materia "ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti locali", la quale rientra nella potestà legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, comma 4, Cost. (*cf.*: ancora le sentt. nn. 326 del 2008, 233 del 2006; *cf.*: altresì indicazioni in tal senso nelle sentt. nn. 397 del 2006, 456 e 244 del 2005). Infatti - come si è già avuto modo di dire in riferimento al comma 421 — al legislatore statale spetta la sola disciplina dell'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali (art. 117, lett. g), nonché degli organi di governo e delle funzioni fondamentali degli enti locali (art. 117, lett. p).

4. Infine, il comma 424 crea un disallineamento fra ammontare delle risorse, struttura organizzativa e funzioni, illegittimo sia rispetto all'art. 118 che all'art. 119 Cost.

Quanto all'art. 118, la circostanza che le procedure di mobilità e il blocco della contrattazione siano imposti prima ancora che sia completato il processo di allocazione delle funzioni osta ad una distribuzione delle stesse coerente con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Tale distribuzione, infatti, si troverà a dover tener conto più della dislocazione delle risorse organiche, che dei criteri sanciti dalla Costituzione.



Ben potrà accadere, poi, che i lavoratori in esubero assorbiti da un ente in una situazione di totale incertezza in ordine alla definitiva riarticolazione delle funzioni, debbano poi transitare, una volta conclusosi il predetto processo, in un ente diverso, dando così - vita a una costosa e inefficiente catena di trasferimenti.

Con riguardo all'art. 119, i vincoli al personale assumibile e l'obbligo di assunzione a valere sui fondi disponibili degli enti di destinazione, oltre ad erodere i fondi per la contrattazione integrativa, importano limiti finanziari e obblighi di riassorbimento slegati dalla riallocazione delle funzioni: col rischio di produrre oneri ingiustificati o, all'opposto, l'impossibilità di assicurare la integrale copertura, in termini economici e di risorse, delle attribuzioni regionali e locali.

5. Per tutti i suesposti motivi, si insiste per la dichiarazione d'incostituzionalità del comma impugnato.

P.Q.M.

Voglia l'Ecc.ma Corte costituzionale adita, ogni contraria istanza, eccezione e deduzione disattesa, accogliere il presente ricorso e per l'effetto dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 20, 398, 421, 424, 555, 556, 557 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, per violazione degli artt. 3, 81, 97, 117 commi terzo, quarto e sesto, 118, 119 e 120 della Costituzione, sotto i profili e per le ragioni suesposte.

Roma, 26 febbraio 2015

Prof. Avv. Francesco Saverio Marini

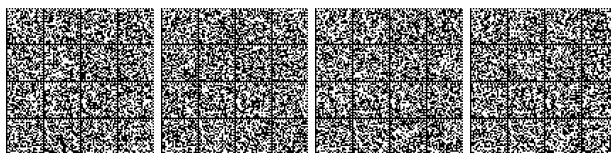
15C00089

N. 34

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 2015
(della Regione Valle d'Aosta)*

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Previsione che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano assicurano, per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018, un contributo aggiuntivo alla finanza pubblica, in termini di indebitamento netto e in termini di saldo netto da finanziare - Previsione che la Regione Valle d'Aosta, la Regione Friuli-Venezia Giulia e la Regione Siciliana assicurano tale contributo nell'ambito dell'applicazione dell'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012, concernente la disciplina del patto di stabilità interno in termini di competenza euro compatibile - Accantonamento dell'importo del concorso complessivo a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata determinazione unilaterale non solo di un contributo aggiuntivo alla manovra finanziaria imposto alla ricorrente ma anche delle modalità attraverso le quali deve essere assicurato - Lamentata previsione del predetto accantonamento senza alcuna limitazione temporale - Incidenza in una materia riservata alla normativa di attuazione statutaria - Violazione delle norme statutarie e costituzionali a tutela dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Regione ricorrente - Lamenta predeterminazione del contenuto dell'accordo con il MEF, in contrasto con il principio pattizio - Violazione dei principi di leale collaborazione e ragionevolezza.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, commi 400, 401, 403 e 417.
- Costituzione, artt. 3, 5, 117, comma terzo, 119 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 2, primo comma, lett. a) e b), 3, primo comma, lett. f), 12, 48-bis e 50; legge 26 novembre 1981, n. 690, artt. 2, 3, 4, 5, 6 e 7.



La Regione Autonoma Valle d'Aosta, con sede in Aosta, P.zza Deffeyes, n. 1, c.f. 80002270074, in persona del Presidente *pro-tempore*; Augusto Rollandin, rappresentata e difesa nel presente giudizio, in forza di procura a margine del presente atto, ed in virtù della deliberazione della Giunta regionale n. 145 del 6 febbraio 2015, dal prof. avv. Francesco Saverio Marini (MRNFNC73D28H501U; pec: francescosaveriomarini@ordineavvocatiroma.org; fax: 06.36001570), presso il cui studio in Roma, via dei Monti Parioli n. 48, ha eletto domicilio;

- ricorrente -

Contro il Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro-tempore*, con sede in Roma, Palazzo Chigi, Piazza Colonna n. 370, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio in Roma, via dei Portoghesi, 12;

- resistente -

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2015)», pubblicata nel Supplemento Ordinario n. 99 alla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 300 del 29 dicembre 2014, limitatamente all'art. 1, commi 400, 401, 403 e 417, di tale atto normativo.

F A T T O

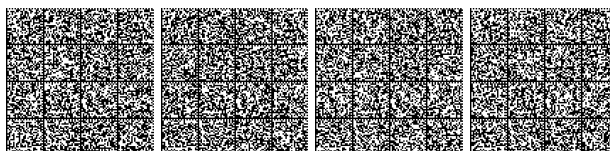
1. La legge 23 dicembre 2014, n. 190, pubblicata sul supplemento ordinario n. 99 alla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 300 del 29 dicembre 2014, reca «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)».

2. L'art. 1, comma 400, della legge in esame, impone alla Regione Valle d'Aosta e alle altre Regioni a statuto speciale, con riferimento agli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, un «contributo aggiuntivo alla finanza pubblica, in termini di indebitamento netto e in termini di saldo netto da finanziare», per un importo complessivo pari, per quanto riguarda la ricorrente, a 10 milioni di euro per ciascuno degli anni indicati.

3. L'art. 1, comma 401, della legge n. 190/2014, precisa che il contributo di cui al comma precedente deve essere assicurato dalla Valle «nell'ambito dell'applicazione dell'art. 1, comma 454, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, e successive modificazioni, concernente la disciplina del patto di stabilità interno in termini di competenza eurocompatibile». Tale ultima disposizione ha, tra l'altro, rideterminato i meccanismi del patto di stabilità, prevedendo, a tale specifico riguardo, che le regioni a statuto speciale «concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze, per ciascuno degli anni dal 2013 al 2018, l'obiettivo in termini di competenza euro compatibile». Si precisa sin d'ora che la Regione Valle d'Aosta ha impugnato, con ricorsi recanti RGN 24/2013, RGN 7/2014 e RGN 56/2014, sia il richiamato art. 1, comma 454, della legge n. 228/2012 (legge di stabilità 2013), sia le norme della legge n. 147/2013 (legge di stabilità 2014), e del decreto-legge n. 66/2014 (convertito in legge n. 89/2014), che hanno apportato modificazioni alla previsione normativa in esame.

4. L'art. 1, comma 403, della legge n. 190/2014, ancora, dispone che il contributo imposto alla Valle d'Aosta in forza del precedente comma 400 (e pari 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015, 2016, 2017 e 2018), dovrà essere assicurato, «in termini di saldo netto da finanziare», «con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni», e che fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al citato art. 27, legge n. 42/2009, «l'importo del concorso complessivo di cui al primo periodo del presente comma è accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali»,

5. L'art. 1, comma 417, della legge n. 190/2014, infine, prevede che i contributi aggiuntivi imposti alle regioni a statuto speciale ai sensi del precedente comma 400 «possono essere modificati, con invarianza di concorso complessivo alla finanza pubblica, mediante accordo da sancire, entro il 31 gennaio di ciascun anno, in sede di conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Tale accordo è recepito con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze».



6. Tutto ciò premesso, la Regione Valle d'Aosta, come sopra rappresentata e difesa, ritenuta la lesione della proprie competenze costituzionali e statutarie per effetto della richiamata disciplina statale, impugna l'art. 1, commi 400, 401, 403 e 407, della legge n. 190 del 2014, in quanto illegittimi alla luce dei seguenti motivi di

D I R I T T O

I. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 400, 401, 403 e 417, della legge n. 190 del 2014, per violazione delle competenze costituzionalmente e statutariamente garantite in capo alla Regione Valle D'Aosta dagli articoli 2, comma 1, lettera A) e lettera B); 3, comma 1, lettera F); 12; 48-bis e 50 dello statuto speciale (Legge costituzionale n. 4/1948). Nonché per violazione degli articoli 117, comma 3 e 119 Cost., in combinato disposto con l'art. 10, legge costituzionale n. 3 del 2001. E della normativa di attuazione statutaria di cui alla legge n. 690/1981, violazione dei principi costituzionali di leale collaborazione e ragionevolezza.

1. Come si è accennato in narrativa, l'art. 1, comma 400, della legge n. 190/2014, impone alla Valle d'Aosta «un contributo aggiuntivo alla finanza pubblica», in conseguenza dell'adeguamento del proprio ordinamento «ai principi di coordinamento della finanza pubblica, introdotti dalla presente legge». Detto contributo è stato fissato in 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015, 2016, 2017 e 2018.

2. Rispetto ad analoghe previsioni delle leggi di stabilità degli anni precedenti, impugnate dalla Regione ricorrente, la norma in esame specifica, per la prima volta, che il contributo alla finanza pubblica in esame rilevi sia in termini di «indebitamento netto», e dunque sul livello di spesa ai fini del rispetto del patto di stabilità, sia «in termini di saldo netto da finanziare», e dunque a livello di trattenute sulle entrate regionali.

3. Il legislatore statale, dunque, determina, in maniera sempre più invasiva, non solo il contributo alla manovra finanziaria imposto alla Valle, ma anche le modalità attraverso le quali deve essere assicurato. Ciò in violazione della specialità della regione ricorrente, che finisce per essere integralmente svuotata.

Valgano, in proposito, le considerazioni che seguono.

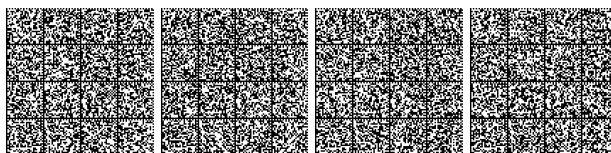
a) *Sul concorso in termini di «saldo netto da finanziare».*

4. Il comma 403, dell'art. 1 della legge n. 190/2014, precisa che il predetto concorso debba avvenire, quanto al saldo netto da finanziare, «con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42», e che sino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al citato art. 27, della legge delega, l'importo del contributo finanziario «è accantonato a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali».

5. Si introduce, dunque, un ulteriore contributo finanziario a carico della Regione Valle d'Aosta, attraverso il meccanismo di prelievo consistente nel trattenimento unilaterale dalle quote di compartecipazione ai tributi erariali. Le quote di tributi erariali da attribuire alla Regione Valle d'Aosta risultano, tuttavia, fissate dalla normativa di attuazione di cui alla legge n. 690 del 1981 - «Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta» -, e segnatamente, dagli articoli da 2 a 7 di tale atto normativo. E, come noto, l'art. 48-bis dello statuto speciale valdostano prevede che eventuali modifiche o deroghe alle norme di attuazione statutarie possano avvenire solo a seguito dei lavori della commissione paritetica, e previo parere del Consiglio della Valle, proprio al fine di garantire le «particolari condizioni di autonomia attribuite alla Regione». Nel caso di specie, invece, con le disposizioni impugnate il legislatore statale ha stabilito in via unilaterale gli importi e le modalità del concorso valdostano alla manovra, così incidendo su una materia riservata alla normativa di attuazione.

6. La fondatezza di siffatta censura trova evidente conferma, peraltro, nell'art. 1 del decreto legislativo n. 320 del 1994, di attuazione dello Statuto, il quale dispone che: «l'ordinamento finanziario della Regione, stabilito a norma dell'art. 50, comma 3, dello statuto speciale, con la legge 26 novembre del 1981, n. 690» può essere «modificato solo con il procedimento di cui all'art. 48-bis del medesimo statuto speciale». La materia relativa alla compartecipazione regionale ai tributi erariali - riservata, come detto, alla normativa di attuazione statutaria - non avrebbe potuto, dunque, formare oggetto di modifica unilaterale da parte del legislatore ordinario.

7. In tali esatti termini si è espressa, del resto, la giurisprudenza costituzionale, che non ha mancato di evidenziare che le norme di attuazione, per la loro «particolare competenza separata e riservata, risultano caratterizzate da particolare forza e valore e, di conseguenza, sottratte, anche in assenza di un'espressa clausola di salvaguardia, alla possibilità di abrogazione o di deroga da parte di norme di legge ordinaria» (Corte cost., sent. n. 191 del 1991; così anche Corte cost., sent. n. 206 del 1975).



8. Ora, le menzionate violazioni si riflettono in maniera diretta e immediata sulla particolare autonomia organizzativa e finanziaria valdostana, tutelata da una pluralità di previsioni costituzionali e statutarie.

Il riferimento è, nello specifico:

i) all'art. 2, comma 1, lettera *a)* dello statuto speciale, che attribuisce alla regione ricorrente, tra l'altro, «il potere di regolare [...] la gestione del bilancio e l'erogazione delle spese in esso stanziato» (*cf.* Corte cost., sent. n. 107 del 1970);

ii) all'art. 2, comma 1, lettera *b)* dello statuto speciale, che attribuisce alla Valle il potere di regolare «l'ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni». Voce quest'ultima, che, come rilevato da questa Corte, comprende «il potere di regolare [...] la gestione del bilancio e l'erogazione delle spese in esso stanziato», anche con riferimento agli enti locali regionali (*cf.* Corte cost., sent. n. 107 del 1970).

iii) all'art. 3, comma 1, lett. *f)*, del medesimo Statuto, che riconosce alla Valle la potestà di introdurre norme legislative di integrazione ed attuazione, nell'ambito dei principi individuati con legge dello stato, in materia di «finanze regionali e comunali», e che qualifica la competenza normativa valdostana nelle suddette materie, alla luce dei novellati articoli 117, comma 3 e 119, Cost. (i quali risultano parimenti lesi dalla disposizione censurata), non più come meramente suppletiva rispetto a quella statale;

iv) all'art. 12, dello stesso statuto, che riconosce alla Regione ricorrente quote tributarie erariali.

9. Poste tali premesse, deve concludersi che la disciplina censurata, laddove impone alla Valle di assicurare un contributo aggiuntivo alla finanza pubblica, in termini di saldo netto da finanziare, intervenendo unilateralmente sull'entità delle compartecipazioni valdostane ai tributi erariali, incide in maniera indebita sull'ordinamento finanziario regionale, vanificando le speciali garanzie procedurali previste dal citato art. 48-*bis* dello statuto e violando le richiamate norme statutarie e costituzionali a tutela della speciale autonomia organizzativa e finanziaria della regione ricorrente.

Codesta ecc.ma Corte, sul punto, ha avuto anche recentemente modo di evidenziare che «le modifiche dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta devono avvenire con il procedimento previsto dall'art. 48-*bis* dello statuto, prescritto per l'approvazione dei decreti legislativi di attuazione statutaria, e quindi a seguito dei lavori della commissione paritetica e del parere del Consiglio della Valle» (Corte cost., sent. n. 133 del 2010).

10. Fermi restando i rilievi che precedono, le norme impugnate si mostrano incostituzionali anche per violazione dei principi di leale collaborazione e ragionevolezza, la quale ridonda in una menomazione delle sfere di autonomia organizzativa e finanziaria della Valle.

Il predetto accantonamento, infatti, è immediatamente disposto a favore dello Stato senza alcuna limitazione temporale.

Si rileva, in proposito, che l'art. 1, comma 403, ha previsto che l'importo del concorso finanziario «è accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali» «fino all'emanazione delle norme di attuazione» di cui all'art. 27 della legge delega sul federalismo fiscale.

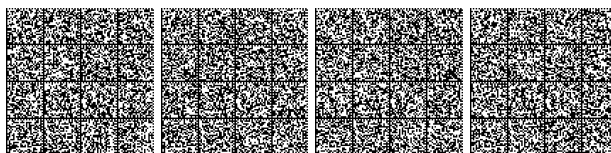
Come noto, tuttavia, l'art. 28, comma 4, del decreto-legge n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, ha abrogato il termine entro il quale si sarebbe dovuto provvedere all'adozione della normativa di attuazione della legge n. 42/2009, art. 27.

Conseguentemente il predetto accantonamento, anziché essere circoscritto nel tempo, finisce per operare, in maniera del tutto irragionevole, immediatamente e illimitatamente nel tempo, in violazione dell'art. 3 Cost. e, corrispondentemente, delle descritte prerogative regionali.

11. La violazione dei principi di leale collaborazione e ragionevolezza di cui agli articoli 3, 5 e 120 della Costituzione, rileva anche sotto un ulteriore profilo. Come si è accennato in narrativa, l'art. 1, comma 417, della legge n. 190/2014, dispone che l'importo del concorso di cui al precedente comma 400 può essere modificato, «con invarianza di concorso complessivo alla finanza pubblica», mediante accordo da sancire, entro il 31 gennaio di ciascun anno, in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni, e da recepire «con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze».

È chiaro, dunque, come la norma in esame, benché contempra la possibilità di modificare gli importi del concorso finanziario attraverso un accordo sostitutivo da siglare tra tutte le Autonomie speciali, nei fatti vanifichi tale possibilità, in quanto il termine del 31 gennaio è, con ogni evidenza, eccessivamente breve.

La «tecnica dell'accordo», insomma, la quale dovrebbe permeare la materia dei rapporti finanziari tra lo Stato e le regioni speciali (*cf.*, tra le altre, Corte cost., sent. n. 74 del 2009), non può certo dirsi rispettata dalla normativa oggetto di censura. Ciò in spregio al costante insegnamento di questa Corte, secondo il quale i meccanismi di determinazione del concorso agli obiettivi di finanza pubblica delle regioni ad autonomia speciale, devono essere sorretti dal principio consensualistico, «dato che la necessità di un accordo tra lo Stato e gli enti ad autonomia speciale nasce dall'esigenza di rispettare l'autonomia finanziaria di questi ultimi» (Corte cost., sentt. nn. 353 del 2004, 169 del 2007, 82 del 2007).



b) *Sul concorso in termini di «indebitamento netto».*

12. Sotto gli stessi profili dovrà essere dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 1, comma 401, della legge n. 190 del 2014, letto in combinato disposto con il precedente comma 400. Quest'ultimo, come detto, impone alla Valle d'Aosta un contributo aggiuntivo alla finanza pubblica, da assicurarsi anche «in termini di indebitamento netto», e a tale proposito il successivo comma 401 precisa che il predetto concorso debba avvenire «nell'ambito dell'applicazione dell'art. 1, comma 454, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 e successive modificazioni, concernente la disciplina del patto di stabilità interno in termini di competenza euro compatibile».

13. Per comprendere la lesività della disciplina in esame, giova precisare che con il richiamato art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012 («Legge di stabilità 2013»), il legislatore ha, tra l'altro, rideterminato i meccanismi del patto di stabilità, prevedendo, a tale specifico riguardo, che le regioni a statuto speciale «concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze, per ciascuno degli anni dal 2013 al 2018, l'obiettivo in termini di competenza euro compatibile» (innalzamento al 2018 stabilito dall'art. 1, comma 415, della legge n. 190 del 2014).(1)

14. Ebbene, la disciplina di cui ai commi 400 e 401, dell'art. 1, legge n. 190 del 2014, ha l'effetto di svuotare integralmente la portata garantistica della precedente normativa.

Le norme in esame, infatti, determinano unilateralmente, e senza alcun previo accordo, le entità finanziarie da conteggiare ai fini della definizione dell'obiettivo di patto, il cui raggiungimento è richiesto da parte della regione. Ciò determina, di fatto, uno svuotamento dei contenuti dell'accordo con il MEF, da raggiungersi annualmente ai fini della determinazione del concorso regionale agli obiettivi di finanza pubblica, anche con riguardo agli enti locali ricadenti sul territorio regionale.

Stabilendo unilateralmente in che modo debba essere individuato il contributo finanziario complessivo della regione alla manovra, e quali somme andranno ad incidere sulla determinazione dell'obiettivo «in termini di competenza euro compatibile», infatti, le norme in esame finiscono per predeterminare il contenuto dell'accordo, in spregio alla *ratio* della previsione normativa presupposta, che è quella di consentire alla Valle di concordare fattivamente le modalità del proprio concorso agli obiettivi di finanza pubblica, a garanzia della propria specialità.

15. Ciò comporta, anche in violazione del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost., un'evidente compressione dell'autonomia finanziaria e organizzativa della regione, garantita dai richiamati articoli 2, comma 1, lettere a) e b), 3, comma 1, lett. f), 48-bis e 50 dello statuto e delle relative norme di attuazione, con particolare riferimento a quelle di cui alla legge n. 690/1981, nonché una significativa e ulteriore riduzione della capacità di spesa regionale, anche in violazione degli articoli 117, comma 3 e 119 Cost., letti congiuntamente all'art. 10, legge cost. n. 3 del 2001.

Lo statuto valdostano, come detto, garantisce alla ricorrente la potestà legislativa in materia di ordinamento contabile e di finanze regionali e comunali, attribuendo in via esclusiva alle norme di attuazione di cui alla citata legge n. 690 del 1981, adottate nel rispetto delle procedure di cui all'art. 48-bis, la disciplina dei predetti ambiti materiali. Ambiti che non avrebbero potuto essere sottratti, come invece è accaduto nel caso di specie, al necessario rispetto del principio pattizio (*ex plurimis*, Corte cost., sentt. n. 133 del 2010, n. 353 del 2004, n. 169 del 2007, n. 82 del 2007).

16. Alla luce di tutte le considerazioni suesposte, si insiste per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 400, 401, 403 e 417, della legge n. 190 del 2014.

P. Q. M.

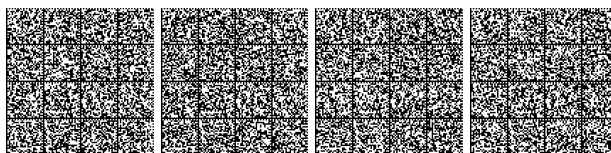
Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale adita, ogni contraria istanza, eccezione e deduzione disattesa, dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2015)», pubblicata nel Supplemento Ordinario n. 99 alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 300 del 29 dicembre 2014, limitatamente all'art. 1, commi 400, 401, 403 e 417, di tale atto normativo, per violazione delle competenze costituzionalmente e statutariamente garantite in capo alla regione ricorrente dagli articoli 2, comma 1, lett. a) e b), 3, comma 1, lett. f), 12, 48-bis e 50, dello statuto speciale, approvato con legge cost. n. 4/1948, e dalle relative norme di attuazione e, segnatamente, quelle di cui alla legge n. 690 del 1981, nonché per violazione degli articoli 117, comma 3, e 119, Cost., in combinato disposto con l'art. 10, legge cost. n. 3 del 2001, e per lesione dei principi costituzionali di leale collaborazione e ragionevolezza, sotto i profili e per le ragioni dinanzi esposte.

Roma, 25 febbraio 2015

Prof. Avv. Francesco Saverio Marini

15C00090

(1) La norma in questione, preme ribadirlo, è stata impugnata dalla Regione Valle d'Aosta dinanzi a codesta ecc.ma Corte con ricorso n. 24 del 2013 - tutt'ora pendente - nella parte in cui consente allo Stato, anche nel caso di mancato raggiungimento dell'accordo con il MEF, di provvedere comunque, in via unilaterale, alla «rimodulazione» del patto. La Regione ricorrente ha impugnato anche l'art. 1, comma 499, della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014), nella parte in cui, specificando il contenuto della lettera d), del citato art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012, ha individuato in maniera puntuale gli importi da computare in riduzione al complesso delle spese finali della Valle (ricorso n. 7/2014). Da ultimo, la Valle d'Aosta ha impugnato il decreto-legge n. 66/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 89 del 2014, nella parte in cui ha ulteriormente incrementato i predetti importi (ricorso n. 56/2014).



N. 35

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 2015
(della Regione Abruzzo)

Energia - Legge di stabilità 2015 - Norme relative alle autorizzazioni per le infrastrutture energetiche strategiche rilasciate dal Ministero per lo sviluppo economico - Estensione della qualificazione di strategicità a qualunque opera [strumentale], incluse quelle localizzate al di fuori del perimetro delle concessioni di coltivazione - Ricorso della Regione Abruzzo - Denunciata invasione della competenza legislativa concorrente e delle funzioni amministrative spettanti alle Regioni in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Mancanza di proporzionalità e ragionevolezza nella avocazione sussidiaria di competenze da parte dello Stato - Violazione dei principi di leale collaborazione, di ragionevolezza e di proporzionalità.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 552, lett. a), modificativa del comma 2 dell'art. 57 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118, primo comma.

Energia - Legge di stabilità 2015 - Norme relative alle autorizzazioni per le infrastrutture energetiche strategiche rilasciate dal Ministero per lo sviluppo economico - Previsione che, in caso di mancato raggiungimento delle intese con le Regioni interessate, si provvede con le modalità di cui all'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004, nonché con le modalità di cui all'art. 14-quater, comma 3, della legge n. 241 del 1990 - Ricorso della Regione Abruzzo - Denunciata prefigurazione dell'intervento unilaterale del Governo come conseguenza automatica del dissenso regionale - Inosservanza delle garanzie proprie dell'intesa "in senso forte" cui è condizionata la "chiamata in sussidiarietà" da parte dello Stato - Violazione del principio di leale collaborazione con conseguente sacrificio delle sfere di competenza regionale - Richiamo alla sentenza n. 179 del 2012 della Corte costituzionale.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 552, lett. b), aggiuntiva dei commi 3-bis e 3-ter all'art. 57 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118, primo comma.

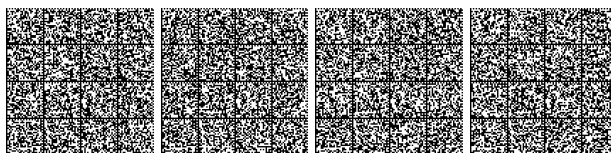
Energia - Legge di stabilità 2015 - Norme relative alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e stoccaggio di gas naturali - Previsione che il Ministro dello sviluppo economico, con proprio decreto, predispose un piano delle aree in cui sono consentite le suddette attività e che tale piano, per le sole attività sulla terraferma, è adottato previa intesa con la Conferenza unificata o, in caso di mancato raggiungimento di essa, con le modalità di cui all'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004 - Ricorso della Regione Abruzzo - Denunciata avocazione allo Stato della potestà autorizzatoria in materia di energia - Estromissione delle Regioni dalla programmazione delle reti infrastrutturali energetiche di interesse nazionale e dalla relativa articolazione - Prefigurazione, in caso di dissenso regionale, dell'intervento unilaterale del Governo, anziché di una procedura bilaterale idonea a garantire il raggiungimento dell'intesa "in senso forte" - Mancata previsione, per le attività da svolgere in mare, di qualsivoglia forma di coinvolgimento regionale - Violazione del principio di leale collaborazione - Violazione delle competenze legislative e amministrative regionali in materia di energia, governo del territorio e tutela della salute - Richiamo alla sentenza n. 179 del 2012 della Corte costituzionale.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 554, sostitutivo del comma 1-bis dell'art. 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118, primo comma.

Ricorso del Presidente della Giunta Regionale Regione Abruzzo (codice fiscale: 80003170661), in persona del suo Presidente *pro tempore* Dott. Luciano D'Alfonso, giusta delibera della Giunta Regionale n. 123 del 20 febbraio 2015, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Manuela de Marzo (DMRMNL70C41C632R), (avvmanuelademarzo@cnfpec.it) e Stefania Valeri (VLRFSN67A54L103Y) dell'Avvocatura Regionale, ai sensi della L.R. n. 9 del 14 febbraio 2000 ed in virtù di procura speciale a margine del presente atto, elettivamente domiciliato presso e nello studio dell'Avv. Francesca Lalli, in Roma, via Lucio Sestio n. 12, sc. C, Roma;

Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato.

Per la declaratoria della illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 552 e 554, legge n. 190/2014, per contrasto con gli artt. 117 e 118 Cost.



La proposizione del presente ricorso è stata deliberata dalla Giunta Regionale dell'Abruzzo nella seduta del 20 febbraio 2015.

La legge n. 190/2014 (legge di stabilità per il 2015), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 300 del 29 dicembre 2014 - Suppl. Ordinario n. 99, all'art. 1, commi 552 e 554, contiene modifiche di precedenti testi normativi in materia di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi.

La normativa sopra richiamata esplica la sua efficacia sul territorio regionale della Regione Abruzzo in particolare in relazione ai procedimenti ad oggi in corso e relativi proprio alle attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi che interessano la medesima Regione Abruzzo.

Dette disposizioni presentano profili di illegittimità costituzionale per i seguenti

MOTIVI

Prima di entrare nel merito specifico delle censure, questa difesa ritiene necessario premettere una breve disamina dell'origine del testo normativo oggi impugnato.

In data 29 agosto 2014, il Consiglio dei Ministri ha approvato il decreto-legge n. 133/2014, recante "Disposizioni urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico, la ripresa delle attività produttive", entrato in vigore il 13 settembre 2014.

Già all'indomani dell'entrata in vigore del decreto cd. "sblocca Italia" le Regioni, ivi compreso l'Abruzzo, hanno manifestato al Governo, in sede di Conferenza Stato-Regioni, le criticità del decreto medesimo e del relativo disegno di conversione come di seguito brevemente riassunto.

Il D.L. 133/2014, nell'introdurre misure urgenti in materia di energia, ha riconosciuto alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi ed a quelle di stoccaggio sotterraneo, la qualifica di interesse strategico, pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità volendo con ciò attrarre la materia nella competenza esclusiva statale sottraendola a quella concorrente cui invece indubbiamente spetta ex art. 117, 3° comma, Cost.

Le denunciate disposizioni configuravano, infatti, una «chiamata in sussidiarietà» (in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, riservata alla competenza legislativa concorrente) senza che a monte vi fosse stata l'imprescindibile intesa forte con le Regioni territorialmente interessate.

Ciononostante, il Governo ha proceduto all'approvazione della legge di conversione (n. 164/2014) senza tener in alcun conto le istanze manifestate in ordine agli articoli 37 e 38, tanto che la Regione Abruzzo ha già impugnato i suddetti articoli dinanzi a codesta Ecc.ma Corte (RG 2/2015).

Successivamente, con i commi 552 e 554 dell'art. 1, legge n. 190/2014, il legislatore statale ha ulteriormente esteso la semplificazione dei procedimenti connessi alla realizzazione delle infrastrutture energetiche strategiche ed ha affidato al Ministro dello Sviluppo Economico il compito di redigere il piano nazionale delle aree ove consentire la ricerca e l'estrazione di idrocarburi.

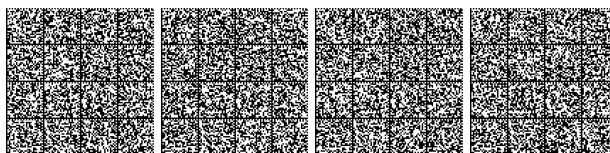
Dette disposizioni normative, in quanto intervengono in materia di produzione trasporto e distribuzione dell'energia, rientrano nella potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni e, come tali, avrebbero dovuto rispettare le garanzie sancite dalla Costituzione agli artt. 117, 3° comma, e 118, 1° comma, in favore delle Regioni e degli Enti locali, in considerazione altresì della commistione della materia in esame con la tutela della salute dei cittadini, con il governo del territorio e la tutela dell'ecosistema locale nonché delle sue risorse naturali e paesaggistiche, terrestri e marine.

Al contrario esse sono lesive della competenza normativa delle Regioni nonché dei principi di leale collaborazione, ragionevolezza e proporzionalità.

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 552, lett. a), legge n. 190/2014 (Legge di Stabilità 2015) per violazione degli artt. 117, 3° comma, e 118, 1° comma, Cost., nonché dei principi di leale collaborazione, ragionevolezza e proporzionalità.

Il comma 552, lett. a), art. 1, legge n. 190/2014, dispone: "Al fine di semplificare la realizzazione di opere strumentali alle infrastrutture energetiche strategiche e di promuovere i relativi investimenti e le connesse ricadute anche in termini occupazionali, all'art. 57 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 2, dopo le parole: «per le infrastrutture e insediamenti strategici di cui al comma 1» sono aggiunte le seguenti: «nonché per le opere necessarie al trasporto, allo stoccaggio, al trasferimento degli idrocarburi in raffineria, alle opere accessorie, ai terminali costieri e alle infrastrutture portuali strumentali allo sfruttamento di titoli concessori, comprese quelle localizzate al di fuori del perimetro delle concessioni di coltivazione» e dopo la parola: «autorizzazioni» sono inserite le seguenti: «incluse quelle».



Con la norma in esame, incidente in materia di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, il legislatore statale ha esteso la qualificazione di strategicità a qualunque opera che ricada fuori dal perimetro delle concessioni di coltivazione. Orbene, un'estensione della strategicità così generale, com'è quella contenuta nella norma su riportata, costituisce un intervento statale in contrasto con i principi di proporzionalità e ragionevolezza e, pertanto, concretizza un'indubbia invasione della sfera di competenza legislativa regionale, là dove la materia prevalente è quella concorrente dell'energia.

Infatti, l'avocazione sussidiaria da parte dello Stato di competenze concernenti l'individuazione e la realizzazione degli interventi in materia di produzione, trasmissione e distribuzione dell'energia, ai sensi dell'art. 118, 1° comma, Cost., e secondo gli insegnamenti di codesta Ecc.ma Corte (*cf.*: Corte Cost. sent. n. 303/2003, sent. n. 383/2005, C. Cost. sent. n. 165/2011), è legittima solo ove scaturente da un imprescindibile giudizio positivo sulla proporzionalità degli interventi stessi (*cf.*: C. Cost. sent. n. 165/2011) essendo all'uopo necessario e sufficiente che l'intervento statale garantisca una realizzazione unitaria e coordinata degli interventi medesimi.

Orbene, nel caso in esame, è evidente che al fine dichiarato di "semplificare la realizzazione di opere strumentali alle infrastrutture energetiche strategiche e di promuovere i relativi investimenti e le connesse ricadute anche in termini occupazionali" non era affatto necessario spingere la qualificazione di strategicità a qualunque opera che ricada "al di fuori del perimetro delle concessioni di coltivazione", essendo invece a ciò sufficiente l'individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti strategici già contenuta nell'art. 57, comma 1, D.L. 5/2012.

Al contrario, nella normativa statale oggi impugnata non si rileva l'esistenza di un interesse nazionale tanto forte da conferire legittimazione, sotto il profilo della ragionevolezza e proporzionalità, ad una legislazione estremamente dettagliata ed esaustiva; ne consegue che essa è incostituzionale perché lesiva delle attribuzioni rimesse alle Regioni ex art. 117, 3° comma, e 118, 1° comma. 2) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 552, lett. b), legge n. 190/2014 (Legge di Stabilità 2015) per violazione degli artt. 117, 3° comma, e 118, 1° comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione.*

Il comma 552, lett. b), art. 1, legge n. 190/2014, dispone: "b) dopo il comma 3 (art. 57, D.L. n. 5/2012) sono inseriti i seguenti:

«3-bis. In caso di mancato raggiungimento delle intese si provvede con le modalità di cui all'art. 1, comma 8-bis, della legge 23 agosto 2004, n. 239, nonché con le modalità di cui all'art. 14-*quater*, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241.»;

3-ter. L'autorizzazione di cui al comma 2 produce gli effetti previsti dall'art. 52-*quinquies*, comma 2, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, nonché quelli di cui all'art. 38, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164»."

Detta norma prevede che, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa con le Regioni interessate, per le autorizzazioni previste all'art. 1, comma 56, legge n. 239/2004 (ovverossia:

a) l'installazione e l'esercizio di nuovi stabilimenti di lavorazione e di stoccaggio di oli minerali;

b) la dismissione degli stabilimenti di lavorazione e stoccaggio di oli minerali;

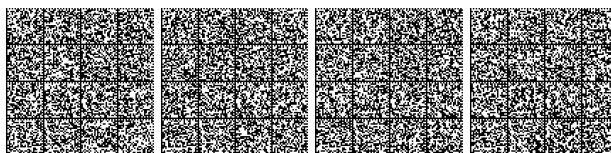
c) la variazione della capacità complessiva di lavorazione degli stabilimenti di oli minerali;

d) la variazione di oltre il 30 per cento della capacità complessiva autorizzata di stoccaggio di oli minerali) si provveda con le modalità di cui all'art. 1, comma 8-bis, legge n. 239/2004, nonché con le modalità di cui all'art. 14-*quater*, comma 3, legge n. 241/1990.

Il primo rinvio normativo (all'art. 1, comma 8-bis, legge n. 239/2004) comporta che, nel caso di mancata espressione da parte delle amministrazioni regionali degli atti di assenso o di intesa entro il termine di centocinquanta giorni dalla richiesta, il Ministero dello sviluppo economico inviti le medesime a provvedere entro un termine non superiore a trenta giorni e che, in caso di ulteriore inerzia delle amministrazioni regionali, lo stesso Ministero rimetta gli atti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che, entro sessanta giorni, provvede in merito con la partecipazione della regione interessata.

Orbene, è di tutta evidenza che la descritta procedura è pressoché identica a quella di cui all'art. 14 *quater*, comma 3, lett. b), legge n. 241/1990, già dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 179/2012.

In quella circostanza la Consulta, pur riconoscendo che l'esistenza di un'esigenza unitaria "legittima l'intervento del legislatore statale anche in ordine alla disciplina di procedimenti complessi estranei alle sfere di competenza esclusiva statale affidati alla conferenza di servizi, in vista dell'obiettivo della accelerazione e semplificazione dell'azione amministrativa", affermò che la c.d. chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato (ovverossia il concreto esercizio della funzione amministrativa e della relativa regolamentazione nelle materie di competenza regionale) si giustifica solo a condizione che il ruolo delle Regioni venga garantito dal raggiungimento di vere e proprie intese "in senso forte", che si concludano con atti irrinunciabilmente a struttura bilaterale e mai con decisione unilaterale di una delle parti, com'è invece previsto nella disposizione oggi censurata.



Questa, infatti, prevede che laddove venga espresso dissenso in sede di conferenza di servizi da parte di una Regione (o di una Provincia autonoma) in una delle materie di propria competenza, e non si raggiunga la necessaria intesa nel successivo breve termine di trenta giorni, il Consiglio dei Ministri può deliberare in esercizio del proprio potere sostitutivo con la semplice partecipazione dei Presidenti delle Regioni (e delle Province autonome interessate).

Ne deriva che anche l'art. 1, comma 552, lett. *b*), oggi impugnato, merita le medesime censure di cui alla sent. n. 179/2012 di incostituzionalità per violazione degli artt. 117, 3° comma, e 118, 1° comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione. Esso infatti, come la disposizione già travolta dalla richiamata pronuncia di codesta Ecc.ma Corte, prevede una partecipazione delle Regioni assolutamente marginale nel procedimento di rilascio delle autorizzazioni in questione, invece che la necessaria intesa forte.

Prova ne sia che, se l'intesa non è raggiunta, la deliberazione del Consiglio dei Ministri può essere comunque adottata.

Peraltro, codesta Ecc.ma Corte si era già più volte espressa (*cf.* Corte Cost. sent. nn. 121/2010, 24/2007 e 339/2005) sull'illegittimità costituzionale di una norma contenente, come quella in esame, una "drastica previsione" della decisività della volontà di una sola parte, in caso di dissenso, poiché il rispetto delle garanzie costituzionali impone che siano previste procedure tali da permettere di reiterare le trattative e di giungere al superamento delle divergenze e non all'accantonamento dei diritti di una parte in causa.

Alla luce di quanto sopra esposto, poiché il testo dell'art. 1, comma 552, lett. *b*), legge n. 190/2014, (tramite rinvio all'art. 1, comma 8-*bis*, legge n. 239/2004) prevede l'intervento unilaterale dello Stato come conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa, è incontestabile che esso contrasta con il principio di leale collaborazione e che viola la sfera di competenza regionale costituzionalmente garantita.

Né può dirsi, infine, che la prevista semplice partecipazione dei Presidenti delle Regioni (o delle Province autonome interessate), costituisca «valida sostituzione dell'intesa, giacché trasferisce nell'ambito interno di un organo costituzionale dello Stato un confronto tra Stato e Regione, che deve necessariamente avvenire all'esterno, in sede di trattative ed accordi, rispetto ai quali le parti siano poste su un piano di parità» (*cf.* anche sentenza n. 165 del 2011).

Vero è che la norma in esame contiene anche un rinvio al vigente art. 14-*quater*, comma 3, della legge n. 241/1990, sempre quale procedura da seguire in caso di mancato raggiungimento dell'intesa per le autorizzazioni previste all'art. 1, comma 56, legge n. 239/2004.

Resta comunque il dubbio su quale delle due procedure sia quella cui materialmente ricorrere. O forse il legislatore statale si riferiva a due diverse casistiche omettendo però di indicare a quali?

3) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 554, legge n. 190/2014 (Legge di Stabilità 2015) per violazione degli artt. 117, 3° comma, e 118, comma 1, Cost.

Il comma 554, art. 1, legge n. 190/2014, dispone: "All'art. 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, il comma 1-*bis* è sostituito dal seguente:

«1-*bis*. Il Ministro dello sviluppo economico, con proprio decreto, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, predispone un piano delle aree in cui sono consentite le attività di cui al comma 1. Il piano, per le attività sulla terraferma, è adottato previa intesa con la Conferenza unificata. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa, si provvede con le modalità di cui all'art. 1, comma 8-*bis*, della legge 23 agosto 2004, n. 239.

Nelle more dell'adozione del piano i titoli abilitativi di cui al comma 1 sono rilasciati sulla base delle norme vigenti prima della data di entrata in vigore della presente disposizione».

Anche la disposizione da ultimo riportata merita le medesime censure di incostituzionalità già motivate in relazione al comma 552, art. 1, lett. *b*), cit. in quanto attribuisce allo Stato, in via esclusiva, la potestà autorizzatoria in materia produzione, trasmissione e distribuzione dell'energia, appartenente alla competenza concorrente, in violazione con gli artt. 117, 3° comma, e 118, 1° comma, Cost., nonché con il principio di leale collaborazione, escludendo l'idonea partecipazione delle Regioni dalla programmazione delle reti infrastrutturali energetiche di interesse nazionale e dalla loro articolazione territoriale, benché l'esercizio di tali funzioni incida sulle competenze regionali in materia di energia, nonché di governo del territorio e tutela della salute.

In relazione al medesimo comma 554, va altresì rilevato che esso prevede il ricorso all'intesa (comunque nella forma "debole", già di per sé in contrasto con l'assetto costituzionale delle competenze Stato/Regioni) limitatamente alle attività sulla terraferma, mentre per tutte quelle in mare è confermata la competenza esclusiva del Ministro dello sviluppo economico, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con un ulteriore violazione del richiamato assetto costituzionale.



Orbene, poiché la Costituzione non distribuisce le competenze secondo il criterio della terraferma e del mare (il criterio territoriale rileva solo al fine del rispetto della sfera di competenza territoriale delle altre Regioni), ne consegue che: "... alla luce di quanto affermato da questa Corte con la richiamata sentenza n. 23 del 1957, il territorio non va inteso nella ristretta, materiale accezione fatta propria dal ricorrente, ma nell'accezione più ampia di ambito in cui si esplica il legittimo potere normativo della Regione, compreso quello di istituire tributi. Tale potere può esplicitarsi, dunque, anche con riferimento al mare territoriale, a condizione che la Regione resistente lo eserciti per tutelare interessi di rilevanza regionale, ...". (Cfr. Corte Cost. sent. n. 102/2008).

Sotto tale profilo, pertanto, rimangono ferme le censure già sollevate dalla Regione Abruzzo (con ricorso iscritto al n. 2/2015) in merito al comma 1 bis, art. 38, D.L. n. 133/2014, nel testo risultante a seguito della conversione ex lege n. 164/2014.

Esso, infatti, non prevede (per le attività da svolgere in mare) alcun sollecito nei confronti delle Regioni, prima di addivenire all'avocazione delle competenze in favore dello Stato, né altre procedure di reiterazione delle trattative, né, infine, la partecipazione della Regione alle fasi preparatorie del provvedimento statale.

Più nel dettaglio, la norma, autorizza il Ministro dello Sviluppo economico a predisporre un piano che individui le aree marine nelle quali consentire le attività di ricerca e produzione di idrocarburi in mare, senza né coinvolgere le Regioni, né individuare i criteri da seguire nell'elaborazione del piano medesimo, ma limitandosi a prevedere l'intervento del Ministero come mera conseguenza automatica della mancata conclusione del relativo procedimento in un termine fisso.

Ne deriva un'aperta violazione delle prerogative delle Regioni in materia di rilascio dei titoli abilitativi in questione, con sacrificio della sfera di competenza costituzionalmente attribuita alla Regione e violazione, per l'effetto, del principio di leale collaborazione quale onere di sostenere un dialogo e di tenere un comportamento collaborativo (cfr. Corte Cost. n. 239/2013, nn. 165 e 33/2011).

Nelle materie affidate alla legislazione regionale, infatti, condizione minima ed imprescindibile per la legittimità costituzionale della disciplina legislativa statale che effettui la "chiamata in sussidiarietà" è la previsione di intese cd. "forti" poiché, in questi casi, la volontà della Regione interessata non può essere sostituita da una determinazione unilaterale dello Stato. (Cfr. Corte Cost. sent. n. 383/2005, n. 482/1991).

Anche in tal caso, dunque, è incontestabile l'illegittimità della norma per violazione delle competenze attribuite alle Regioni dagli artt. 117, 3° comma, e 118, 1° comma, Cost., nella parte in cui non impone il ricorso all'"intesa forte", necessaria proprio al fine di compensare la perdita di competenza avvenuta a seguito della sua attrazione in capo allo Stato, in ossequio al principio di leale collaborazione.

Detto principio, invero, impone il rispetto di una procedura articolata, a struttura necessariamente bilaterale, tale da assicurare lo svolgimento di reiterate trattative e non superabile con decisione unilaterale di una delle parti. Applicato al caso di specie, impone che il Piano Energetico Nazionale deve essere predisposto per il tramite di un'azione programmata e condivisa coi territori anche per le attività da svolgere in mare.

Al contrario, la mancata previsione del ricorso a quella procedura, che sola garantirebbe la richiesta condivisione, pone il comma 554 impugnato irrimediabilmente in contrasto con l'attuale assetto costituzionale di competenze tra Stato e Regioni.

P. Q. M.

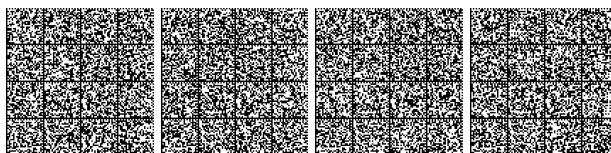
Si chiede che codesta Ecc.ma Corte voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 552 e 554, legge n. 190/2014, per contrasto con gli artt. 117, 3° comma, e 118, 1° comma, Cost.

Si depositano:

1) Delibera di Giunta Regione Abruzzo n. 123/2015.

Roma, 23 febbraio 2015

Avv. de Marzo - Avv. Valeri



n. 36

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 2015
(della Regione Veneto)

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Province e Città metropolitane - Previsto ricorso al contenimento della spesa pubblica mediante riduzione della spesa corrente di 1.000 milioni di euro per l'anno 2015, 2.000 milioni di euro per l'anno 2016 e 3.000 milioni di euro per l'anno 2017 - Conseguente ripartizione delle predette riduzioni di spesa nella misura del 90 per cento per gli enti appartenenti alle Regioni a statuto ordinario e del restante 10 per cento per gli enti della Regione Siciliana e della Regione Sardegna - Previsto obbligo di inserimento da parte di ciascuna Provincia e Città metropolitana in apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato di un ammontare di risorse pari ai predetti risparmi di spesa - Prevista esclusione dell'obbligo di versamento per le Province in dissesto alla data del 15 ottobre 2014 - Previsione che con decreto del Ministro dell'interno, da emanare entro il 31 marzo 2015, con il supporto tecnico della Società per gli studi di settore - SOSE S.p.a., sentita la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, è stabilito l'ammontare della riduzione della spesa corrente che ciascun ente deve conseguire e del corrispondente versamento, tenendo conto anche della differenza tra spesa storica e fabbisogni *standard* - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione dei principi di solidarietà e di uguaglianza per il deterioro trattamento delle autonomie locali rispetto agli altri comparti della pubblica amministrazione - Lesione del principio di autonomia degli enti locali - Violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica per irragionevolezza e sproporzione dell'intervento legislativo rispetto all'obiettivo prefissato - Illegittima imposizione di tagli generalizzati di spesa senza previsione di trasferimenti statali a sostegno delle funzioni deferite agli enti territoriali ed illegittimo trasferimento allo Stato di risorse proprie degli enti locali senza previsione del relativo impiego una volta acquisito dallo Stato - Imposizione di vincoli generali di contenimento della spesa non uniformi e non a carattere transitorio - Lesione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 418.
- Costituzione, artt. 2, 3, 5, 117, 118 e 119.

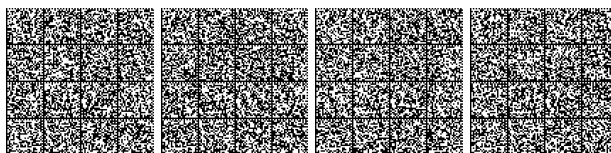
Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2015 - Fondo di solidarietà comunale di cui al comma 380-ter, dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 - Riduzione di 1.200 milioni di euro annui, a decorrere dall'anno 2015 - Innalzamento al 20%, anziché al 10%, della quota di redistribuzione del medesimo Fondo di solidarietà comunale basato sulle capacità fiscali e sui fabbisogni *standard* del territorio - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione dei principi di solidarietà e di uguaglianza per il deterioro trattamento delle autonomie locali rispetto agli altri comparti della pubblica amministrazione - Lesione del principio di autonomia degli enti locali - Violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica per irragionevolezza e sproporzione dell'intervento legislativo rispetto all'obiettivo prefissato - Illegittima imposizione di tagli generalizzati di spesa senza previsione di trasferimenti statali a sostegno delle funzioni deferite agli enti territoriali ed illegittimo trasferimento allo Stato di risorse proprie degli enti locali senza previsione del relativo impiego una volta acquisito dallo Stato - Imposizione di vincoli generali di contenimento della spesa non uniformi e non a carattere transitorio - Lesione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, commi 435 e 459.
- Costituzione, artt. 2, 3, 5, 117, 118 e 119.

Ricorso per la Regione Veneto (C.F. 80007580279 e P. I.V.A. 02392630279), in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*, dott. Luca Zaia (C.F. ZAILCU68C27C9570), in giudizio giusta deliberazione di Giunta Regionale di data 24 febbraio 2015, n. 227 (doc. 1), rappresentato e difeso, come da mandato a margine del presente atto, dall'avv. prof. Luigi Garofalo (c.f. GRFLGU56A24L407D) del Foro di Treviso, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, Foro Traiano n. 1/A (per eventuali comunicazioni: fax 0422.411045, PEC segreteria@pec.studiogarofalo.eu) contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso la quale è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della l. 23 dicembre 2014, n. 190, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana in data 29 dicembre 2014, n. 300, avente a oggetto "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato", limitatamente all'art. 1, commi 418, 435 e 459, per violazione

- con riguardo all'art. 1, comma 418, l. n. 190/2014: degli artt. 2, 3, 5, 117 e 119 Cost.;
- con riguardo all'art. 1, commi 435 e 459, l. n. 190/2014: degli artt. 2, 3, 5, 117, 118 e 119 Cost.;

nei modi e per i profili di seguito illustrati.



FATTO

Lo scorso 29 dicembre 2014 è stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 300 (Supplemento Ordinario n. 99) la l. 23 dicembre 2014, n. 190, avente a oggetto “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato” e meglio nota come Legge di Stabilità 2015.

Detto testo normativo ricomprende, in un unico articolo composto a sua volta di ben 735 commi, alcune disposizioni meritevoli di censura innanzi a codesta Ecc.ma Corte.

La prima di queste, racchiusa nel comma 418, nell'imporre a Province e Città Metropolitane (pur con alcune eccezioni di cui si dirà in seguito) consistenti riduzioni della spesa corrente e correlativi obblighi di trasfusione delle risorse risparmiate “ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato”, non solo introduce un meccanismo distorto di tagli a carico dei predetti enti territoriali e di correlativi trasferimenti delle risorse risparmiate in favore dell'Erario statale, ma integra la patente violazione dei basilari canoni di solidarietà, uguaglianza, adeguatezza, nonché dei principi costituzionali dell'autonomia (anche finanziaria) degli enti locali, del decentramento e di sussidiarietà.

In più, vi sono fondate ragioni per ritenere che il legislatore, attraverso la disposizione in commento, abbia travalicato le proprie prerogative, introducendo limitazioni all'autonomia di spesa degli enti territoriali poc' anzi menzionati con misure di carattere effettivamente permanente (e, dunque, non tese a sopperire ad esigenze contingenti e temporalmente circoscritte).

Quanto ai commi 435 e 459 dell'art. 1, l. n. 190/2014 (che parimenti vengono impugnati in questa sede), essi, incidendo in senso deteriore sulla dotazione del Fondo di Solidarietà comunale e sulle modalità di riparto del medesimo, vanno a privare gli enti comunali delle risorse minime di cui i medesimi necessitano per assicurare l'esercizio delle rispettive funzioni istituzionali: ciò, in totale spregio dei diritti della platea dei soggetti amministrati e con grave repentaglio per l'operatività degli enti in parola.

Ciò detto, giova preliminarmente chiarire il contesto da cui prende le mosse il presente ricorso, prima di passare all'esposizione degli argomenti di carattere tecnico-giuridico che inducono a ritenere costituzionalmente illegittime le disposizioni poc' anzi menzionate.

Ebbene, le misure in contestazione si inseriscono in una spirale di interventi legislativi che, negli anni, ha creato crescenti distorsioni nei meccanismi di trasferimento di risorse tra Stato ed enti locali (e viceversa), finendo per esautorare questi ultimi della capacità di esercitare le funzioni istituzionali loro demandate, per difetto dei mezzi a ciò necessari.

I “tagli” alla spesa e la riduzione dei trasferimenti di risorse economiche apportati dall'ultima Legge di Stabilità costituiscono, dunque, l'ultimo e decisivo “anello” di una “catena” che ostacola — in modo ormai irreparabile — l'attività degli enti locali e che porterà, in tempi brevissimi, gli stessi alla totale incapacità di operare: e ciò, sia per l'assenza di fondi a disposizione, sia per l'impossibilità di superare gli stringenti vincoli imposti dal vigente Patto di Stabilità interno.

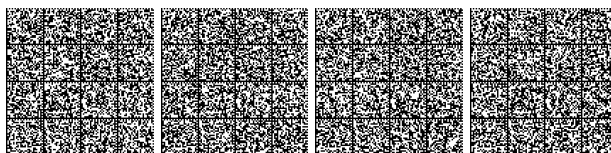
Inoltre, si ritiene che le criticità che verranno evidenziate sotto forma di specifica censura all'art. 1, commi 418, 435 e 459, l. n. 190/2014, ben suggeriscano l'abnormità e la sproporzione dei sacrifici imposti dal legislatore al comparto delle autonomie locali, oltre che la sperequazione esistente tra diverse realtà territoriali.

Si assiste, dunque, all'assurdo per cui a territori, come il Veneto, che vantano ridotti livelli di spesa e di indebitamento (e che, pertanto, non possono essere ritenuti i principali responsabili del dissesto della finanza pubblica cui si tenta di rimediare con le recenti manovre di austerità) vengono ciononostante richiesti i sacrifici maggiori, in termini di contenimento alla spesa corrente e di progressiva erosione dei trasferimenti Stato-autonomie locali: il tutto, senza che il legislatore sia in grado di (o voglia) valorizzare la virtuosità delle predette realtà territoriali.

Gli enti locali veneti, da un lato, sostanzialmente non dispongono più di alcuna “compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al loro territorio” (come, invece, sarebbe ai medesimi garantito dall'art. 119 Cost.) e, dall'altro lato, subiscono l'onere di una crescente contribuzione alle finanze centrali, anche sotto forma di prelievo statale sui tributi comunali.

Si arriva, per tale via, a quanto lucidamente rilevato dalla Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, nella Relazione sulla gestione finanziaria 2013 degli enti territoriali, ove si afferma che è stato “richiesto alle Autonomie territoriali (a quelle regionali in particolare) uno sforzo di risanamento non proporzionato all'entità delle risorse gestibili dalle stesse, a vantaggio di altri comparti amministrativi che compongono il conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche” (*cf.* doc. 2, p. VII delle Premesse); con la conseguenza che “le predette misure di austerità, riducendo gravemente le possibilità di intervento e di gestione degli enti territoriali, hanno inciso profondamente sul grado di autonomia finanziaria e funzionale ad essi garantiti dal Titolo V, della Parte II, della Costituzione” (*cf.* doc. 2 cit., p. 15).

Da ciò la necessità di proporre il presente gravame.



DIRITTO

Come è noto, la Regione è pacificamente legittimata a proporre ricorso in via principale per la dichiarazione di illegittimità costituzionale di norme che ledono le prerogative costituzionali non soltanto proprie, ma anche degli enti territoriali diffusi sul proprio territorio (*cf.*: Corte Cost., sent., n. 298/2009; Corte Cost., sent., n. 169/2007; Corte Cost., sent., n. 95/2007; Corte Cost., sent., n. 417/ 2005; Corte Cost., sent., n. 196/2004).

È stato osservato da codesta Ecc.ma Corte, infatti, che “la stretta connessione ... in tema di finanza regionale tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali” (*cf.*: Corte Cost., sent., n. 236/2013; Corte Cost., sent., n. 311/2012): il che, evidentemente, legittima la Regione all’impugnazione in via principale per rimuovere tale *vulnus*.

Inoltre, è pacifico che la Regione sia legittimata a denunciare la legge statale anche per la lesione di parametri diversi da quelli relativi al riparto delle competenze legislative, “ove la loro violazione comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite o ridondi sul riparto di competenze legislative” (*cf.*: Corte Cost., sent., n. 128/2011; Corte Cost., sent., n. 33/2011; Corte Cost., sent., n. 156/2010).

Nel caso di specie, come subito si avrà modo di spiegare, la politica di tagli generalizzati alla spesa e alle risorse degli enti territoriali — di cui la recente Legge di Stabilità rappresenta l’ultimo afflato — impedisce a questi ultimi di svolgere le funzioni loro deferite: il che si riverbera, evidentemente, sulle garanzie che la Costituzione assicura a tali enti per l’esercizio delle rispettive funzioni.

I) *Sull’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 418, l. 23 dicembre 2014, n. 190, per violazione degli artt. 2, 3, 5, 117 e 119 Cost.*

L’art. 1, comma 418, l. n. 190/2014 dispone che “le Province e le Città metropolitane concorrono al contenimento della spesa pubblica attraverso una riduzione della spesa corrente di 1.000 milioni di euro per l’anno 2015, di 2.000 milioni di euro per l’anno 2016 e di 3.000 milioni di euro a decorrere dall’anno 2017. In considerazione delle riduzioni di spesa di cui al periodo precedente, ciascuna provincia e Città metropolitana versa ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato un ammontare di risorse pari ai predetti risparmi di spesa. Sono escluse dal versamento di cui al periodo precedente, fermo restando l’ammontare complessivo del contributo dei periodi precedenti, le Province che risultano in dissesto alla data del 15 ottobre 2014. Con decreto di natura non regolamentare del Ministero dell’Interno, di concerto con il Ministero dell’Economia e delle Finanze, da emanare entro il 15 febbraio 2015, con il supporto tecnico della Società per gli studi di settore — SOSE S.p.a., sentita la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, è stabilito l’ammontare della riduzione della spesa corrente che ciascun ente deve conseguire e del corrispondente versamento tenendo conto anche della differenza tra spesa storica e fabbisogni standard”.

Giova osservare, innanzitutto, che la disposizione impugnata impone a Province e Città metropolitane consistenti tagli alla spesa corrente, non parametrati ad analoghe riduzioni degli esborsi sostenuti da altri comparti (in particolare dell’Amministrazione centrale dello Stato).

Ciò pare rispecchiare un *modus procedendi* ormai tipico delle più recenti scelte legislative.

Già la Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, nella Relazione sulla gestione finanziaria degli enti territoriali per l’esercizio 2013, evidenziava il fatto che lo sforzo di risanamento richiesto alle Amministrazioni territoriali risulta sproporzionato rispetto all’entità delle risorse gestibili dalle stesse, “il che ha prodotto un drastico ridimensionamento delle funzioni di spesa di queste ultime a vantaggio degli altri comparti amministrativi che compongono il conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche” (*cf.*: doc. 2 cit., p. 15).

La logica di “tagli” perseguita dal legislatore statale determina, però, un’evidente disparità di trattamento e di sacrifici tra i vari comparti di cui si compone la Pubblica Amministrazione: disparità che va a detrimento delle predette autonomie locali, in violazione dei principi di solidarietà e del canone costituzionale di uguaglianza recati dagli artt. 2 e 3 Cost., deducibili anche in relazione a enti pubblici.

Vero è che codesta Ecc.ma Corte, in passato, ha affermato che “il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all’autonomia di spesa degli enti territoriali” (*cf.*: Corte Cost., sent., n. 182/2011).



Del pari vero è che detti limiti, imposti dal legislatore statale nell'esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica a lui riservata (ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.) e al fine di garantire il perseguimento di obiettivi nazionali — anche condizionati da obblighi comunitari —, possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscono “un limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa” (*cf.* Corte Cost., sent., n. 182/2011; Corte Cost., sent., n. 297/2009); tuttavia, è anche vero che “la disciplina dettata dal legislatore non deve ledere il canone generale di ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato” (*cf.* Corte Cost., sent., n. 236/2013).

Nel caso di specie, il citato canone di ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo è trasgredito, nei limiti in cui il sacrificio imposto alle autonomie locali (peraltro in modo diseguale tra le stesse, poiché esclude dalla misura le Province che risultano in dissesto) non è accompagnato — per quanto detto anche in precedenza — da un pari sacrificio imposto ad altri comparti (in particolar modo, alle Amministrazioni di livello centrale).

Ulteriore profilo di incostituzionalità della disposizione impugnata si percepisce in relazione al parametro rappresentato dall'art. 5 Cost.

Il dettato normativo, poiché coarta le predette autonomie locali a uno sforzo di riduzione della propria spesa corrente non parametrato ad analoghi sacrifici richiesti ad altri comparti della P.A., finisce per accordare alle prime un trattamento peggiore rispetto a questi ultimi, in violazione — non solo degli artt. 2 e 3 Cost., di cui si è detto in precedenza, ma anche — delle esigenze basilari dell'autonomia e del decentramento.

Come noto, ai sensi dell'art. 5 Cost. la Repubblica ha il preciso dovere di riconoscere e promuovere le autonomie locali, anche adeguando “i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”.

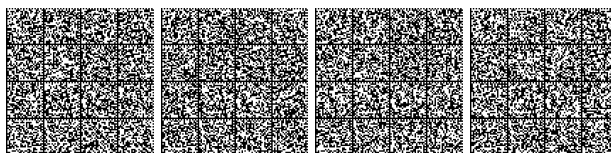
Se, però, si apportano tagli indiscriminati ed eccessivi alle risorse finanziarie a disposizione delle Amministrazioni locali — che già si trovano in grave difficoltà, sotto il profilo del reperimento dei fondi necessari a garantire l'erogazione dei servizi essenziali ai cittadini —, le esigenze dell'autonomia e del decentramento tutelate dall'art. 5 Cost. vengono totalmente vanificate.

Attraverso il drastico taglio delle risorse degli enti territoriali viene non solo gravemente compromessa l'autonomia delle realtà locali, ma altresì pericolosamente minato l'intero assetto ordinamentale che si regge sui principi del federalismo e della sussidiarietà.

In altri termini, se è vero che l'art. 5 Cost. impone al legislatore statale di garantire e di adeguarsi alle esigenze dell'autonomia e del decentramento, tale obiettivo, però, viene totalmente vanificato dall'adozione della disposizione impugnata (che, peraltro, si pone nel solco di svariati interventi legislativi che, negli anni, hanno progressivamente svuotato gli enti locali della loro autonomia, attraverso la progressiva riduzione delle risorse a disposizione).

Il taglio alla spesa corrente ordinato dalla norma in commento, l'imposizione del trasferimento all'Erario centrale delle risorse risparmiate e, contestualmente, la mancata previsione di adeguati trasferimenti statali che vadano a coprire il depauperamento subito dagli enti locali (i quali non solo si vedono negare risorse trasferite dallo Stato ma, addirittura, sono chiamati essi stessi a trasferire le proprie risorse al livello centrale, secondo un meccanismo di versamento che non trova addentellato nel nostro ordinamento costituzionale, come si dirà oltre), pregiudicano grandemente la programmazione di bilancio degli enti medesimi e determinano l'impossibilità per gli stessi di far fronte alle spese programmate, con grave pregiudizio dei bisogni primari della cittadinanza.

Ancora una volta è la Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, nella più volte citata Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali per il 2013, a formulare espliciti dubbi sulla coerenza e sostenibilità di iniziative legislative che impongono tagli così pesanti e indiscriminati, tali da incidere sull'esistenza stessa degli enti locali, nei termini in cui ha sottolineato che le misure di austerità determinate a livello statale, “riducendo gravemente le possibilità di intervento e di gestione degli enti territoriali, hanno inciso profondamente sul grado di autonomia finanziaria e funzionale ad essi garantiti dal Titolo V, della Parte II, della Costituzione. Ciò implica la necessità che i nuovi interventi di contenimento della spesa, in assenza di uno stabile coordinamento tra le misure di finanza pubblica varate dallo Stato e gli ordinamenti della finanza territoriale espressi dai diversi livelli istituzionali di governo, siano adottati mediante l'uso di strumenti idonei ad assicurare che i mezzi di copertura finanziaria vengano individuati salvaguardando, da un lato, il corretto adempimento dei livelli essenziali delle prestazioni nonché delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, dall'altro, assicurando un adeguato concorso finanziario dello Stato per gli interventi correttivi degli squilibri economico-sociali emersi tra le diverse aree del paese” (*cf.* doc. 2 cit., p. 15).



Il comma 418 dell'art. 1, l. n. 190/2014, peraltro, presenta profili di illegittimità costituzionale anche con riguardo ai parametri rappresentati dall'art. 119, primo, secondo, terzo e quarto comma, cost. e dall'art. 117 Cost.

La disposizione in questione, infatti, attraverso una logica di “tagli” sproporzionati e non ragionevoli imposti a Province e Città metropolitane, va a privare le stesse della propria autonomia di spesa, incidendo in maniera pregiudizievole sull'equilibrio dei relativi bilanci (che sostanzialmente vengono “svuotati”), in spregio di quanto sancito dal primo comma dell'art. 119 Cost.; inoltre, imponendo alle medesime di versare “ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato” le risorse risparmiate attraverso i predetti tagli alla spesa corrente, non solo sostanzialmente elimina le risorse autonome di cui i medesimi enti territoriali possono fruire, ma addirittura distorce e capovolge i meccanismi di compartecipazione e di trasferimento di risorse dallo Stato alla periferia, in violazione dei commi secondo e terzo dell'art. 119 Cost. (giacché è lo Stato a fruire di trasferimenti di risorse da parte degli enti territoriali sopradetti, e non viceversa).

La diretta conseguenza della misura contestata risiede nel fatto che Province e Città metropolitane si vedono private delle risorse minime per assicurare il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite, in violazione del quarto comma dell'art. 119 Cost.

Giova osservare che la Costituzione non legittima meccanismi di trasferimento di risorse economiche dal livello periferico a quello centrale che siano modulati sulla falsariga del modello di cui all'art. 1, comma 418, l. n. 190/2014.

Se davvero l'obiettivo del legislatore, attraverso la disposizione impugnata, fosse stato quello di ridurre la spesa di Province e Città metropolitane, egli si sarebbe dovuto limitare alla previsione di adeguati “tagli”; ma non si sarebbe potuto spingere sino a prevedere l'obbligo, a carico degli enti territoriali, di versare i risparmi di spesa al bilancio dello Stato, senza alcuna previsione delle modalità del loro impiego da parte dell'Amministrazione centrale: ciò che, invece, ha fatto, nei limiti in cui ha previsto che “in considerazione delle riduzioni di spesa” normativamente imposte dall'art. 1, comma 418, l. n. 190/2014, “ciascuna provincia e Città metropolitana versa ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato un ammontare di risorse pari ai predetti risparmi di spesa”.

La misura criticata è costituzionalmente illegittima, allora, non solo perché impone un evidente sacrificio alle autonomie locali attraverso l'imposizione di tagli generalizzati alla spesa corrente (senza, al contempo, sopperire a tale lacuna di risorse prevedendo correlativi trasferimenti statali a sostegno dell'esercizio delle funzioni deferite agli enti territoriali), ma anche perché obbliga gli enti territoriali a trasferire allo Stato risorse proprie, senza prevedere come queste ultime, una volta acquisite dallo Stato, saranno impiegate.

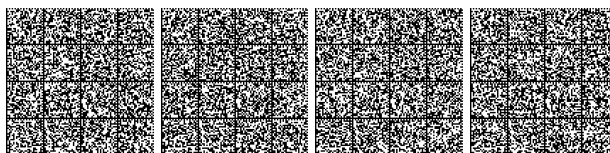
Il contestato comma 418 dell'art. 1, l. n. 190/2014, infatti, non chiarisce se le risorse locali frutto dei risparmi di spesa imposti a Province e Città metropolitane verranno destinate all'incremento del fondo perequativo indirizzato ai soli territori con minore capacità fiscale per abitante (così come previsto dall'art. 119, terzo comma, Cost.), ovvero comunque andranno a costituire quelle risorse aggiuntive che lo Stato deve destinare esclusivamente a determinate realtà territoriali, per il raggiungimento di scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni (a mente dell'art. 119, quinto comma, Cost.).

L'impugnato comma 418, in altri termini, istituisce un percorso illegittimo nelle modalità di contribuzione a cui sono chiamate le autonomie locali, poiché non è ammissibile nel nostro ordinamento il riversamento allo Stato di risorse locali che vadano a finanziare genericamente la spesa statale (*cf.* Corte Cost., sent., n. 79/2014; *a contrariis*, anche Corte Cost., sent., n. 341/2009).

Con riguardo al parametro rappresentato dall'art. 3 Cost., in relazione agli artt. 117 e 119 Cost., merita poi sottolineare che l'esclusione degli enti territoriali in dissesto dal meccanismo del versamento allo Stato dei risparmi prodotti dai tagli di spesa imposti dall'art. 1, comma 418, l. n. 190/2014, introduce una discriminazione tra Regioni e tra enti territoriali con differenti gradi di sviluppo.

Al riguardo, giova rammentare che “gli interventi statali fondati sulla differenziazione tra Regioni, volti a rimuovere gli squilibri economici e sociali, devono seguire le modalità fissate dall'art. 119, quinto comma, Cost.” (fondo perequativo, destinazione di risorse aggiuntive e interventi speciali ad opera dello Stato in favore delle realtà svantaggiate), ma non possono prescindere dal fatto che “i vincoli generali di contenimento della spesa pubblica debbono essere uniformi” (*cf.* Corte Cost., sent., n. 284/2009).

Nel caso di specie, il legislatore statale non poteva semplicemente esentare gli enti in dissesto dall'obbligo di riversare allo Stato le risorse finanziarie risparmiate in virtù dei “tagli” di cui all'art. 1, comma 418, l. n. 190/2014, perché così ha determinato una ingiustificata disparità di trattamento tra enti: viceversa, egli avrebbe semmai dovuto sopperire “a valle” al sacrificio richiesto anche agli enti territoriali in dissesto, non già escludendoli a priori dall'applicazione della misura di cui all'art. 1, comma 418, l. n. 190/2014, bensì, se del caso, garantendo a questi ultimi risorse adeguate a colmare il sacrificio patito, sotto forma del riconoscimento di interventi speciali o comunque in virtù dei meccanismi della perequazione.



Viceversa, la disposizione impugnata, in modo discriminatorio, finisce per accordare misure premiali proprio agli enti che hanno dato prova di cattiva gestione della cosa pubblica

Ulteriore profilo di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata emerge in relazione ai parametri costituiti dagli artt. 117, commi 3 e 4, e 119, primo comma, Cost., sotto l'aspetto della non transitorietà della misura adottata.

Si rammenti che la riduzione della spesa corrente imposta dal comma 418 dell'art. 1, l. n. 190/2014, trova applicazione, nelle mire del legislatore statale, "per l'anno 2015", "per l'anno 2016" e, infine, "a decorrere dal 2017".

Sotto questo specifico aspetto, ci si permette di ricordare che codesta Ecc.ma Corte, sebbene abbia riconosciuto che "è consentito al legislatore statale imporre limiti alla spesa di enti pubblici regionali" nell'esercizio del proprio potere di formulazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ha tuttavia richiesto che "il citato contenimento sia comunque 'transitorio', in quanto necessario a fronteggiare una situazione contingente"; ha, inoltre, soggiunto che una disposizione "non soddisfa la condizione della necessaria 'transitorietà' delle misure restrittive ... nella parte in cui stabilisce che dette misure, che si impongono all'autonomia di spesa e organizzativa della Regione, sono adottate non per un periodo limitato, per fronteggiare una situazione contingente, ma a tempo indeterminato" (cfr. Corte Cost., sent., n. 79/2014).

Ciò detto, è evidente che, nel caso che qui viene in rilievo, l'intervento di contenimento della spesa che trova fondamento nel comma contestato della Legge di Stabilità ha una portata potenzialmente permanente (ben percepibile nell'utilizzo dell'inciso "a decorrere dal 2017..."): donde la sicura incostituzionalità della misura anche sotto tale profilo, a mente dell'insegnamento di codesta Ecc.ma Corte poc'anzi menzionato.

II) *Sull'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 435 e 459, l. 23 dicembre 2014, n. 190, per violazione degli artt. 2, 3, 5, 117, 118 e 119 Cost.*

L'art. 1, comma 435, l. n. 190/2014, dispone che "la dotazione del Fondo di Solidarietà comunale di cui al comma 380 ter dell'art. 1, l. 24 dicembre 2012, n. 228, è ridotta di 1.200 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2015".

A sua volta, il menzionato comma 380 ter dell'art. 1, l. 24 dicembre 2012, n. 228, individuava la dotazione del Fondo di Solidarietà comunale per l'anno 2014 in 6.647.114.923,12 euro e per l'anno 2015 e successivi in 6.547.114.923,12 euro, di cui una parte consistente (pari a 4.717,9 milioni di euro) era rappresentata da una quota dell'imposta municipale unica (IMU), di spettanza dei Comuni.

Nell'ottica del legislatore della citata l. n. 228/2012, ai Comuni veniva riconosciuto l'intero gettito fiscale relativo all'imposta municipale unica afferente al proprio territorio, con l'eccezione dell'imposta sugli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D (il cui gettito doveva e deve essere riconosciuto direttamente allo Stato: art. 1, comma 380, lett. f, l. n. 228/2012) e della quota dell'imposta municipale unica di cui si è detto al paragrafo precedente, finalizzata ad alimentare il neocostituito Fondo di Solidarietà comunale.

Quest'ultimo Fondo, creato ai sensi dell'art. 1, comma 380, lett. b, l. n. 228/2012, mira a garantire un'equa distribuzione di risorse tra enti comunali; la dotazione del medesimo, in difetto di alternative misure perequative disposte dall'Amministrazione centrale e, in generale, di trasferimenti da parte dell'Erario, è fondamentale per assicurare ai Comuni le risorse finanziarie necessarie all'esercizio delle proprie attività istituzionali e all'erogazione dei servizi alla platea dei soggetti amministrati.

Come noto, i criteri di riparto del Fondo, a mente dell'art. 1, comma 380 ter, lett. b, l. n. 190/2014, sono stati fissati per il 2014 con d.P.C.M. 1 dicembre 2014 (pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*, Serie Generale, n. 21 del 27 gennaio 2015), con la precisazione, recata dall'art. 1, comma 380 quater, l. n. 190/2014, che, con riferimento ai Comuni appartenenti a Regioni a statuto ordinario, una percentuale del medesimo Fondo deve essere accantonata per essere redistribuita tra i Comuni "sulla base delle capacità fiscali nonché dei fabbisogni standard approvati dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale di cui all'art. 4, l. 5 maggio 2009, n. 42, entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento".

Detta percentuale di accantonamento e redistribuzione della dotazione del Fondo di Solidarietà sulla base delle capacità fiscali e dei fabbisogni standard afferenti ad uno specifico territorio è stata modificata dall'art. 1, comma 459, l. n. 190/2014, che l'ha portata dal 10% al 20% del totale.

La riduzione della dotazione del Fondo di Solidarietà comunale decisa dall'art. 1, comma 435, l. n. 190/2014, incidendo in senso deteriore sul meccanismo perequativo istituito dalla l. n. 228/2012 al fine di assicurare ai Comuni le risorse minime per l'espletamento delle proprie funzioni (così come costituzionalmente garantite dall'art. 118 Cost. e determinate anche in base alle previsioni dell'art. 19, d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito in l. 7 agosto 2012, n. 135), finisce sostanzialmente per comprimere le competenze degli enti locali citati, pregiudicando l'esercizio delle rispettive attività istituzionali attraverso una misura unilateralmente assunta a livello centrale.



Ciò avviene, anzitutto, in totale spregio degli artt. 117 e 118 Cost.

Precisamente, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, Cost., lo Stato non può spingersi oltre la fissazione dei principi fondamentali in tema di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: viceversa, nel caso di specie, il legislatore statale finisce per ridurre unilateralmente le risorse finanziarie a disposizione degli enti locali con una misura specifica, che prescinde dal necessario coinvolgimento delle Regioni in sede di valutazione congiunta della situazione economico-finanziaria in cui effettivamente versano i Comuni presenti sul proprio territorio.

Il progressivo svuotamento delle casse comunali, poi, evidentemente priva di significato le garanzie trasfuse nell'art. 118, primo e secondo comma, Cost., con riguardo al fatto che ai Comuni dovrebbe essere assicurata l'effettiva possibilità di svolgere le funzioni amministrative proprie e delegate (anche a mente dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza).

Viceversa, nel caso in esame, la riduzione della dotazione del Fondo di Solidarietà di cui si è detto priva i Comuni di adeguati mezzi per finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro demandate.

Fermo quanto detto in ordine al fatto che il consistente taglio al Fondo di Solidarietà comunale operato dal predetto art. 1, comma 435, l. n. 190/2014 (misura deteriore che rende del tutto inutile l'innalzamento al 20% della quota di redistribuzione del medesimo Fondo di Solidarietà comunale basata sulle capacità fiscali e sui fabbisogni standard del territorio, così come stabilito sempre dalla l. n. 190/2014, art. 1, comma 459) rischia seriamente di compromettere lo svolgimento delle funzioni demandate agli enti locali, non si può sottacere che la scelta di ridurre le risorse a disposizione di questi ultimi lede le garanzie primarie assicurate dagli artt. 2, 3 e 5 Cost.

Anche in questo caso (come già accaduto con riguardo alla misura recata dall'art. 1, comma 418, l. n. 190/2014 su cui ci si è soffermati in precedenza), vengono imposti a uno specifico comparto dell'Amministrazione sacrifici non parametrati a quelli richiesti ad altri settori, in violazione del canone costituzionale di uguaglianza, del dovere inderogabile di solidarietà e delle esigenze basilari dell'autonomia e del decentramento (cui la legislazione della Repubblica dovrebbe adeguare i propri principi e metodi).

Il che è tanto più irragionevole se si pensa che dal 2009 al 2013 la spesa primaria dei Comuni si è ridotta del 7,8% (cfr. doc. 2 cit., p. 16, tabella 3), con un contenimento degli esborsi che rappresenta quasi il doppio della correlativa riduzione di spesa realizzata dalle Amministrazioni centrali dello Stato (cfr. doc. 2 cit., p. 16, tabella 3; riduzione, quella da ultimo citata, che peraltro si azzerava se si volesse tenere conto anche dei bilanci degli enti previdenziali).

Considerando la peculiare situazione dei Comuni veneti, le più recenti stime disponibili rivelano che gli stessi sono al penultimo posto nella graduatoria nazionale per spesa media *pro capite* (719,21 euro/abitante; dato ricavato dalle tabelle elaborate dalla Banca d'Italia, bollettino n. 25/2014 "Finanza pubblica, fabbisogno e debito": cfr. doc. 3): sicché i medesimi manifestano la propria virtuosità nel fatto di contenere i propri esborsi ben al di sotto di quanto necessario ad assicurare alla platea dei soggetti amministrati i servizi al livello medio/standard individuato su base nazionale.

Di tale virtuosità, però, il legislatore statale dimostra di non tenere il benché minimo conto.

In più, è dimostrabile che la progressiva riduzione delle risorse a disposizione degli enti locali (financo ad arrivare al loro totale azzeramento) e la correlativa imposizione a questi ultimi di crescenti versamenti in favore dello Stato non apportano i benefici auspicati, in termini di riduzione del deficit pubblico.

I tagli di risorse al comparto enti locali, attuati da ultimo con le disposizioni della l. n. 190/2014 in questa sede impugnate, vanno a incidere sui bilanci di enti territoriali che contribuiscono solo per il 5,1% al complessivo debito pubblico statale; laddove, invece, non viene richiesto un corrispondente sacrificio ai comparti dell'Amministrazione centrale, responsabili dell'inasprirsi del deficit complessivo per il 94,9% (dato risalente a marzo 2014, desumibile dal bollettino n. 25/2014 "Finanza pubblica, fabbisogno e debito" a cura della Banca d'Italia: cfr. doc. 3 cit., p. 12, tavola 6).

Tale disparità di trattamento non considera la circostanza che nell'ultimo biennio il debito maturato dagli enti locali è diminuito dell'8,5% (con una punta del -12,2% registrata dalle Amministrazioni locali del Nordest), a fronte di un aumento del debito delle Amministrazioni centrali del 9,3% (cfr. doc. 3 cit., p. 12, tavola 6 e p. 18, tavola 11).

Tali dati dimostrano non solo il fallimento del sistema di spending review sinora applicato dall'Amministrazione centrale, ma anche l'incompatibilità con l'assetto costituzionale a garanzia delle autonomie (che vengono trattate in senso peggiorativo rispetto ad altri comparti e private di qualsivoglia tutela).

Il consistente taglio delle risorse finanziarie a disposizione dei Comuni, operato da ultimo con le misure versate nell'art. 1, commi 435 e 459, l. n. 190/2014, integra anche la violazione dell'art. 119 Cost., nei limiti in cui vengono pregiudicati l'autonomia di spesa dell'ente locale e il rispetto dell'equilibrio del relativo bilancio.



La norma costituzionale poc'anzi richiamata, come ben noto, in prima battuta assicura a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni "autonomia finanziaria di entrata e di spesa" (cfr. art. 119, primo comma, Cost.): senonché, nel caso di specie, i Comuni veneti vengono sostanzialmente privati di tale autonomia, giusto quanto detto in precedenza in ordine all'insufficienza delle risorse a disposizione dei medesimi per l'esercizio delle proprie competenze.

Tale insufficienza, evidentemente, concretizza anche la lesione del quarto comma dell'art. 119 Cost., nei limiti in cui gli enti locali non godono di risorse sufficienti a finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro conferite.

Peraltro, il citato quarto comma dell'art. 119 Cost. istituisce un chiaro parallelismo tra le entrate del singolo ente territoriale (sotto forma di gettito tributario, di cui al secondo comma dell'art. 119 Cost. o, comunque, di trasferimenti provenienti dal fondo perequativo di cui al terzo comma della medesima disposizione) e l'esercizio, da parte di quest'ultimo, delle proprie funzioni: venute meno le prime, non è certo possibile assicurare il secondo.

Eppure, di fronte al pericolo di totale inattività delle autonomie locali, lo Stato persevera nella propria logica di taglio indiscriminato delle risorse: il che, a ben vedere, integra anche la violazione del quinto comma dell'art. 119 Cost., nei limiti in cui l'Amministrazione centrale rimane inerte rispetto all'adozione di interventi speciali che — anche assicurando l'effettivo esercizio dei diritti della persona, in un'ottica di solidarietà sociale imposta anche dall'art. 2 cost. — vadano a sopperire alle difficoltà economiche ed istituzionali attualmente patite dagli enti locali.

Infine, anche l'art. 1, comma 435, l. n. 190/2014 — analogamente a quanto evidenziato in precedenza con riguardo al comma 418 del medesimo articolo — manifesta un profilo di illegittimità costituzionale nel fatto di recare una misura pregiudizievole dell'autonomia finanziaria degli enti locali che non è transitoria.

La riduzione della dotazione del Fondo di Solidarietà comunale imposta dal menzionato comma 435, infatti, vale "a decorrere dall'anno 2015": sicché, se anche il legislatore statale può imporre riduzioni alle risorse finanziarie degli enti pubblici, è imprescindibile che "il citato contenimento sia comunque 'transitorio', in quanto necessario a fronteggiare una situazione contingente" (cfr. Corte Cost., sent., n. 79/2014).

In altri termini, le misure restrittive delle risorse finanziarie a disposizione degli enti locali devono necessariamente essere temporalmente circoscritte e tese a "fronteggiare una situazione contingente": non certo istituite a tempo potenzialmente indeterminato (sul punto, ancora, Corte Cost., sent., n. 79/2014).

P.Q.M.

Tutto ciò premesso, la Regione Veneto, in persona del Presidente della Giunta Regionale pro tempore, ut supra rappresentato e difeso

chiede

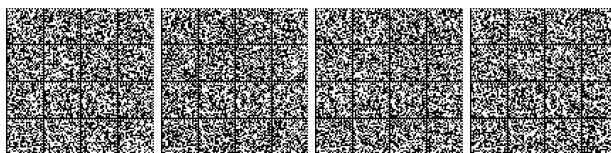
che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia accogliere il presente ricorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale dei commi 418, 435 e 459 dell'art. 1, l. 23 dicembre 2014, n. 190, per i profili suesposti.

Si allegano:

- 1) deliberazione della Giunta Regionale del Veneto di data 24 febbraio 2015, n. 227;*
- 2) Relazione sulla gestione finanziaria 2013 degli enti territoriali licenziata dalla Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie;*
- 3) bollettino n. 25/2014 "Finanza pubblica, fabbisogno e debito" a cura della Banca d'Italia.*

Venezia-Roma, 24 febbraio 2015

Avv. prof. LUIGI GAROFALO



N. 51

Ordinanza del 22 settembre 2014 del Tribunale di Monza nel procedimento penale a carico di Salvioni Massimo

Reati e pene - Reato di omesso versamento di ritenute certificate - Fatti commessi sino al 17 settembre 2011 - Previsione di una soglia di punibilità (50.000 euro) inferiore alla soglia di punibilità (103.291,38 euro) prevista, a seguito della sentenza n. 80 del 2014 della Corte costituzionale, per il reato di omesso versamento IVA, con riferimento ai fatti commessi sino alla medesima data - Violazione del principio di uguaglianza.

- 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 MONZA

SEZIONE UNICA PENALE

Il Tribunale di Monza - in composizione monocratica - in persona del giudice dott.ssa Sonia Mancini; letti gli atti del procedimento penale a carico di Salvioni Massimo, nato a Mariano Comense il 23/09/1967 imputato del reato di cui agli artt. 81 cpv C.P. e 10-*bis* d.lgs. 74/2000 perché, con più azioni esecutive del medesimo disegno criminoso, in tempi diversi, quale legale rappresentante della società "Eurofustel di Salvioni Massimo & C. SNC", non versava, entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale di sostituto d'imposta per l'anno di imposta 2009, ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti per un ammontare complessivo di 53.772,00 euro e per l'anno di imposta 2010, ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti per un ammontare complessivo di 77.541,00 euro.

Accertato in Giussano, commesso il 2/08/2010 e 1/08/2011 preso atto della questione di legittimità Costituzionale sollevata dagli avv.ti Massimo Redaelli ed Ettore Trezzi del foro di Monza, a parer dei quali "appare in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, l'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000 nella parte in cui prevede una soglia di punibilità inferiore a quelle stabilite, rispettivamente per i delitti di omesso versamento IVA, dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici, dichiarazione infedele e di omessa dichiarazione, dagli artt. 10-*ter*, 3, 4 e 5 del medesimo decreto legislativo, prima delle modifiche introdotte dal d.l. n. 138 del 2011"

Dispone come da seguente ordinanza

1) La questione è rilevante ai fini del decidere.

Dall'istruttoria sin ora svoltasi (acquisizione di tutti gli atti di accertamento della G.F. ed escussione di un teste della pubblica accusa) risulta, infatti, che l'imputato, quale rapp.te legale della società "Eurofustel Di Salvioni Massimo & C. SNC", ha omesso il versamento delle ritenute IRPEF (e relative addizionali) da lui stesso trattenute e certificate quale sostituto di imposta dei lavoratori autonomi e dipendenti in essa impiegati, per un ammontare complessivo di euro 53.772,00 (con riferimento all'anno 2009) e di euro 77.541,00 (con riferimento all'anno 2010). Risulta, dunque, superata la soglia di punibilità di € 50.000 fissata dall'art. 10-*bis* d.lgs. 74/2000.

Allo stato degli atti, quindi, l'imputato - non essendo emersi elementi di prova a discarico né potendosene, altrimenti, escludere la punibilità - dovrebbe essere dichiarato responsabile dei reati a lui ascritti e condannato.

Ove, viceversa, si dovesse ritenere detta norma incostituzionale nel senso ipotizzato dalla difesa, trattandosi di omissioni commesse in data anteriore al 17 settembre 2011 per un valore complessivo inferiore ad euro 103.291,38, l'imputato dovrebbe essere mandato assolto perché il fatto non sarebbe più previsto dalla legge reato (o perché il fatto non sussiste).

2) La questione non è manifestamente infondata

La difesa dell'imputato assume, in buona sostanza, l'illegittimità costituzionale dell'art. 10-*bis* d.lgs. 74/2000 poiché, in palese violazione del principio di uguaglianza, per i fatti commessi sino al 17 settembre 2011 continua a sanzionare le condotte di omesso versamento delle ritenute risultanti dalle certificazione dei sostituti di imposta per importi superiori ad euro 50.000 ma inferiori ad euro 103.291,38, nonostante oggi l'art. 10-*ter* d.lgs 74/2000, che prende in considerazione la fattispecie del tutto analoga di omesso versamento dell'IVA, all'esito dell'intervento della Sentenza della Corte Cost. n. 80 del 7 aprile 2014, preveda la penale irrilevanza di quella medesima condotta (purché consumatasi entro il 17 settembre 2011) riferita, però, all'imposta sul valore aggiunto.



Ebbene, è noto che la Sentenza della Corte Costituzionale citata, per i fatti consumatisi prima del 17 settembre 2011 (data in cui è entrato in vigore il d.l. 138/2011, convertito con legge 148/2011 che ha ricondotto a razionalità l'intero sistema delle soglie di punibilità in materia fiscale) ha ritenuto incostituzionale l'art. 10-ter d.lgs. cit. nella parte in cui puniva le condotte di omesso versamento dell'IVA (che era stata, dunque, correttamente dichiarata) già a partire da importi pari o superiori a 50.000 euro mentre, nel contempo, considerava penalmente irrilevanti le ben più insidiose ed offensive condotte di fraudolenta dichiarazione sanzionate dagli art. 3, 4 e 5 del d.lgs. 74/2000 quando non avessero determinato una evasione superiore ad euro 77.468,53 (nei casi di cui agli artt. 3 e 5) o ad euro 103.291,38 (nei casi di cui all'art. 4).

La Consulta ha, quindi, concluso che le condotte di omesso versamento IVA poste in essere prima del 17 settembre 2011 che non superino la soglia di euro 103.291,38 fissata dal legislatore ante riforma nell'ipotesi meno grave di fraudolenta dichiarazione (rispetto alla quale deve razionalmente ritenersi quanto meno parificata l'ipotesi di cui all'art. 10-ter) devono considerarsi penalmente irrilevanti.

È chiaro, tuttavia, come la pronuncia della Consulta abbia basato il proprio ragionamento sulla palese irrazionalità di un sistema sanzionatorio che pur prendendo in considerazione condotte di insidiosità ed antiigiuridicità, via via, oggettivamente crescente, prevedeva soglie di punibilità del tutto distoniche rispetto a quella stessa gradazione finendo per punire meno gravemente chi avesse già "a monte" omesso od alterato la propria dichiarazione dei redditi al fine di evadere il pagamento dell'IVA, rispetto a chi ne avesse semplicemente "a valle" omesso il pagamento riservando, quindi, un trattamento più sfavorevole a chi avesse dichiarato i propri redditi onestamente, rendendo, peraltro, agevole l'accertamento a proprio carico.

È, pertanto, fuori questione la possibilità che quello stesso ragionamento possa essere esteso all'art. 10-bis d.lgs. 74/2000 dal momento che l'omesso versamento delle ritenute certificate (diversamente dall'omesso versamento IVA) è condotta a sé stante priva di correlazioni fattuali con i reati di cui agli art. 3, 4 e 5 del decreto citato. Questo è anche il motivo per cui non si ritiene la questione risolvibile attraverso un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 10-bis, che secondo alcuni, già oggi potrebbe essere applicato mediante richiamo al nuovo significato assegnato all'art. 10-ter dalla Consulta.

Ciò premesso, non si condivide, però, quell'orientamento che va affermandosi presso i Giudici di merito investiti dalla medesima questione, secondo cui questa considerazione, insieme alla oggettiva diversità della tipologia di imposta, escluderebbero in nuce la possibilità di estendere il sindacato di costituzionalità anche all'art. 10-bis sotto il profilo del rispetto del principio di uguaglianza.

È vero, infatti, che l'IVA (imposta applicata sul valore aggiunto di ogni fase della produzione, scambio di beni e servizi) e l'IRPEF (imposta sul reddito delle persone fisiche, diretta, personale, progressiva e generale) sono tributi diversi tra loro con riferimento, soprattutto, al sistema di riscossione rimesso, nel secondo caso, all'affidamento che il soggetto colpito e l'ente creditore, fanno su un terzo (sostituto di imposta) che lo trattiene immediatamente sulla retribuzione versandolo solo successivamente al fisco.

È vero, altresì, che per questo motivo potrebbe considerarsi comunque non iniquo né irrazionale (e dunque immune da censure di incostituzionalità) il trattamento sanzionatorio più severo che oggi, dopo la Sentenza della Corte, risulta riservato all'omesso versamento delle ritenute rispetto all'omesso versamento dell'IVA, potendosi far rispecchiare (sebbene, ex post) questo maggior rigore nella maggior offesa connessa alla lesione di quell'affidamento. È, tuttavia, altrettanto vero che questo disallineamento sanzionatorio non è stato il frutto di una scelta legislativa ma l'effetto, peraltro indiretto, di un intervento della Corte costituzionale che ha di fatto comportato uno stravolgimento delle valutazioni che il Legislatore - nell'esercizio delle sue prerogative - aveva già operato in merito al disvalore da riconoscere alle condotte in oggetto cui aveva assegnato pari rilevanza penale.

Il fatto, quindi, che il Legislatore nell'ambito dei poteri costituzionalmente riconosciutigli, abbia sempre trattato le due ipotesi in modo assolutamente identico, e ciò vuoi con riferimento alle soglie di punibilità che all'identificazione della cornice edittale della pena applicabile, è sintomo inequivocabile del fatto che egli, nonostante la parziale diversità delle due tipologie di imposta, ha comunque ritenuto di assegnare a quelle condotte un disvalore assolutamente identico; deve, quindi, escludersi la possibilità che, in concreto, si possano valorizzare quegli stessi elementi di difformità già considerati ininfluenti dall'organo legislativo (con scelta, del resto, mai sindacata sotto il profilo della legittimità costituzionale), al fine di ritenere - ex post - equo e razionale un sistema sanzionatorio totalmente diverso venutosi a creare quale conseguenza solo indiretta della dichiarazione di incostituzionalità *de qua*.



L'intervento della Sentenza n. 80 della Corte costituzionale ha, infatti, alterato un'espressione di valore operata dal legislatore in maniera assolutamente "esplicita e non casuale": ed invero, quando l'art. 35 comma 7 del d.l. 223/2006 (convertito con l. 248/20069) ha inserito l'art. 10-ter al d.lgs. 74/2000 introducendo nell'ordinamento il reato di "omesso versamento IVA" ha adottato la tecnica del rinvio nella descrizione della fattispecie che, quindi, anziché essere indicata analiticamente nei suoi elementi oggettivi (ivi comprese le soglie di punibilità) e soggettivi era, ed è tuttora, disegnata mediante un richiamo integrale e mobile proprio alla fattispecie descritta dall'art. 10-bis (introdotto a sua volta dall'art. 1 comma 414 della l. 311/2004). Appare, dunque, chiara e manifesta la volontà del Legislatore di trattare in maniera identica le due ipotesi di reato sulla base di una evidente valutazione (peraltro, mai sindacata in sede Costituzionale) di assoluta parificazione delle due fattispecie sotto il profilo del disvalore penale da esse espresso, disvalore che ben può, dunque, essere identico anche con riferimento ad ipotesi di reato parzialmente diverse.

Il sistema sanzionatorio venutosi a creare per effetto della pronuncia della Consulta, pertanto, può e deve, essere a sua volta sottoposto al vaglio di costituzionalità richiesto, affinché l'intero assetto normativo e sanzionatorio sia ricondotto ad equilibrio nel rispetto di un principio di uguaglianza sostanziale e formale non solo per come esso è inteso in astratto dall'art. 3 della Costituzione ma, anche, per come esso è stato storicamente e concretamente interpretato dal Legislatore nell'ambito delle prerogative assegnategli dalla stessa Carta.

Alla luce di quanto sostenuto convincono, quindi, le argomentazioni già espresse nell'Ordinanza di remissione alla Corte Costituzione del Tribunale di Verona del 21 luglio 2014, poiché "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.

Tale ricostruzione trova, del resto, conferma storica nel d.l. 138/2011, convertito con legge 148/2011 con cui ancora una volta, il legislatore pur rimaneggiando l'intera sistema delle soglie e delle pene nell'ambito dei reati inerenti le violazioni finanziarie, ha mantenuto del tutto inalterata la parificazione assoluta tra le fattispecie suddette.

Si ritiene, dunque, non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis d.lgs. 74/2000, con riferimento all'art. 3 della Costituzione 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.

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 dell'art. 10-bis del decreto legislativo n. 74 del 2000, per contrarietà all'art. 3 della Costituzione, 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 di imposta per importi superiori ad euro 50.000,00 ed inferiori a 103.291,38 euro, nonostante l'analoga condotta di "omesso versamento IVA" presa in considerazione dall'art. 10-ter d.lgs. 74/2000 risulti penalmente irrilevante a seguito della Sentenza della Corte costituzionale n. 80 del 2014.

Ordina, di conseguenza, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sulla sollevata questione di legittimità Costituzionale affinché dichiari l'illegittimità dell'art. 10-bis d.lgs. 74/2000 nel senso indicato.

Dispone che la presente ordinanza (di cui le parti hanno avuto integrale lettura alla pubblica odierna udienza) sia integralmente 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.

Monza, 22 settembre 2014

Il giudice: DOTT. Sonia Mancini



N. 52

Ordinanza del 21 gennaio 2015 della Corte di cassazione sul ricorso proposto da Garlsson Real Estate Sa in liquidazione, Ricucci Stefano e Magiste International Sa contro CONSOB

Borsa - Intermediazione finanziaria - Manipolazione del mercato - Previsione della comminatoria congiunta della sanzione penale di cui all'art. 185 del d.lgs. n. 58 del 1998 e della sanzione amministrativa di cui all'art. 187-ter del medesimo decreto legislativo - Ipotesi, per lo stesso fatto, di procedimento in corso di opposizione alla sanzione amministrativa irrogata e di definitività del procedimento penale, in ragione di sentenza passata in giudicato - Violazione del principio del "ne bis in idem", sancito dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), come interpretata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo cui le sanzioni amministrative previste dalla disciplina italiana sugli abusi di mercato sono da considerarsi "penali", a prescindere dalla loro qualificazione formale - Inosservanza degli obblighi internazionali.

- Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, art. 187-ter, comma 1.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione agli artt. 2 e 4 del Protocollo n. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo; sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 4 marzo 2014 (*Grande Stevens ed altri c. Italia*).

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE TRIBUTARIA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

- dott. Antonio Merone - Presidente
- dott. Domenico Chindemi - Rel. Consigliere
- dott. Maria Giovanna C. Sambito - Consigliere
- dott. Lucio Napolitano - Consigliere
- dott. Ernestino Luigi Bruschetta - Consigliere

Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 578-2010 proposto da: Garlsson Real Estate Sa in liquidazione, Ricucci Stefano, Magiste International SA in persona del liquidatore e legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliati in Roma via N. Ricciotti 11, presso lo studio dell'avvocato Michele Sinibaldi, che li rappresenta e difende unitamente agli avvocati Donato Bruno, Fauceglia Giuseppe con procura notarile del not. dr. Pietro Mazza in Roma rep. n. 117712 del 22/10/2014;

Ricorrenti contro Consob Commissione Nazionale Società Borsa intimato;

Nonché da: Consob Commissione Nazionale Società Borsa in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliato in Roma via G. B. Martini 3, presso lo studio dell'avvocato Fabio Biagiatti, che lo rappresenta e difende unitamente agli avvocati Antonella Valente, Maria Letizia Ermetes giusta delega a margine;

Controricorrente incidentale contro Garlsson Real Estate Sa in liquidazione, Ricucci Stefano, Magiste International Sa intimati;

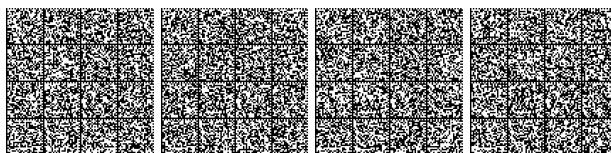
Avverso la sentenza n. 4297/2008 della Corte d'appello di Roma, depositata il 2/01/2009;

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 6/11/2014 dal Consigliere dott. Domenico Chindemi;

Uditi per il ricorrente gli Avvocati Sinibaldi e Fauceglia che si riportano agli scritti;

Uditi per il controricorrente gli Avvocati Ermetes e Valente che si riportano;

Udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale dott. Ennio Attilio Sepe che ha concluso per il rigetto del ricorso principale in subordine accoglimento del 1° motivo, assorbito il ricorso incidentale.



F A T T O

Con sentenza n. 4297/08 in data 23.10.2008, la Corte di Appello di Roma, in parziale accoglimento delle opposizioni riunite proposte da Stefano Ricucci, Magiste International s.a. e Garlsson Real Estate, avverso il provvedimento sanzionatorio della Consob n. 16113/07, determinava in 5 milioni di euro la somma irrogata a Ricucci Stefano e alle società indicate quali obbligate in solido, ai sensi dell'art. 187-ter T.U.F. in relazione alla condotta illecita di manipolazione del mercato, confermando, nel resto, la delibera impugnata con riferimento alle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate alla Magiste International s.a. e Garlsson Real Estate (€ 103.291,00 per ciascuna società).

Le sanzioni erano state irrogate per l'anomalo andamento dei titoli RCS mediaGroup s.p.a., riconducibile a condotte manipolative poste in essere da Stefano Ricucci nell'ambito di una strategia tesa a richiamare l'attenzione del pubblico sui titoli in questione e, per tale via, a sostenerne le quotazioni per il perseguimento di finalità personali, sia attraverso operazioni di mercato sia attraverso informazioni diffuse al pubblico, alimentando aspettative di scalata di RCS e influenzando sulla formazione dei prezzi del titolo, compiendo direttamente o per interposta persona una serie di atti volti a celare alla Consob fatti e circostanze relativi alla attività posta in essere sul titolo RCS.

Stefano Ricucci, Magiste International s.a. e Garlsson Real Estate impugnano la sentenza della Corte d'appello deducendo i seguenti motivi:

1. violazione o falsa applicazione dell'art. 9 legge 689/1981 in relazione all'art. 187-ter e 187-quinquiesdecies T.U.F. e omessa motivazione, in relazione all'art. 360 n. 3 e 5 c.p.c. rilevando l'erronea applicazione del principio di specialità di cui all'art. 9 legge 689/1981, trattandosi di valutate i medesimi fatti apprezzati una volta come manipolazione del mercato e altra come ostacolo all'attività di vigilanza;

2. violazione o falsa applicazione dell'art. 187-septies, n. 2 T.U.F., della delibera 15.086 del 21/6/2005 della Consob recante disposizioni organizzative e procedurali relative all'applicazione di sanzioni amministrative, degli artt. 9 e 24 della legge 62/2005, e vizio di motivazione, in relazione all'art. 360 n. 3 e 5 c.p.c., non avendo rilevato la Corte territoriale la violazione del principio della separazione della fase istruttoria e della fase decisoria, non essendo stato, inoltre, rispettato il principio del contraddittorio in quanto le parti non hanno avuto conoscenza, prima della conclusione della fase istruttoria, delle acquisizioni del documento rilasciato da Deutch Bank London, nè hanno avuto possibilità di esporre le proprie difese con riferimento alla relazione svolta dall'ufficio sanzioni amministrative contenente la proposta quantitativa della irroganda sanzione;

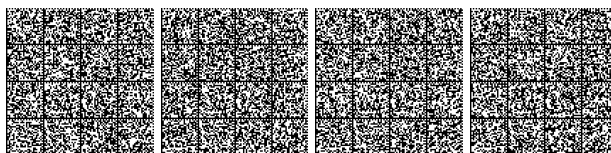
3. violazione o falsa applicazione dell'art. 187-quinquies e 195 T.U.F., dell'art. 6 legge 689/1981 e vizio di motivazione, in relazione all'art. 360 n. 3 e 5 c.p.c., rilevando come la società Garlsson Real Estate, amministrata da un amministratore, anche di fatto, non è responsabile in solido con l'autore delle violazioni di cui all'art. 187-ter T.U.F. del pagamento delle sanzioni irrogate per tali violazioni;

4. violazione o falsa applicazione degli artt. 187-ter, ultimo comma T.U.F., 3 legge 689/1981, della delibera 15.233 del 29/11/2005 della Consob, degli artt. 9 e 24 della legge 62/2005 e vizio di motivazione, in relazione all'art. 360 n. 3 e 5 c.p.c. rilevando come l'art. 187-ter T.U.F. detta solo formule astratte di illecito e non consente una sufficiente conoscenza della portata precettiva punitiva della norma, in tema di manipolazione di mercato mentre solo il successivo regolamento Consob citato, ma successivo ai fatti ascritti al Ricucci, ha carattere di individuazione delle fattispecie comportamentali di manipolazioni di mercato;

5. violazione o falsa applicazione dell'art. 187-ter, comma 3, lett. c) in relazione all'art. 360 n. 3 c.p.c., rilevando l'erronea applicazione della normativa citata che indica una categoria di manipolazione operativa residuale nella quale possono trovare applicazione anche il collegamento delle attività di compravendita di titoli che adottano in concreto artifici, inganni o espedienti che non siano di natura informativa, avendo la Corte territoriale trascurato che le variazioni intervenute sul titolo RCS fossero ascrivibili alle ingenti acquisizioni operate sul titolo da parte del Ricucci;

6. violazione o falsa applicazione dell'art. 187-ter, comma 3, lett. c), dell'art. 1 legge 689/1981, vizio di motivazione, in relazione all'art. 360 n. 3 e 5 c.p.c., rilevando come le operazioni di acquisto e vendita di titoli nella medesima seduta non costituiscono di per sé una manipolazione di mercato;

7. violazione o falsa applicazione dell'art. 187-ter, comma 3, lett. c), T.U.F. dell'art. 1 legge 689/1981, vizio di motivazione, in relazione all'art. 360 n. 3 e 5 c.p.c., osservando come nella operatività borsistica l'utilizzo di più operatori può assumere rilevanza indiziaria o prova di manipolazione del mercato solo se viene accertato che tale espediente ha prodotto o avrebbe potuto produrre un'alterazione del mercato che altrimenti non si sarebbe verificata se gli ordini fossero stati impartiti da un solo intermediario; inoltre rileva che la concentrazione degli ordini nelle fasi di chiusura delle sedute borsistiche può assurgere a manipolazione del mercato ove vengano accertati gli inganni nei quali sono caduti gli altri investitori e che le variazioni dei prezzi non siano dovute ad altre circostanze estranee alla modalità operative sanzionate dal T.U.F.;



8. violazione o falsa applicazione e difetto di motivazione dell'art. 187-ter, commi 1 e 3, lett. c) T.U.F., in relazione all'art. 360 n. 3 e 5 c.p.c., osservando come la normativa citata sanziona la diffusione con qualsiasi mezzo, compreso Internet, di notizie false o fuorvianti in merito a strumenti finanziari restando estranee alla previsione del legislatore i comportamenti di diffusione di notizie false o fuorvianti inerenti alla qualità, capacità del soggetto operante sul mercato e la capacità fuorviante delle notizie riguardanti gli obiettivi, le strategie, le potenzialità finanziarie ed economiche dello stesso operatore;

9. vizio di motivazione in relazione alle contestazioni di manipolazione informativa di cui agli articoli 120, 187-ter, commi 1 e 3, lett. c) T.U.F., in relazione all'art. 360 n. 5 c.p.c. rilevando come non costituisce manipolazione di mercato l'insieme di comportamenti che singolarmente o complessivamente esaminati non abbiano l'evidente determinazione di manipolare il mercato o comunque non abbiano in alcun modo alterato l'andamento dello strumento finanziario e del mercato in presenza di massicci acquisti di titoli che hanno concorso al rialzo della quotazione del titolo oggetto di scalata;

10. vizio di motivazione in relazione alle contestazioni di manipolazione informativa di cui agli articoli 120, 187-ter, commi 1 e 3, lett. c) T.U.F., in relazione all'art. 360 n. 5 c.p.c. in quanto la notizia falsa e fuorviante deve intendersi, ai sensi della normativa citata, come notizia oggettivamente falsa e fuorviante e non le notizie che derivano dalla legittima ricostruzione dei fatti operata da colui che diffonde la notizia;

11. vizio di motivazione in relazione alle contestazioni di manipolazione informativa di cui agli articoli 120, 187-ter, commi 1 e 3, lett. c) T.U.F., in relazione all'art. 360 n. 5 c.p.c., rilevando come non possano ritenersi false e fuorvianti, ai sensi della normativa citata, quelle notizie rivelatesi vere da fatti successivamente avvenuti, mentre la notizia può definirsi fuorviante quando rappresenti un quadro complessivo sostanzialmente distorto e che riporta al mercato una notizia che nella sua finalità effettiva sia fuorviante rispetto alle effettive finalità del soggetto che le diffonde;

12. vizio di motivazione in relazione all'applicazione della sanzione per la contestata manipolazione informativa di cui all'art. 187-ter, commi 1 e 3, lett. c) T.U.F., e all'applicazione dell'aggravante di cui all'ultimo comma art. cit, in relazione all'art. 360 n. 5 c.p.c., rilevando come la sanzione prevista deve essere applicata rapportata alle conseguenze affettive dell'attività manipolativa, ovvero alla gravità del pericolo corso dal mercato, rapportando tale pericolo a dati oggettivi di riscontro e non a semplici dichiarazioni di gravità o di intensità ed è onere della Consob individuare gli effetti distorsivi subiti dal mercato, il pericolo nel quale è incorso e le effettive conseguenze dell'attività manipolativa.

La Consob si è costituita con controricorso formulando anche ricorso incidentale condizionato chiedendo la cassazione della sentenza nella parte in cui ha esaminato e deciso la questione della violazione del principio del contraddittorio, eccedente il *thema decidendum* del giudizio.

Nella more della udienza pubblica di discussione del ricorso venivano prodotti nuovi documenti.

Il ricorso è stato discusso alla pubblica udienza del 6.11.2014, in cui il PG ha concluso come in epigrafe.

Motivi della decisione

1. Ammissibilità della produzione documentale in data 21.10.2014.

Preliminarmente deve essere esaminata l'ammissibilità della produzione documentale in data 21.10.2014 con cui le parti ricorrenti hanno prodotto i seguenti documenti: 1) sentenza della Corte di Cassazione, settima sezione penale n. 35437/09 con la quale è stato dichiarato inammissibile il ricorso proposto da Ricucci Stefano avverso la sentenza 10.12.2008 del Tribunale penale di Roma; 2) sentenza della quinta sezione penale del tribunale n. 24796/08 di patteggiamento della pena da parte di Ricucci Stefano, Magiste International sa, Garlsson Real Estate sae ed altri.

Nella fattispecie risulta notificato alle altre parti, successivamente al deposito, l'elenco dei citati documenti prodotti (art. 372, secondo comma, cod. proc. civ.).

Ai fini della ammissibilità della produzione documentale sono rilevanti, per le motivazioni che saranno in seguito evidenziate, le ragioni di tale produzione, oltre che la data della sentenza del Tribunale di Roma e l'epoca di definitività delle sentenze penali prodotte.

La sentenza del Tribunale di Roma 10.12.2008 n. 24796 è divenuta definitiva per le società ricorrenti in data 2.1.2009 e per il Ricucci in data 11.9.2009, epoca di pubblicazione della sentenza della Corte di cassazione penale n. 35437/09 e, quindi, anteriormente alla notifica alla Consob del ricorso per cassazione avvenuta in data 28.12.2009, introduttivo del presente giudizio.



Il deposito di documenti nel giudizio di cassazione è regolamentato dagli artt. 369 e 372 c.p.c.

Dal combinato disposto delle due norme risulta la regola generale che vuole che i documenti, purché prodotti nei precedenti gradi del processo, devono essere depositati, unitamente al ricorso per cassazione, nel termine di giorni venti dall'ultima notificazione alle parti contro le quali il ricorso è proposto. E risulta altresì l'eccezione per cui il deposito dei documenti relativi all'ammissibilità del ricorso può avvenire indipendentemente da quello del ricorso (e del contro-ricorso), ma deve essere notificato, mediante elenco, alle altre parti. Quindi sono solo i documenti che attengono all'ammissibilità del ricorso quelli dei quali è possibile la produzione anche dopo la scadenza del termine di cui all'art. 369 c.p.c. e tali non sono certo quelli depositati dalla difesa dei ricorrenti i quali attengono invece alla (allegata) fondatezza della domanda, trattandosi di sentenze prodotte per dimostrare l'esistenza di un giudicato esterno rilevante ai fini della decisione, assumendo in ragione della loro oggettiva intrinseca natura, la qualifica di documenti.

La giurisprudenza, invero, ha anche ammesso il deposito dei documenti prescritti a pena di improcedibilità che non sia contestuale al deposito del ricorso, ma ha richiesto comunque il rispetto del termine dell'art. 369 c.p.c. (che nella specie comunque non sarebbe stato rispettato (Cass. Sez. L, Sentenza n. 10967 del 9/05/2013).

Nel giudizio innanzi alla Corte di cassazione, secondo quanto disposto dall'art. 372 cod. proc. civ., non è, quindi, ammesso il deposito di atti e documenti non prodotti nei precedenti gradi del processo, salvo che non riguardino l'ammissibilità del ricorso e del controricorso ovvero eventuali nullità inficianti direttamente la sentenza impugnata, nel quale caso essi vanno prodotti entro il termine stabilito dall'art. 369 cod. proc. civ., con la conseguenza che ne è inammissibile, in termini generali, la produzione in allegato alla memoria difensiva di cui all'art. 378 cod. proc. civ. (Cass. Sez. 1, Sentenza n. 7515 del 31/03/2011).

Nel caso di specie la produzione documentale concerne due sentenze successive a quella della Corte di appello di Roma, oggetto di impugnazione, pubblicata in data 23.10.2008 e la relativa produzione, in quanto documenti nuovi, sarebbe stata ammissibile contestualmente al ricorso per Cassazione ma non successivamente.

Questa Corte ha infatti ammesso la produzione della sentenza anche nel giudizio di cassazione, in tema di rilevanza del giudicato esterno in sede di legittimità, quando esso si forma per effetto di una pronuncia della Corte di cassazione successiva alla proposizione del ricorso relativo al procedimento nel quale il giudicato o, comunque, la definitività s'intende far valere (Cass. Sez. 3, Sentenza n. 1883 del 27/01/2011) ma non antecedente.

Occorre, tuttavia, rilevare che la possibilità di eccepire il giudicato (dovendosi equiparare, in ambito interunione, per le motivazioni che saranno evidenziate, anche la sentenza di patteggiamento definitiva) fosse nota o conoscibile dalla parte nel momento di formazione dello stesso, mentre se il giudicato o, comunque, la definitività della sentenza penale può assumere rilevanza in forza di un nuovo orientamento giurisprudenziale nazionale o interunione, formatosi successivamente al ricorso per cassazione, ne va ammessa la produzione fino all'udienza di discussione, essendo tale produzione esclusivamente funzionale alla dimostrazione del giudicato che, al momento di proposizione del ricorso, non aveva, invece, efficacia ai fini della decisione.

La produzione di nuovi documenti deve ritenersi anche quale implicita richiesta di rimessione in termini che può trovare accoglimento in forza della pronuncia della citata pronuncia CEDU Sez. II, del 4 marzo 2014 (causa Grande Stevens ed altri c. Italia), successiva al ricorso, che ha affermato, per la prima volta, il principio del "*ne bis in idem*" tra provvedimenti amministrativi sanzionatori di natura penale della Consob e condanna penale per i medesimi fatti.

Nel caso di specie può trovare applicazione, sia pure sotto diversa prospettiva da quella tradizionale, che si riferisce al mutamento della giurisprudenza su di una regola del processo, il principio di *prospective overruling* che questa Corte ritiene di allargare anche alla prospettazione della applicazione nel presente giudizio del principio del "*ne bis in idem*" tra sanzione amministrativa e sanzione penale, consentendo anche in Cassazione la produzione tardiva di documenti ove la necessità o utilità della produzione documentale sia sorta successivamente alla proposizione del ricorso in forza di un nuovo orientamento interunione (nella specie della CEDU) sempre che tali documenti, come nella fattispecie, siano finalizzati all'esercizio di un diritto di azione o di difesa della parte, conseguente alla pronuncia della CEDU, a prescindere dall'esito dell'azione e dal riconoscimento del diritto vantato.

Infatti in forza della sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Sez. II, del 4 marzo 2014 (causa Grande Stevens ed altri c. Italia) assume, ai fini della decisione, per la prima volta rilevanza il giudicato penale sulla medesima vicenda, avendo la CEDU ritenuta sussistente la violazione, nei confronti dei ricorrenti, del principio del *ne bis in idem* consacrato nell'art. 4, par. 1, del Protocollo n. 7 della CEDU, il quale vieta la doppia applicazione di sanzioni penali nei confronti dei medesimi soggetti e per i medesimi fatti oggetto di sentenza passata in giudicato, rilevando che le sanzioni irrogate dalla Consob per la fattispecie di manipolazione del mercato di cui all'art. 187-ter TUF, benché formalmente



qualificate come amministrative dall'ordinamento italiano, debbono essere ricondotte alla "materia penale" agli effetti dell'art. 4 del Protocollo n. 7 della CEDU, e ciò in ragione sia della "natura dell'illecito" (ossia della rilevanza dei beni protetti e della funzione anche deterrente della fattispecie in questione) sia della natura e del grado di severità delle sanzioni (pecuniarie ed interdittive) previste dalla legge e concretamente comminate ai ricorrenti.

Inoltre l'art. 2 del Protocollo n. 7 vieta anche il doppio giudizio per gli stessi fatti da cui potrebbe desumersi l'illegittimità di una sanzione amministrativa di natura penale a seguito di una sanzione penale definitiva.

Nel caso di specie ricorrono cumulativamente i seguenti presupposti:

a) si verte in materia di mutamento della giurisprudenza comunitaria su un presupposto (giudicato penale) che assume rilevanza successivamente alla proposizione del ricorso per Cassazione e che la parte non può più documentare senza violare una regola del processo (369 c.p.c.);

b) tale mutamento deve ritenersi imprevedibile non essendo mai stata affermata in precedenza dalla CEDU la violazione, del principio del *ne bis in idem* consacrato nell'art. 4, par. 1, del Protocollo n. 7 della CEDU, il quale vieta la doppia applicazione di sanzioni penali, anche con riferimento alle sanzioni irrogate dalla Consob, ricondotte alla "materia penale" agli effetti dell'art. 4 del Protocollo n. 7 della CEDU;

c) effetto preclusivo, ove non trovasse applicazione il principio dell'overruling, del diritto di difesa della parte che, nel caso di specie, sarebbe impedito dalla tardiva produzione delle sentenze attestanti il formarsi della loro definitività al fine di invocare l'applicazione, nel nostro ordinamento, del principio del "*ne bis in idem*" in forza della citata sentenza della Corte di giustizia.

Dalla produzione documentale ammessa si evince la definitività, nei confronti dei ricorrenti, della sentenza di patteggiamento in relazione, tra gli altri, ai reati di cui all'art. 185 d.lgs. 58/1998 come modificato dall'art. 9 l. n. 62/2005, e nei confronti delle altre società ricorrenti in relazione ai reati di cui agli artt. 5 e 25, comma 2, d.lgs. 231/2001, in relazione alla commissione del delitto di cui agli artt. 110, 319, 321 c.p. (Magiste Real Estate s.a.) e all'illecito amministrativo previsto dagli artt. 5, 25-ter lettera r), 25-sexies d.lgs. 231/2001, in relazione alla commissione del delitto di cui agli artt. 81 c.p., 185 d.lgs. n. 58/98, delitto commesso a vantaggio delle società Magiste Real Estate s.a. e Garlsson Real Estate s.a., collegate tra loro e riferibili al gruppo Ricucci da persona che rivestiva al momento del fatto funzioni di rappresentanza delle società, essendo il Ricucci amministratore di diritto della Magiste Real Estate e amministratore di fatto della Garlsson Real Estate.

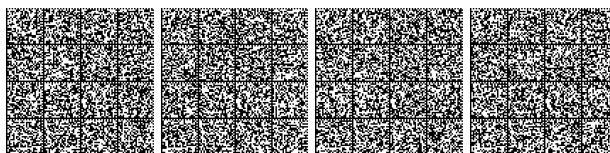
2. Rilevanza nei presente giudizio della sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Sez. II, del 4 marzo 2014 (causa Grande Stevens ed altri c. Italia) e la sua efficacia nell'ordinamento nazionale.

2.1 Ancorchè nella indicata pronuncia si faccia riferimento, ai fini dell'applicazione del principio del *ne bis in idem* tra condanna definitiva penale e amministrativa (relativa ad una fattispecie analoga, ma non simile, in quanto, nella fattispecie oggetto di esame da parte della CEDU trattavasi di sentenza penale successiva a giudicato sulla sanzione amministrativa e non viceversa, come nel presente giudizio in cui si è esaurito prima il giudizio penale rispetto a quello amministrativo ancora *sub iudice*), si ritiene che il principio espresso dalla CEDU sia bidirezionale trovando applicazione sia nel caso di sanzione amministrativa precedente a quella penale sia nel caso inverso.

In forza del principio del *favor rei*, va assimilata la sentenza di patteggiamento a quella penale di condanna, rivestendone tale sostanziale natura, conservata pur dopo la espressa previsione della sua assoggettabilità a revisione, contenuta nell'art. 629 cod. proc. pen., nel testo modificato dall'art. 3, comma primo, della legge 12 giugno 2003 n. 134, pur non implicando un accertamento della penale responsabilità dell'imputato, con relativo obbligo di motivazione, ma richiedendo solo la verifica dell'insussistenza delle cause di non punibilità previste dall'art. 129 cod. proc. pen. (Cass. Sez. 1, Sentenza n. 28192 del 4/03/2004 Ud. (dep. 23/06/2004).

In particolare, ai fini della valutazione dei principi ricavabili dalla pronuncia della CEDU cit., si ritiene che siano equiparabili la sentenza penale di condanna e quella di patteggiamento di cui siano spirati i termini per l'impugnazione peraltro confermata, nei soli confronti, del Ricucci, dalla Corte di cassazione e che, quindi, al giudicato penale sia equiparabile la sentenza di patteggiamento ormai definitiva o perchè non impugnata (nei confronti delle società ricorrenti) o a seguito di impugnazione (nei confronti del Ricucci).

Infatti il cd. patteggiamento, regolato dall'ad. 444 c.p.p. e segg., è un istituto processuale in base al quale il p.m. e l'imputato si accordano sulla qualificazione giuridica del fatto contestato, sulla concorrenza e comparazione delle circostanze, sull'entità della pena con rinuncia a far valere eccezioni e difese di natura sostanziale (nei limiti dell'art. 129 c.p.p.) e processuale (nei limiti dell'art. 179 c.p.p.) salvo che si tratti di eccezioni attinenti alla richiesta di patteggiamento e al consenso prestato.



La natura di sentenza di condanna del patteggiamento e comunque di sanzione penale, è ulteriormente confermata dalla possibilità per il giudice di pronunciare sentenza di assoluzione ex art. 129, comma secondo, cod. proc. pen. sia pure nei casi in cui emergano chiaramente le circostanze idonee ad escludere l'esistenza del fatto, la sua rilevanza penale ovvero la non commissione del medesimo da parte dell'imputato (cfr Cass. pen. Sez. 2, Sentenza n. 9174 del 19/02/2008 Ud. - dep. 29/02/2008).

Né inficia tale valutazione la possibilità di revisione della sentenza di patteggiamento, richiesta per la sopravvenienza o la scoperta di nuove prove, che comporta una valutazione di queste ultime alla luce della regola di giudizio posta per il rito alternativo, sicché le stesse devono consistere in elementi tali da dimostrare che l'interessato deve essere prosciolto secondo il parametro di giudizio dell'art. 129 cod. proc. pen., si come applicabile nel patteggiamento (cfr Cass. Sez. 6, Sentenza n. 31374 del 24/05/2011 Cc. (dep. 05/08/2011).

In ogni caso trattasi, comunque, di pronuncia che ha chiara natura di sanzione penale.

2.2 La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, è una convenzione internazionale ratificata e resa esecutiva in Italia con legge ordinaria 4 agosto 1955 n. 848.

Formalmente l'ordinamento della CEDU è differente e distinto da quello dell'Unione europea.

Diversi sono anche gli strumenti e delle procedure previsti per garantire la conformità del diritto interno rispetto al diritto interunione e a quello di natura convenzionale della CEDU, essendo diversi anche i vincoli derivanti dall'appartenenza dello Stato italiano all'ordinamento CEDU rispetto a quello dell'Unione europea.

Questa Corte non ignora l'orientamento dottrinale che ritiene che anche le sentenze della CEDU, al pari di quelle della Corte di Giustizia, abbiano efficacia diretta generale nel nostro ordinamento.

Deve, al riguardo, distinguersi tra efficacia della pronuncia tra le stesse parti e efficacia generale *erga omnes*.

La sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, una volta divenuta definitiva tra le parti ai sensi dell'art. 44 della CEDU, ha effetti precettivi immediati assimilabili al giudicato e, in quanto tale, deve essere tenuta in considerazione dall'organo dello Stato che, in ragione della sua competenza, è al momento il destinatario naturale dell'obbligo giuridico, derivante dall'art. 1 della CEDU, di conformare e di non contraddire la sua decisione al deliberato della Corte di Strasburgo per la parte in cui abbia acquistato autorità di cosa giudicata in riferimento alla stessa "quaestio disputanda" della quale continua ad occuparsi detto organo (Cass. Sez. 3, Sentenza n. 19985 del 30/09/2011)

Quanto all'efficacia diretta orizzontale, estesa *erga omnes*, il giudice nazionale deve ricorrere, ove possibile e ove la normativa lo consenta, alla interpretazione comunitariamente orientata che delle norme pattizie viene data dalla Corte di Strasburgo, con la conseguenza che, nella realizzazione dell'equo processo ed allo scopo di assicurare la parità effettiva delle armi in senso sostanziale e processuale (art. 111, 1 comma, Cost.), il giudice interno, affinché la sua statuizione risulti aderente alle norme della Convenzione, deve tenere conto anche dell'elaborazione del diritto vivente quale proveniente proprio dalla Corte di Strasburgo, che della Convenzione è il più autorevole interprete.

In forza delle sentenze della Corte costituzionale n. 348 e n. 349 del 2007 emerge che la Convenzione costituisce una fonte interposta tra il piano costituzionale e quello delle leggi comuni, perché si profilerebbe l'eventuale esigenza di un bilanciamento tra i diritti della Convenzione e gli stessi diritti costituzionalmente protetti.

Va, quindi, riconosciuta, in termini generali, solo una efficacia esecutiva "indiretta" delle sentenze CEDU perché esse obbligano gli Stati ad adeguarvisi, pur lasciandoli liberi di scegliere le misure più idonee al riguardo.

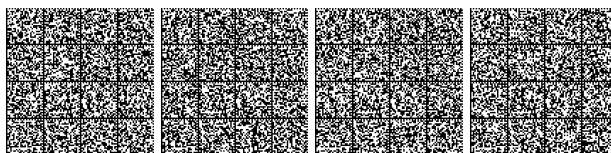
Tuttavia sussiste l'obbligo, a carico degli Stati che abbiano commesso una violazione accertata dalla Corte, ai sensi dell'art. 46, paragrafo 1, CEDU di adottare misure specifiche volte al superamento della stessa.

Quindi, le norme della Convenzione europea non hanno una efficacia esecutiva diretta nel nostro ordinamento e vanno rispettate dal legislatore nazionale ai sensi dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, mediante un'interpretazione comunitariamente orientata, ove possibile, a differenza del regime previsto dagli articoli 244 e 256 TUE per le sentenze della Corte di giustizia.

Il giudice nazionale deve, infatti, interpretare il proprio ordinamento in modo conforme alla CEDU, per come essa vive nella giurisprudenza della Corte europea. La vincolatività di tale giurisprudenza (anche al di là del caso deciso) non può condurre, però, disapplicare il diritto nazionale, quando esso ha un contenuto che non consenta in alcun modo una interpretazione conforme a detta giurisprudenza.

In tal caso si impone al giudice di sollevare una questione di costituzionalità.

Il problema interpretativo derivante dalla giurisprudenza della Corte europea si sostanzia, in estrema sintesi nella alternativa tra interpretazione conforme a detta giurisprudenza ed incidente di costituzionalità.



La Consulta (sentenze n. 348 e 349 del 2007) ha statuito, ed a tale orientamento il Collegio ritiene di attenersi, che nel caso in cui il giudice nazionale ravvisi una incompatibilità tra norma convenzionale e norma costituzionale, gli atti vanno rimessi al giudice delle leggi.

La sentenza della Corte Costituzionale n. 348 del 2007 ha, al riguardo precisato che “la Convenzione europea ... non crea un ordinamento giuridico sopranazionale e non produce quindi norme direttamente applicabili negli Stati contraenti. Essa è configurabile come un trattato internazionale multilaterale ... da cui derivano “obblighi” per gli Stati contraenti, ma non l’incorporazione dell’ordinamento giuridico italiano in un sistema più vasto, dai cui organi deliberativi possano promanare norme vincolanti ... per tutte le autorità interne degli Stati membri”.

Ne consegue che il giudice non ha il potere di disapplicare la norma legislativa ordinaria ritenuta in contrasto con una norma CEDU, poiché “l’asserita incompatibilità tra le due si presenta come una questione di legittimità costituzionale, per eventuale violazione dell’art. 117, primo comma, della Costituzione, di esclusiva competenza del giudice delle leggi”.

Tale valutazione non è inficiata dall’entrata in vigore del Trattato di Lisbona (1° dicembre 2009), che ha modificato il Trattato sull’Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea, avendo la Consulta rilevato che il Trattato di Lisbona non ha «comportato un mutamento della collocazione delle disposizioni della CEDU nel sistema delle fonti, tale da rendere ormai inattuale la ricordata concezione delle “norme interposte”», con la conseguenza che si deve «escludere che, in una fattispecie quale quella oggetto del giudizio principale, il giudice possa ritenersi abilitato a non applicare, omissis, le norme interne ritenute incompatibili con l’art. 6» della CEDU. (Corte Cost. 1.3.2011 n. 80).

Le norme CEDU, così come interpretate dalla Corte di Strasburgo, si collocano, come già evidenziato, ad un livello sub-costituzionale e sono soggette al controllo di legittimità costituzionale da parte della Consulta, chiamata a verificare - previo giudizio di ammissibilità in punto di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione da parte del giudice *a quo* - che esse siano compatibili non soltanto con i diritti fondamentali ma anche con tutte le disposizioni della Costituzione italiana.

La Corte costituzionale ha poi escluso che “le pronunce della Corte di Strasburgo siano incondizionatamente vincolanti ai fini del controllo di costituzionalità delle leggi nazionali. Tale controllo deve sempre ispirarsi al ragionevole bilanciamento tra il vincolo derivante dagli obblighi internazionali, quale imposto dall’art. 117, primo comma, della Costituzione, e la tutela degli interessi costituzionalmente protetti contenuta in altri articoli della Costituzione”.

La Consulta ha, altresì, chiarito, quanto ai rapporti tra le due Corti che “hanno in definitiva ruoli diversi, sia pure tesi al medesimo obiettivo di tutelare al meglio possibile i diritti fondamentali dell’uomo ... l’interpretazione della Convenzione di Roma e dei Protocolli spetta alla Corte di Strasburgo ... a questa Corte ... spetta, invece, accertare il contrasto e, in caso affermativo, verificare se le stesse norme CEDU, nell’interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo, garantiscano una tutela dei diritti fondamentali almeno equivalente al livello garantito dalla Costituzione italiana”. (Corte Cost. sentenza n. 349 del 2007).

Ammettere un potere (o addirittura un obbligo di non applicare la legge, in contrasto col principio Costituzionale che il giudice è soggetto unicamente alla legge (art. 101 Cost.), significherebbe aprire un pericoloso varco al principio di divisione dei poteri, avallando una funzione di revisione legislativa da parte del potere giudiziario, che appare estraneo al nostro sistema costituzionale, determinando il giudice eventuali limiti di applicazione della normativa nazionale per contrasto con pronunce della Corte di Giustizia, esorbitando dai suoi poteri.

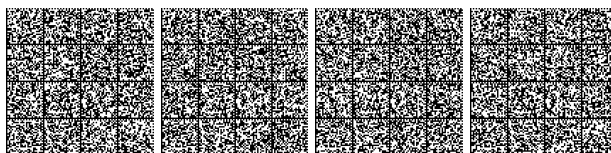
L’abrogazione della legge è vincolata alle ipotesi contemplate dall’art. 15 disp. prel. c.c. e 136 Cost., che non tollerano la disapplicazione da parte del giudice, pur dovendo essere interpretata alla luce dei principi sovranazionali, con le puntualizzazioni sovra evidenziate.

3. Profili di incostituzionalità dell’art. 187-ter punto 1 del decreto legislativo n. 58 del 1998 alla luce della sentenza della Corte EDU del 4 marzo 2014 (Causa Grande Stevens ed altri c. Italia)

La pronuncia della CEDU cit. afferma, come già evidenziato, il principio del *ne bis in idem* alla luce dell’art. 4, par. 1, del Protocollo n. 7 della CEDU, il quale vieta la duplicazione di giudizi penali e amministrativi e, conseguentemente, la doppia applicazione di sanzioni penali nei confronti dei medesimi soggetti e per i medesimi fatti oggetto di sentenza passata in giudicato.

In particolare, per quanto di interesse nel presente giudizio, la CEDU ha rilevato che:

a) al fine di stabilire se i fatti su cui si è formato il giudicato sono da considerarsi i medesimi per i quali si procede in altro giudizio, occorre aver riguardo non al fatto inteso in senso giuridico, ossia alla fattispecie astratta descritta dagli artt. 187-ter e 185 TUF, ma al fatto in senso storico-naturalistico, ossia alla fattispecie concreta oggetto dei due procedimenti, a prescindere dagli elementi costitutivi rispettivamente previsti dai menzionati articoli;



b) il presupposto al quale è collegata l'efficacia preclusiva di un nuovo giudizio sullo stesso fatto storico è costituito dal passaggio in giudicato del provvedimento che definisce uno dei due procedimenti riconducibili alla materia penale;

c) le sanzioni irrogate dalla Consob per la fattispecie di manipolazione del mercato di cui all'art. 187-ter TUF, benché formalmente qualificate come amministrative dall'ordinamento italiano, debbono essere ricondotte alla "materia penale" agli effetti dell'art. 4 del Protocollo n. 7 della CEDU, e ciò in ragione sia della "natura dell'illecito" (ossia della rilevanza dei beni protetti e della funzione anche deterrente della fattispecie in questione) sia della natura e del grado di severità delle sanzioni (pecuniarie ed interdittive) previste dalla legge e concretamente comminate ai ricorrenti.

Il giudice nazionale non può ignorare, nella controversia che è chiamato a decidere, l'interpretazione che delle norme pattizie viene data dalla Corte di Strasburgo, con la conseguenza che, nella realizzazione dell'equo processo ed allo scopo di assicurare la parità effettiva delle armi in senso sostanziale e processuale (art. 111, 1 comma, Cost.), il giudice interno, affinché la sua statuizione risulti aderente alle norme della Convenzione, deve tenere conto anche dell'elaborazione del diritto vivente quale proveniente proprio dalla Corte di Strasburgo, che della Convenzione è il più autorevole interprete.

Vanno, per comodità espositiva, individuate le norme rilevanti nella fattispecie.

L'art. 185 TUF (Manipolazione del mercato), prevede che venga punito con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da euro ventimila a euro cinque milioni - «Chiunque diffonde notizie false o pone in essere operazioni simulate o altri artifici concretamente idonei a provocare una sensibile alterazione del prezzo di strumenti finanziari». (prevedendo anche il raddoppio di dette pene ai sensi dall'art. 39, comma 1, della l. n. 262/2005).

Sotto il profilo amministrativo la legge n. 62/2005 ha rafforzato le competenze della Consob, cui è stata attribuita un'autonoma potestà sanzionatoria in via amministrativa, tra l'altro, delle condotte di manipolazione del mercato.

L'art. 187-ter, comma 1, TUF (Manipolazione del mercato), prevede: «Salve le sanzioni penali quando il fatto costituisce reato, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro ventimila a euro cinque milioni chiunque, tramite mezzi di informazione, compreso internet o ogni altro mezzo, diffonde informazioni, voci o notizie false o fuorvianti che forniscano o siano suscettibili di fornire indicazioni false ovvero fuorvianti in merito agli strumenti finanziari».

Il comma 3, lett. e), dell'art. 187-ter TUF, fa «salve le sanzioni penali quando il fatto costituisce reato», prevedendo che le stesse sanzioni amministrative pecuniarie si applicano a chiunque pone in essere «operazioni od ordini di compravendita che utilizzano artifici od ogni altro tipo di inganno o di espediente».

Dall'esame comparato delle predette norme si evince il sistema del c.d. doppio binario tra il reato di manipolazione del mercato (art. 185 TUF) e la analoga fattispecie amministrativa (art. 187-ter TUF) essendo prevista, nei rispettivi giudizi, una duplice sanzione penale ed amministrativa, in antitesi col principio espresso dalla sentenza CEDU "Grande Stevens", cit., che ha, invece, affermato l'opposto ed antitetico principio del "ne bis in idem".

Tale ultimo principio è individuabile in fonti di produzione normativa di livello internazionale e interunione, oltre ad essere affermato dalla giurisprudenza nazionale, ma solamente, in tale ultimo caso, con riferimento a sanzioni di carattere strettamente penale.

In sede di diritto internazionale pattizio, il principio del "ne bis in idem", è sancito dall'art. 4 del Protocollo n. 7 della CEDU, rubricato «Diritto di non essere giudicato o punito due volte», il quale, al comma 1, dispone che «Nessuno può essere perseguito o condannato penalmente dalla giurisdizione dello stesso Stato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato a seguito di una sentenza definitiva conformemente alla legge ed alla procedura penale di tale Stato».

Il divieto del *bis in idem*, a livello interunione, è previsto dall'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (c.d. "Carta di Nizza"), intitolato «Diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato», il quale stabilisce che «Nessuno può essere perseguito o condannato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato nell'Unione a seguito di una sentenza penale definitiva conformemente alla legge».

La medesima garanzia in ambito nazionale, è riconosciuta dall'art. 649 c.p.p., rubricato «Divieto di un secondo giudizio», il quale prescrive che «L'imputato prosciolto o condannato con sentenza o decreto penale divenuti irrevocabili non può essere di nuovo sottoposto a procedimento penale per il medesimo fatto, neppure se questo viene diversamente considerato per il titolo, per il grado o per le circostanze, salvo quanto disposto dagli artt. 69, comma 2, e 345».

Nel caso "Grande Stevens" appare chiaro l'orientamento dei giudici di Strasburgo, di rimproverare agli organi giurisdizionali la mancata disapplicazione di un principio (*ne bis in idem*) che il legislatore nazionale ha introdotto in materia penale ma non nei rapporti tra sanzione amministrativa di natura penale e sanzione penale.



Va rilevato che i medesimi comportamenti oggetto della sentenza di patteggiamento sono in effetti puniti con una sanzione qualificata come «amministrativa» dall'art. 187-ter punto 1 del decreto legislativo n. 58 del 1998, in aggiunta alla sanzione penale. La mancata previsione dell'allargamento del principio "*ne bis in idem*" anche ai rapporti tra processi e, specificamente, tra sanzione penale e amministrativa di natura penale appare non conforme alle norme costituzionali, il che comporta che la questione di costituzionalità che con la presente ordinanza si solleva è rilevante nel giudizio *de quo*, giacché non appare conforme ai principi sovranazionali sanciti dalla CEDU la previsione del doppio binario e, quindi della cumulabilità tra sanzione penale e amministrativa, applicata in processi diversi, qualora quest'ultima abbia natura di sanzione penale, ancorché davanti alla Cedu la prospettazione riguardasse la sanzione penale conseguente alla sanzione amministrativa e nel presente giudizio si tratti di sanzione amministrativa comminata dalla Consob successiva a sanzione penale.

Va, anche rimessa alla Consulta, alla luce dei principi CEDU, determinare il rilievo, ai fini della applicazione del principio del "*ne bis in idem*", della valutazione, da parte del giudice nazionale, della effettiva afflittività della sanzione penale che, nella specie, è limitata, di fatto, alle sole pene accessorie (la pena in concreto inflitta - tre anni - è stata dichiarata interamente condonata), senza che sia emersa prova, nel giudizio di merito, di un effettivo pregiudizio nella sfera personale - patrimoniale del Ricucci, non risultando comminata alcuna pena pecuniaria, mentre la sanzione comminata dalla Consob è, invece, solamente di natura pecuniaria (€ 5.000.000).

Trattasi di una valutazione di natura oggettiva che emerge dalle pronunce prodotte, che non implica alcuna valutazione di merito, eventualmente rimettibile al giudice del rinvio.

Al fine di offrire una panoramica il più possibile completa, occorre anche verificare se la obbligatorietà delle sanzioni amministrative nel sistema degli illeciti di *market abuse* sia configgente col sistema del c.d., divieto del *ne bis in idem*, allorché venga preliminarmente emessa una sanzione penale e se, eventualmente, quest'ultima, a prescindere dalla sua afflittività e proporzionalità, in relazione al fatto commesso, sia preclusiva alla comminatoria della sanzione amministrativa, o se ne debba solamente tenere conto al fine della successiva comminatoria della sanzione amministrativa.

Tali riflessioni sono indotte dalla direttiva 2003/6/CE (ed. Market Abuse Directive *MAD*) che in materia di abusi di mercato impone agli Stati membri l'obbligo di adottare sanzioni amministrative - «effective, proportionate and dissuasive» - lasciando loro la facoltà di prevedere nel contempo anche sanzioni penali - cd. "sistema a doppio binario" - in forza del quale, in caso di convergenza dei medesimi fatti, l'illecito penale concorre con il corrispondente illecito amministrativo, con conseguente cumulo delle rispettive sanzioni, in deroga al principio di specialità di cui all'art. 9 della legge n. 689 del 1981.

Il sistema del doppio binario è anche previsto dall'art. 187-duodecies del TUF (Rapporti tra procedimento penale e procedimento amministrativo e di opposizione), prevedendosi che «il procedimento amministrativo di accertamento e il procedimento di opposizione di cui all'art. 187-septies non possono essere sospesi per la pendenza del procedimento penale avente ad oggetto i medesimi fatti o fatti dal cui accertamento dipende la relativa definizione».

L'art. 187-terdecies del TUF (Esecuzione delle pene pecuniarie e delle sanzioni pecuniarie nel processo penale prevede, al comma 1, che «quando per lo stesso fatto è stata applicata a carico del reo o dell'ente una sanzione amministrativa pecuniaria ai sensi dell'art. 187-septies... la esazione della pena pecuniaria e della sanzione pecuniaria dipendente da reato è limitata alla parte eccedente quella riscossa dall'Autorità amministrativa».

Trattasi del principio del "*ne bis in idem* attenuato" a cui fa da contraltare il principio del doppio binario attenuato che potrebbero trovare anche applicazione nella fattispecie in esame ove la Consulta dovesse propendere per una pronuncia additiva. Potrebbe così anche trovare quantomeno parziale legittimità costituzionale il regime del c.d. "doppio binario", sia pure nei limiti che eventualmente la Corte vorrà individuare con conseguente cumulo delle rispettive sanzioni, valutando la possibile applicazione del principio della progressione illecita tra le due fattispecie, penale e amministrativa.

Nella sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Sez. II, del 4 mar 2014 (causa Grande Stevens ed altri c. Italia) «la Corte rammenta la sua consolidata giurisprudenza ai sensi della quale, al fine di stabilire la sussistenza di una «accusa in materia penale», occorre tener presente tre criteri: la qualificazione giuridica della misura in causa nel diritto nazionale, la natura stessa di quest'ultima, e la natura e il grado di severità della «sanzione» (Engel e altri c. Paesi Bassi, 8 giugno 1976, § 82, serie A n. 22). «Questi criteri sono peraltro alternativi e non cumulativi: affinché si possa parlare di «accusa in materia penale» ai sensi dell'art. 6 § 1, è sufficiente che il reato in causa sia di natura «penale» rispetto alla Convenzione, o abbia esposto l'interessato a una sanzione che, per natura e livello di gravità, rientri in linea generale nell'ambito della «materia penale». Ciò non impedisce di adottare un approccio cumulativo se l'analisi separata di ogni criterio non permette di arrivare ad una conclusione chiara in merito alla sussistenza di una «accusa in materia penale» (Jussila c. Finlandia [GC], n. 73053/01, §§ 30 e 31, CEDU 2006-XIII, e Zaicevs c. Lettonia, n. 65022/01, § 31, CEDU 2007-IX (estratti))».



L'imputazione di cui al capo g) della sentenza di patteggiamento (artt. 81, 185 d.lgs. 24.2.1998 n. 58 e successive modifiche prevede l'accusa, nei confronti del Ricucci, quale Presidente del Consiglio di Amministrazione della Magiste International s.a. e quale dominus di fatto della Garlsson Real Estate s.a. di "diffusione di notizie false concretamente idonee a provocare una sensibile alterazione del prezzo del titolo RCS Mediagroup", mediante condotte specificamente evidenziate che sono sostanzialmente le medesime contestate con la violazione amministrativa.

Sempre in relazione al capo g) contestato al Ricucci, la sentenza penale prevede l'aumento per la continuazione determinato in mesi quattro di reclusione, mentre la pena inflitta è stata di complessivi anni 4 e mesi 6 di reclusione (di cui anni 4 per il reato di corruzione, anni 2, mesi 6 per la continuazione), pena ridotta ad anni 3 per la scelta del rito e quindi, estinta per indulto ex l. 241/06.

Va anche considerato che sono state applicate al Ricucci le pene accessorie della: a) interdizione dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese per la durata di anni tre; b) incapacità di contrattare con la P.A. per anni 3, salvo che per ottenere la prestazione di un pubblico servizio; c) interdizione dalle funzioni di rappresentanza e assistenza in materia tributaria per anni 3; d) interdizione perpetua dall'ufficio di componente di commissione tributaria; e) pubblicazione della sentenza su due quotidiani di rilevanza nazionale; f) interdizione dai pubblici uffici per anni 3. Va, tuttavia, rilevato che sia la condanna penale (con pena estinta per indulto), sia le sanzioni accessori sono state comminate in forza di reati in parte diversi da quelli oggetto della sanzione amministrativa (a cui corrisponde la pena inflitta, quale continuazione (art. 81 c.p.p.) di mesi 4).

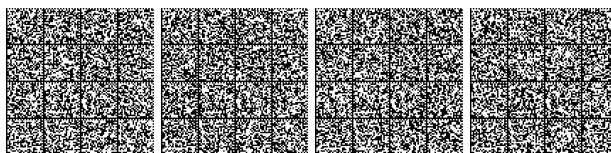
In concreto la sanzione penale non risulta essere stata oggettivamente afflittiva, essendo stata interamente condonata a seguito di indulto e non essendo emerso, nel giudizio di merito che le pena accessorie abbiano avuto anch'esse efficacia, in concreto, oggettivamente afflittive, nei confronti del Ricucci.

Si chiede anche alla Consulta anche di verificare se il principio del «*ne bis in idem*» sancito dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (Cedu), vieti *tout court* di sanzionare, in diversi processi, due volte lo stesso illecito, impedendo allo stato membro di comminare una violazione amministrativa di natura penale in presenza di una sanzione penale per gli stessi fatti, o viceversa, e quindi se sia sufficiente l'astratta comminatoria di una sanzione penale a rendere illegittima la successiva sanzione amministrativa, sempre che abbia natura penale, oppure se debba, comunque, tenersi conto, nella determinazione della sanzione amministrativa, della sanzione penale, in ossequio ai principi di effettività e proporzionalità.

Le ragioni che precedono, riassumibili nell'impossibilità da parte di questa Corte, di disapplicare una legge dello Stato, pur ritenuta in contrasto con la C.E.D.U. escludono che la questione possa essere risolta in via interpretativa, con l'adozione di una lettura *secundum constitutionem*, anche facendo ricorso a tutti gli ordinari criteri ermeneutici, non essendo in grado questa Corte di applicare la legge nazionale conformemente alla CEDU nell'interpretazione fornita dalla stessa Corte EDU. I principi affermati dalla CEDU nella sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Sez. II, del 4 marzo 2014 (causa Grande Stevens ed altri c. Italia) con riferimento all'art. 187-ter punto 1 del decreto legislativo n. 58 del 1998, appaiono in contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost. Costituzione, e inducono a rimettere gli atti alla Corte Costituzionale per un rinnovato esame della norma, anche alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che, come sopra spiegato, non consente di supplire alla funzione del legislatore mediante un coordinamento delle fonti nel senso di affermare la prevalenza di quella convenzionale su quella interna.

Conclusivamente, va dichiarata rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale riguardante l'art. 187-ter punto 1 del decreto legislativo n. 58 del 1998, alla luce della sentenza della Corte EDU del 4 marzo 2014, che ha ritenuto che le sanzioni amministrative previste dalla disciplina italiana sugli abusi di mercato siano da considerarsi "penali", a prescindere dalla loro qualificazione formale nel diritto interno, per contrasto con l'art. 117 Cost., primo comma, Cost., anche alla luce degli artt. 2 e 4 del Protocollo n. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nella parte in cui, prevedendo la comminatoria congiunta della sanzione penale prevista dall'art. 185 del d.lgs. n. 58 del 1998 e della sanzione amministrativa prevista per l'illecito di cui all'art. 187-ter d.lgs. cit., violando i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali, in ragione della definitività della sentenza del Tribunale di Roma n. 24796/08 del 10.12.2008, passata in giudicato nei confronti delle parti ricorrenti.

Ai sensi dell'art. 23 legge 11 marzo 1953 n. 87, alla dichiarazione di rilevanza nel giudizio e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, segue la sospensione del giudizio, e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.



P. Q. M.

Dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 187-ter punto 1 del decreto legislativo n. 58 del 1998 alla luce della sentenza della Corte EDU del 4 marzo 2014 e alla luce l'applicazione del principio del "ne bis in idem" di cui agli artt. 2 e 4 del Protocollo 7 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), in ragione della definitività della sentenza del Tribunale di Roma n. 24796/08 del 10.12.2008, passata in giudicato.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del giudizio.

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

Roma, 6 novembre 2014

Il Presidente: DOTT. Antonio Merone

15C00093

n. 53

*Ordinanza del 15 ottobre 2014 del Tribunale di Trento
nel procedimento penale a carico di Franzoi Adolfo e Franzoi Stefania*

Reati e pene - Reato di omesso versamento di ritenute certificate - Fatti commessi sino al 17 settembre 2011 - Previsione di una soglia di punibilità di 50.000 euro anziché di 103.291,38 euro - Violazione del principio di uguaglianza a fronte di quanto previsto, a seguito della sentenza n. 80 del 2014 della Corte costituzionale, con riferimento ai fatti commessi sino alla medesima data, per l'analogo reato di omesso versamento IVA.

- 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 TRENTO

SEZIONE UNICA PENALE

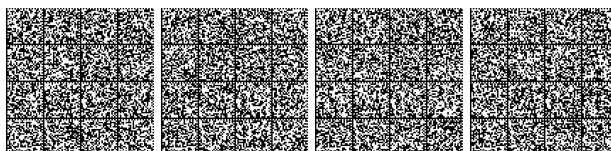
Il giudice sulla richiesta del difensore degli imputati, osserva quanto segue.

Svolgimento del processo

Con decreto di giudizio immediato conseguente ad opposizione a decreto penale di condanna Franzoi Adolfo e Franzoi Stefania erano tratti in giudizio ex art. 464 c.p.p. innanzi al Tribunale di Trento, in composizione monocratica, per rispondere «del reato p. e p. dagli artt. 110 c.p. e 10-*bis* d.lgs. n. 74/2000 perché, in concorso tra loro, in qualità di amministratori della società DEVA srl, omettevano di versare entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale dei sostituti d'imposta le ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituti d'imposta per complessivi € 52.791 in relazione all'anno 2009. Fatto commesso in Trento il 20 agosto 2011».

Revocato il decreto penale di condanna, chieste ed ammesse le prove (documentali ed orali) ed iniziata l'istruttoria dibattimentale, all'odierna udienza l'avv. Michele Buseti del Foro di Trento, difensore di fiducia degli imputati, ha insistito nella questione di legittimità.

Il PM ha espresso parere favorevole.



Rilevanza della questione

All'esito dell'istruttoria, è pacifico e documentato:

che gli imputati sono gli amministratori della DEVA srl;

che risulta tempestivamente presentata la dichiarazione annuale dei sostituti d'imposta (Modello 770 semplificato 2010) recante l'importo di € 52.791 quali ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai terzi sostituti per l'anno 2009;

che le ritenute non risultano versate dalla società entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale dei sostituti d'imposta (20 agosto 2010, quale termine prorogato per il 2010 dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 luglio 2010, nella *Gazzetta Ufficiale* n. 179 del 3 agosto 2010);

che la società è in liquidazione dal 15 giugno 2011;

che con sentenza del 21 gennaio 2014 il Tribunale di Trento ha dichiarato il fallimento della società.

Allo stato degli atti, il delitto p. e p. dell'art. 10-bis d.lgs. n. 74/2000 appare correttamente contestato innanzi allo scrivente giudice, sotto il profilo della competenza e dell'ipotesi di reato astrattamente realizzata, trattandosi di omesso pagamento di ritenute certificate, ascritto agli amministratori della società contribuente. Quale reato omissivo proprio ed istantaneo, l'omesso versamento nel termine è punibile per il superamento della soglia prevista dalla legge.

Nel caso in esame, l'importo omesso desumibile dagli atti è pari ad € 52.791 per l'anno d'imposta 2009, sicché è superiore alla soglia di € 50.000 (prevista dall'art. 10-bis d.lgs. n. 74/2000) ed è inferiore a quella di € 103.291,38 (attualmente prevista dall'art. 10-ter d.lgs. cit., per i fatti commessi sino al 17 settembre 2011), come è già emesso nel corso dell'istruttoria dibattimentale.

L'importo indicato è quello corrispondente alla dichiarazione modello 770 Semplificato, ritualmente presentata.

Consegue che, nel caso di accoglimento della questione di costituzionalità, verrebbe meno l'illiceità penale del fatto, permanendo il solo illecito amministrativo. Al contrario, nel caso di mancato accoglimento, l'esito del giudizio sarebbe sfavorevole per gli imputati.

Non manifesta infondatezza della questione

Non appare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, limitatamente alle condotte omissive sino al 17 settembre 2011, alla luce della sentenza della Corte costituzionale 8 aprile 2014, n. 80, sulla fattispecie di cui all'art. 10-ter d.lgs. cit., nella parte in cui, in luogo della soglia di € 103.291,38, indica la soglia di € 50.000.

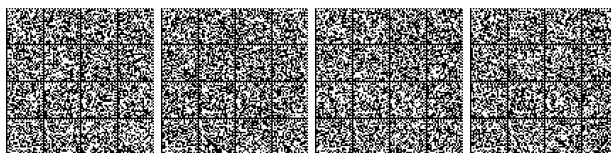
Il reato di cui all'art. 10-bis d.lgs. n. 74/2000, introdotto dall'art. 1 comma 414 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, punisce con la pena della «reclusione da sei mesi a due anni chiunque non versa entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale di sostituto d'imposta ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituti, per un ammontare superiore a cinquantamila euro per ciascun periodo d'imposta».

Il termine di comparizione è costituito dalla fattispecie di cui all'art. 10-ter d.lgs. n. 74/2000.

Evoluzione normativa. In materia di violazioni relative alle ritenute certificate, l'art. 2, legge n. 516/1982 (come sostituito dall'art. 3, d.l. n. 83/1991 conv. nella legge n. 154/1991) prevedeva tre fattispecie contravvenzionali (omessa presentazione della dichiarazione; mancato versamento di ritenute alle quali il contribuente era obbligato per legge; omesso versamento di ritenute certificate d'importo superiore a lire 10 milioni) ed una fattispecie delittuosa (omesso versamento di ritenute certificate d'importo superiore a lire 25 milioni). Detto sistema pertanto considerava penalmente rilevanti sia la condotta di omessa dichiarazione che quella di omesso versamento, prevedendo per quest'ultima delle soglie per la rilevanza penale del fatto.

Con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 74/2000 entrambe le condotte (omessa dichiarazione ed omesso versamento) divennero penalmente lecite, in attuazione di una scelta di politica criminale volta a sanzionare penalmente le sole ipotesi di omessa o infedele dichiarazione e riservando all'area dell'illecito amministrativo gli aspetti relativi alla riscossione dei tributi.

Con la legge finanziaria 2005 fu introdotta una nuova fattispecie di reato, limitata alla condotta un tempo punita ex art. 2, comma 3, legge n. 516/1982. La fattispecie è stata configurata come delitto, a dolo generico, con un'unica soglia di riferimento e con limiti edittali diversi dall'ipotesi di reato precedentemente in vigore.



Rapporti tra l'art. 10-*bis* e l'art. 10-*ter* d.lgs. n. 74/2000. Con l'introduzione degli artt. 10-*ter* e quater d.lgs. n. 74/2000 (art. 35, comma 7, d.l. n. 223/2006 conv. in legge n. 248/2006) il legislatore ha previsto una specifica fattispecie di reato per l'omesso versamento di IVA. Alla luce del rinvio testuale, contenuto nelle richiamate disposizioni, all'art. 10-*bis* d.lgs. cit., si è posta la questione dei rapporti fra le due norme.

Sotto il profilo dell'evoluzione normativa, si rileva che l'omesso versamento in materia di IVA costituiva un illecito amministrativo, sicché solo con la novella del 2006 l'omesso versamento IVA ha assunto valenza penale.

Sussistono aspetti differenziali fra le due fattispecie, quali la natura del tributo non versato, i soggetti attivi (potendo un soggetto IVA non essere sostituto d'imposta) e la disciplina dell'accantonamento e del versamento.

Le due fattispecie presentano elementi di omogeneità.

Sotto il profilo storico, in epoca prossima, risultano introdotti a modifica di un impianto punitivo, contenuto nel d.lgs. n. 74/2000 nel testo originario, che intendeva sanzionare la fase introduttiva e dichiarativa (infedele dichiarazione o omessa presentazione della dichiarazione) piuttosto che la fase adempitiva, con l'effetto di rendere penalmente rilevante l'inadempimento nella fase della riscossione, sia pure con l'individuazione di una specifica soglia.

Sotto il profilo del bene giuridico tutelato, dagli atti parlamentari emerge che l'introduzione dell'art. 10-*bis* d.lgs. cit. aveva la finalità di «assicurare tutela penale all'interesse protetto della corretta e puntuale percezione dei tributi»; e che l'introduzione dell'art. 10-*ter* aveva quella di «rafforzare le misure dirette a contrastare l'evasione IVA».

Sotto l'aspetto strutturale, oltre al richiamato espresso fra fattispecie, vengono in rilievo condotte del tutto analoghe, costituite da una fase di adempimento dell'obbligo (dichiarazione caratterizzata dalla tempestività di presentazione e dalla fedeltà e correttezza dei dati riportati), seguita dal mancato tempestivo versamento degli importi indicati nelle rispettive dichiarazioni. Si tratta pertanto di reati volti, in entrambi i casi, a sanzionare l'evasione nella fase di riscossione del tributo.

L'omogeneità risulta ulteriormente confermata dal legislatore del 2011, il quale, nel modificare le soglie previste dagli artt. 4 e 5 d.lgs. n. 74/2000, ha tenuto ferma la soglia prevista dagli artt. 10-*bis*, *ter* e quater, d.lgs. cit.

Più complessa appare l'omogeneità delle fattispecie sotto il profilo della relazione esistente tra il contribuente e gli importi indicati nelle rispettive dichiarazioni, con particolare riferimento alla qualificazione delle condotte come «appropriative» e di «omesso accantonamento». In materia di ritenute certificate, si rileva che la disciplina prevede che l'imposta sia riscossa in tutto o in parte investendo un soggetto (il sostituto d'imposta) del compito di effettuare una ritenuta alla fonte sulle somme corrisposte al terzo (il sostituto) e, quindi, di versare all'erario le somme a tale titolo trattenute (artt. 23 ss. d.P.R. n. 600/1973); il sostituto è altresì tenuto a certificare al terzo sostituto l'effettuazione della ritenuta (art. 4 d.P.R. n. 322/1998); tale certificazione libera il terzo sostituto (integralmente o parzialmente, a seconda che la ritenuta sia a titolo d'imposta o a titolo d'acconto) dall'obbligazione tributaria, trasferendo in capo al sostituto l'obbligo di versare quanto trattenuto e certificato. Inoltre, il sostituto deve presentare annualmente una dichiarazione, indicando compensi corrisposti e ritenute effettuate. In materia di imposta sul valore aggiunto il soggetto passivo coincide con il soggetto che cede il bene o presta il servizio ed incassa per conto dell'Erario l'imposta.

Ove vi sia inadempimento nella fase della riscossione del tributo, in entrambi i casi sia il sostituto d'imposta che il soggetto IVA omettono il versamento di importi destinati ab origine all'Erario. Sussistono profili differenziali, posto che per l'IVA si tratta di un incasso del contribuente (per il quale si prospetta un obbligo di accantonamento) mentre per il sostituto d'imposta si tratta di un versamento di minore importo al terzo sostituto (sicché per il sostituto non potrebbe prospettarsi, *stricto sensu*, un analogo obbligo). Si osserva tuttavia che nella recente giurisprudenza, sviluppatasi in materia di elemento soggettivo (per i casi di dedotta inesigibilità per crisi d'impresa) i concetti di «obbligo di accantonamento» e di «condotta sostanzialmente appropriativa» risultano richiamati per entrambe le fattispecie di reato. Oltre alla ricorrente affermazione del principio in materia di IVA (*ex multis*, Cass. pen., sez. III, 6.11.13 - 21.1.2014, n. 2614/14, Saibene; sez. III, 17.12.13-27.1.14, n. 3656/14, Conte nonché, in obiter, Cass SU 30/1-5/3/14, n. 10561, Gubert), la Cassazione ha precisato che, in materia di omesso versamento di ritenute certificate «la situazione di colui che non versa l'imposta si risolve, di regola, in una condotta, cosciente e volontaria, la quale, in modo progressivo, si articola, in un primo momento, con il mancato accantonamento delle somme trattenute; successivamente con l'omesso versamento mensile secondo le scadenze previste dalla normativa tributaria; ed infine con la prosecuzione della condotta omissiva fino al termine ultimo fissato dalla norma penale» (Cass. 5/12/13 - 4/2/14, n. 5647/14, Mercurtello) e che la condotta costituisce indebita appropriazione di somme altrui (Cass. pen. sez. III, 1.12.10, n. 10120/11, Provenzale).

La sentenza Corte cost. n. 80/2014. A séguito della dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 10-*ter* d.lgs. n. 74/2000 per i fatti commessi sino al 17 settembre 2011, il rapporto di omogeneità fra le due fattispecie si è incrinato, per essere divenute operative due soglie sensibilmente diverse, a fronte di condotte analoghe.



Come specificato dalla Corte costituzionale, il sistema delineato dal legislatore del 2011 aveva dato luogo ad un'evidente contraddizione, caratterizzata dal rilievo che — limitatamente ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011 — le condotte più gravi, quali l'infedele dichiarazione (art. 4, d.lgs. cit.) presentavano delle soglie (rispettivamente pari a lire 200 milioni e a lire 150 milioni) superiori a quella prevista per l'omesso versamento di importi contenuti nella dichiarazione presentata (€ 50.000). Si era così verificato l'effetto contraddittorio per il quale le condotte più gravi (dichiarazione omessa o infedele) avevano un'area penalmente lecita più ampia di quella propria di condotte comparativamente meno gravi (omesso versamento di somme correttamente indicate nella dichiarazione presentata). La contraddizione è stata rimossa dalla sentenza Corte cost. n. 80/2014, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10-ter d.lgs. cit. nella parte in cui, con riferimento ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, punisce l'omesso versamento dell'imposta sul valore aggiunto, dovuta in base alla relativa dichiarazione annuale, per importi non superiori, per ciascun periodo di imposta, ad euro 103.291,38.

Gli effetti sull'art. 10-bis, d.lgs. n. 74/2000. Come è emerso sin dai primi interventi dottrinali relativi alla richiamata sentenza della Corte costituzionale, non appare ipotizzabile un «effetto diretto» della pronuncia di incostituzionalità n. 80/2014 sulla fattispecie di cui all'art. 10-bis, d.lgs. cit.

Una prima lettura, contenuta anche nell'eccezione di incostituzionalità del presente giudizio, ha delineato una riproposizione della relazione tra art. 10-bit e gli artt. 4-5 d.lgs. cit. alla stessa stregua della motivazione indicata in Consulta per l'art. 10-ter. Secondo tale prospettazione, così come le soglie degli artt. 4-5 d.lgs. cit. ponevano in essere un sistema contraddittorio, in quanto più elevate di quella prevista nell'art. 10-ter d.lgs. cit., allo stesso modo dette soglie generavano un apparato contraddittorio, in quanto più elevate di prevista nell'art. 10-bis. Detta interpretazione muove tuttavia da un presupposto esegetico non condivisibile, quale quello secondo cui gli artt. 4-5 d.lgs. n. 74/2000 si riferirebbero non solo alle dichiarazioni dei redditi ed alle dichiarazioni IVA, ma anche a quelle cui è tenuto il sostituto d'imposta. La lettura, proposta da una parte della dottrina nella vigenza della legge n. 516/1982 e nella prima fase applicativa del d.lgs. n. 74/2000, è in contrasto con la dottrina maggioritaria e con l'interpretazione giurisprudenziale (sul punto, Cass. pen., sez. III, 6/3-19/4.02, n. 14772, Zorzi e a.; Trib. Genova 26.2.01, in Il Fisco, 2001, 9315). Conseguenza l'assenza di effetto diretto, non esistendo — in materia di ritenute certificate — uno schema penal-tributario che ponga in relazione l'omessa presentazione e l'omesso versamento.

Superata l'ipotesi dell'applicabilità diretta, una seconda lettura ha valorizzato l'omogeneità fra le fattispecie in comparazione. Alla luce di detti elementi di omogeneità, *supra* richiamati, la disciplina applicabile a séguito della sentenza della Consulta dà luogo a disparità di trattamento per i fatti commessi sino al 17 settembre 2011, posto che la soglia di rilevanza penale per l'omesso versamento IVA è pari ad € 103.291,38 mentre quella per l'omesso versamento di ritenute certificate è pari ad € 50.000.

Come già indicato, la disciplina del reato di omesso versamento IVA (con l'intervento correttivo della Consulta) per i fatti commessi sino al 17 settembre 2011 viene ad essere modificata rispetto a quelle dall'art. 10-bis; detta modifica tuttavia non è frutto di uno specifico intento del legislatore, nell'ambito della propria discrezionalità.

La (sopravvenuta) discrasia fra le due disposizioni è l'effetto di un intervento normativo recante aspetti contraddittori, risolto dall'intervento della Corte. Lo stato conseguente alla sentenza di incostituzionalità presenta tuttavia una netta differenza fra le due fattispecie, in violazione del principio di ragionevolezza, in quanto è chiara la volontà del legislatore di trattare i due precetti penali con la medesima sanzione e le medesime soglie di punibilità.

È noto che, di recente la Corte ha rigettato la questione di legittimità costituzionale del reato di omesso versamento di ritenute previdenziali in rapporto alle soglie contenute nel reato di omesso versamento di ritenute certificate, per eterogeneità delle fattispecie, salva ogni valutazione nel merito dell'effettiva offensività della condotta (Corte cost. n. 139/14). A sua volta, la S.C. ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis, d.lgs. n. 74/2010 per assertedo contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto, da un lato, è irrilevante che la condotta vietata si realizzi in un momento diverso dalla dichiarazione e, dall'altro, la previsione di uno specifico reato per il mancato pagamento di un debito per imposte sostitutive dovute dal sostituto, e non anche per il mancato pagamento del debito IRPEF o IVA anche se di importo superiore, trova logica e razionale giustificazione nel profilo di indebita appropriazione di somme altrui di cui si ha la detenzione. (Cass. pen. sez. III, 1.12.10, n. 10120/11, Provenzale).

Nel caso in esame, il rapporto tra gli artt. 10-bis e 10-ter induce ad effettuare una valutazione di omogeneità, con particolare riferimento all'assistenza di una soglia di punibilità che, prefigurata dal legislatore come identica, è divenuta sensibilmente differente a séguito dell'intervento correttivo.

[La presente ordinanza è stata redatta in collaborazione con la dott.ssa Chiara Andrighettoni, tirocinante ex art. 73 d.l. n. 69/2013 convertito nella legge n. 98/2013].



P. Q. M.

Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della proposta questione, così provvede:

1) *solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, nella parte in cui, con riferimento ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, punisce l'omesso versamento delle ritenute certificate, dovute in base alla relativa dichiarazione annuale, per importi non superiori, per ciascun periodo d'imposta, ad euro 50.000 invece che ad euro 103.291,38, per violazione dell'art. 3 della Costituzione;*

2) *dispone a cura della Cancelleria la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la comunicazione al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Presidenti delle Camere;*

3) *sospende il giudizio in corso;*

4) *dà comunicazione alle parti presenti mediante lettura della presente ordinanza.*

Trento, addì 15 ottobre 2014

Il giudice: BORRELLI

15C00094

N. 54

Ordinanza del 7 novembre 2014 del Tribunale di Trento nel procedimento penale a carico di Rinaldi Marco

Reati e pene - Reato di omesso versamento di ritenute certificate - Fatti commessi sino al 17 settembre 2011 - Previsione di una soglia di punibilità di 50.000 euro anziché di 103.291,38 euro - Violazione del principio di uguaglianza a fronte di quanto previsto, a seguito della sentenza n. 80 del 2014 della Corte costituzionale, con riferimento ai fatti commessi sino alla medesima data, per l'analogo reato di omesso versamento IVA.

- 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 TRENTO

SEZIONE UNICA PENALE

Il giudice sulla richiesta del difensore dell'imputato, osserva quanto segue.

Svolgimento del processo.

A seguito di decreto di citazione diretta, Rinaldi Marco era tratto a giudizio innanzi al Tribunale di Trento, in composizione monocratica, per rispondere "del reato p. e p. dagli artt. 81 c.p. e 10-bis d.lgs. 74/00 perché, in qualità di legale rappresentante della società Pan Carraro srl, in esecuzione del medesimo disegno criminoso, ometteva il versamento delle ritenute certificate nella misura di euro 56.077,00 per l'anno 2008 e di euro 142.923,00 per l'anno 2009, dovute in base alla dichiarazione mod. 770 entro il termine per la presentazione della dichiarazione annuale di sostituto d'imposta.

In Trento (luogo di accertamento) il 31.7.2009 e il 20.8.2010.

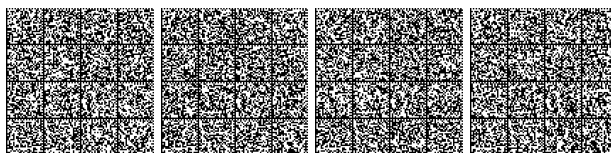
Nelle fasi preliminari l'apertura del dibattimento, la difesa dell'imputato chiedeva procedersi con rito abbreviato, indi sollevava questione di costituzionalità depositando apposita memoria.

Il PM esprimeva parere favorevole.

Rilevanza della questione.

All'esito dell'istruttoria, è pacifico e documentato:

- che l'imputato è legale rappresentante nonché amministratore della Pan Carraro srl (ora s.n.c.);



- che risulta tempestivamente presentata la dichiarazione annuale dei sostituti d'imposta (Modello 770 semplificato) recante gli importi, sopra indicati quali ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai terzi sostituiti per gli anni 2008 e 2009;

- che le ritenute non risultano versate dalla società entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale dei sostituti d'imposta.

Allo stato degli atti, il delitto p. e p. dall'art. 10-bis d.lgs. 74/00 appare correttamente contestato innanzi allo scrivente giudice, sotto il profilo della competenza e dell'ipotesi di reato astrattamente realizzata, trattandosi di omesso pagamento di ritenute certificate, ascritto all'amministratore della società contribuente. Quale reato omissivo proprio ed istantaneo, l'omesso versamento nel termine è punibile per il superamento della soglia prevista dalla legge.

Nel caso in esame, l'importo omesso desumibile dagli atti è pari ad € 56.077,00 per l'anno d'imposta 2008, sicché è superiore alla soglia di € 50.000 (prevista dall'art. 10-bis d.lgs. 74/00) ed è inferiore a quella di € 103.291,38 (attualmente prevista dall'art. 10-ter d.lgs. cit., per i fatti commessi sino al 17.9.11).

L'importo indicato è quello corrispondente alla dichiarazione modello 770 semplificato, ritualmente presentata.

Consegue che nel caso di accoglimento della questione di costituzionalità, verrebbe meno l'illiceità penale del fatto, permanendo il solo illecito amministrativo. Al contrario, nel caso di mancato accoglimento, l'esito del giudizio sarebbe sfavorevole per gli imputati.

Non manifesta infondatezza della questione.

Non appare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, limitatamente alle condotte omissive sino al 17.9.11, alla luce della sentenza della Corte costituzionale 8.4.14 n. 80 sulla fattispecie di cui all'art. 10-ter d.lgs. cit., nella parte in cui, in luogo della soglia di € 103.291,38, indica la soglia di € 50.000.

Il reato di cui all'art. 10-bis d.lgs. 74/2000, introdotto dall'art. 1 comma 414 della legge 30.12.04 n. 311 punisce con la pena della "reclusione da sei mesi a due anni chiunque non versa entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale di sostituto d'imposta ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituti, per un ammontare superiore a cinquantamila euro per ciascun periodo d'imposta".

Il termine di comparazione è costituito dalla fattispecie di cui all'art. 10-ter d.lgs. 74/00.

Evoluzione normativa.

In materia di violazioni relative alle ritenute certificate, l'art. 2 legge 516/82 (come sostituito dall'art. 3 d.l. 83/91 conv. nella legge 154/91) prevedeva tre fattispecie contravvenzionali (omessa presentazione della dichiarazione; mancato versamento di ritenute alle quali il contribuente era obbligato per legge; omesso versamento di ritenute certificate d'importo superiore a lire 10 milioni) ed una fattispecie delittuosa (omesso versamento di ritenute certificate d'importo superiore a lire 25 milioni). Detto sistema pertanto considerava penalmente rilevanti sia la condotta di omessa dichiarazione che quella di omesso versamento, prevedendo per quest'ultima delle soglie per la rilevanza penale del fatto.

Con l'entrata in vigore del d.lgs. 74/00 entrambe le condotte (omessa dichiarazione ed omesso versamento) divennero penalmente lecite, in attuazione di una scelta di politica criminale volta a sanzionare penalmente le sole ipotesi di omessa o infedele dichiarazione e riservando all'area dell'illecito amministrativo gli aspetti relativi alla riscossione dei tributi.

Con la legge finanziaria 2005 fu introdotta una nuova fattispecie di reato, limitata alla condotta un tempo punita ex art. 2 co. 3 legge 516/82. La fattispecie è stata configurata come delitto, a dolo generico, con un'unica soglia di riferimento e con limiti edittali diversi dall'ipotesi di reato precedentemente in vigore.

Rapporti tra l'art. 10-bis e l'art. 10-ter d.lgs. 74/00.

Con l'introduzione degli artt. 10-ter e *quater* d.lgs. 74/00 (art. 35 co. 7 d.l. 223/06 conv. in legge 248/06) il legislatore ha previsto una specifica fattispecie di reato per l'omesso versamento di IVA. Alla luce del rinvio testuale, contenuto nelle richiamate disposizioni, all'art. 10-bis d.lgs. cit., si è posta la questione dei rapporti fra le due norme.

Sotto il profilo dell'evoluzione normativa, si rileva che l'omesso versamento in materia di IVA costituiva un illecito amministrativo, sicché solo con la novella del 2006 l'omesso versamento IVA ha assunto valenza penale.



Sussistono aspetti differenziali fra le due fattispecie, quali la natura del tributo non versato, i soggetti attivi (potendo un soggetto IVA non essere sostituto d'imposta) e la disciplina dell'accantonamento e del versamento.

Le due fattispecie presentano elementi di omogeneità.

Sotto il profilo storico, in epoca prossima, risultano introdotti a modifica di un impianto punitivo, contenuto nel d.lgs. 74/00 nel testo originario, che intendeva sanzionare la fase introduttiva e dichiarativa (infedele dichiarazione o omessa presentazione della dichiarazione) piuttosto che la fase adempitiva, con l'effetto di rendere penalmente rilevante l'inadempimento nella fase della riscossione, sia pure con l'individuazione di una specifica soglia.

Sotto il profilo del bene giuridico tutelato, dagli atti parlamentari emerge che l'introduzione dell'art. 10-*bis* d.lgs. cit. aveva la finalità di "assicurare tutela penale all'interesse protetto della corretta e puntuale percezione dei tributi"; e che l'introduzione dell'art. 10-*ter* aveva quella di rafforzare le misure dirette a contrastare l'evasione Iva".

Sotto l'aspetto strutturale, oltre al richiamo espresso fra fattispecie, vengono in rilievo condotte del tutto analoghe, costituite da una fase di adempimento dell'obbligo (dichiarazione caratterizzata dalla tempestività di presentazione e dalla fedeltà e correttezza dei dati riportati), seguita dal mancato tempestivo versamento degli importi indicati nelle rispettive dichiarazioni. Si tratta pertanto di reati volti, in entrambi i casi, a sanzionare l'evasione nella fase di riscossione del tributo.

L'omogeneità risulta ulteriormente confermata dal legislatore del 2011, il quale, nel modificare le soglie previste dagli artt. 4 e 5 d.lgs. 74/00, ha tenuto ferma la soglia prevista dagli artt. 10-*bis*, *ter* e *quater* d.lgs. cit.

Più complessa appare l'omogeneità delle fattispecie sotto il profilo della relazione esistente tra il contribuente e gli importi indicati nelle rispettive dichiarazioni, con particolare riferimento alla qualificazione delle condotte come "appropriative" e di "omesso accantonamento". In materia di ritenute certificate, si rileva che la disciplina prevede che l'imposta sia riscossa in tutto o in parte investendo un soggetto (il sostituto d'imposta) del compito di effettuare una ritenuta alla fonte sulle somme corrisposte al terzo (il sostituto) e, quindi, di versare all'erario le somme a tale titolo trattenute (artt. 23 ss. d.p.r. 600/73); il sostituto è altresì tenuto a certificare al terzo sostituto l'effettuazione della ritenuta (art. 4 d.p.r. 322/98); tale certificazione libera il terzo sostituto (integralmente o parzialmente, a seconda che la ritenuta sia a titolo d'imposta o a titolo d'acconto) dall'obbligazione tributaria, trasferendo in capo al sostituto l'obbligo di versare quanto trattenuto e certificato. Inoltre, il sostituto deve presentare annualmente una dichiarazione, indicando compensi corrisposti e ritenute effettuate. In materia di imposta sul valore aggiunto il soggetto passivo coincide con il soggetto che cede il bene o presta il servizio ed incassa per conto dell'Erario l'imposta.

Ove vi sia inadempimento nella fase della riscossione del tributo, in entrambi i casi sia il sostituto d'imposta che il soggetto IVA omettono il versamento di importi destinati *ab origine* all'Erario. Sussistono profili differenziali, posto che per l'IVA si tratta di un incasso del contribuente (per il quale si prospetta un obbligo di accantonamento) mentre per il sostituto d'imposta si tratta di un versamento di minore importo al terzo sostituto (sicché per il sostituto non potrebbe prospettarsi, *stricto sensu*, un analogo obbligo). Si osserva tuttavia che nella recente giurisprudenza, sviluppatasi in materia di elemento soggettivo (per i casi di dedotta inesigibilità per crisi d'impresa) i concetti di "obbligo di accantonamento" e di "condotta sostanzialmente appropriativa" risultano richiamati per entrambe le fattispecie di reato. Oltre alla ricorrente affermazione del principio in materia di IVA (*ex multis*, Cass. pen., sez. III, 6.11.13 - 21.1.14, n. 2614/14, Saibene; sez. III, 17.12.13 - 27.1.14, n. 3656/14, Conte nonché, *in obiter*, Cass. SU 30/1-5/3/14 n. 10561, Gubert), la Cassazione ha precisato che, in materia di omesso versamento di ritenute certificate "la situazione di colui che non versa l'imposta si risolve, di regola, in una condotta, cosciente e volontaria, la quale, in modo progressivo, si articola, in un primo momento, con il mancato accantonamento delle somme trattenute; successivamente con l'omesso versamento mensile secondo le scadenze previste dalla normativa tributaria; ed infine con la prosecuzione della condotta omissiva fino al termine ultimo fissato dalla norma penale" (Cass. 5/12/13 - 4/2/14, n. 5647/14, Mercutello) e che la condotta costituisce indebita appropriazione di somme altrui (Cass. pen. sez. III, 1.12.10, n. 10120/11, Provenzale).

La sentenza C. Cost. 80/14.

A seguito della dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 10-*ter* d.lgs. 74/00 per i fatti commessi sino al 17 settembre 2011, il rapporto di omogeneità fra le due fattispecie si è incrinato, per essere divenute operative due soglie sensibilmente diverse, a fronte di condotte analoghe.

Come specificato dalla Corte costituzionale, il sistema delineato dal legislatore del 2011 aveva dato luogo ad un'evidente contraddizione, caratterizzata dal rilievo che — limitatamente ai fatti commessi sino al 17.9.11 — le condotte più gravi, quali l'infedele dichiarazione (art. 4 d.lgs. cit.) e l'omessa dichiarazione (art. 5 d.lgs. cit.) presentavano delle soglie (rispettivamente pari a lire 200 milioni e a lire 150 milioni) superiori a quella prevista per l'omesso versamento di importi contenuti nella dichiarazione presentata (€ 50.000). Si era così verificato l'effetto contraddittorio per



il quale le condotte più gravi (dichiarazione omessa o infedele) avevano un'area penalmente lecita più ampia di quella propria di condotte comparativamente meno gravi (omesso versamento di somme correttamente indicate nella dichiarazione presentata). La contraddizione è stata rimossa dalla sentenza Corte cost. n. 80/14, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10-ter d.lgs. cit. nella parte in cui, con riferimento ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, punisce l'omesso versamento dell'imposta sul valore aggiunto, dovuta in base alla relativa dichiarazione annuale, per importi non superiori, per ciascun periodo di imposta, ad euro 103.291,38.

Gli effetti sull'art. 10-bis d.lgs. 74/00.

Come è emerso sin dai primi interventi dottrinali relativi alla richiamata sentenza della Corte costituzionale, non appare ipotizzabile un "effetto diretto" della pronuncia di incostituzionalità n. 80/14 sulla fattispecie di cui all'art. 10-bis d.lgs. cit.

Una prima lettura, contenuta anche nell'eccezione di incostituzionalità del presente giudizio, ha delineato una riproposizione della relazione tra art. 10-bis e gli artt. 4-5 d.lgs. cit. alla stessa stregua della motivazione indicata dalla Consulta per l'art. 10-ter. Secondo tale prospettazione, così come le soglie degli artt. 4-5 d.lgs. cit. ponevano in essere un sistema contraddittorio, in quanto più elevate di quella prevista nell'art. 10-ter d.lgs. cit., allo stesso modo dette soglie generavano un apparato contraddittorio, in quanto più elevate di prevista nell'art. 10-bis. Detta interpretazione muove tuttavia da un presupposto esegetico non condivisibile, quale quello secondo cui gli artt. 4-5 d.lgs. 74/00 si riferirebbero non solo alle dichiarazioni dei redditi ed alle dichiarazioni IVA, ma anche a quelle cui è tenuto il sostituto d'imposta. La lettura, proposta da una parte della dottrina nella vigenza della legge 516/82 e nella prima fase applicativa del d.lgs. 74/00, è in contrasto con la dottrina maggioritaria e con l'interpretazione giurisprudenziale (sul punto, Cass. pen., sez. III, 6/3-19/4.02, n. 14772, Zorzi e a.; Trib. Genova 26.2.01, in *Il Fisco*, 2001, 9315). Conseguisce l'assenza di effetto diretto, non esistendo — in materia di ritenute certificate — uno schema penal-tributario che ponga in relazione l'omessa presentazione e l'omesso versamento.

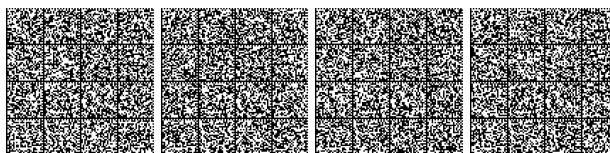
Superata l'ipotesi dell'applicabilità diretta, una seconda lettura ha valorizzato l'omogeneità fra le fattispecie in comparazione. Alla luce di detti elementi di omogeneità, *supra* richiamati, la disciplina applicabile a seguito della sentenza della Consulta dà luogo a disparità di trattamento per i fatti commessi sino al 17.9.11, posto che la soglia di rilevanza penale per l'omesso versamento IVA è pari ad € 103.291,38 mentre quella per l'omesso versamento di ritenute certificate è pari ad € 50.000.

Come già indicato, la disciplina del reato di omesso versamento IVA (con l'intervento correttivo della Consulta) per i fatti commessi sino al 17.9.11 viene ad essere modificata rispetto a quelle dall'art. 10-bis; detta modifica tuttavia non è frutto di uno specifico intento del legislatore, nell'ambito della propria discrezionalità.

La (sopravvenuta) discrasia fra le due disposizioni è l'effetto di un intervento normativo recante aspetti contraddittori, risolto dall'intervento della Corte. Lo stato conseguente alla sentenza di incostituzionalità presenta tuttavia una netta differenza fra le due fattispecie, in violazione del principio di ragionevolezza, in quanto è chiara la volontà del legislatore di trattare i due precetti penali con la medesima sanzione e le medesime soglie di punibilità.

È noto che, di recente la Corte ha rigettato la questione di legittimità costituzionale del reato di omesso versamento di ritenute previdenziali in rapporto alle soglie contenute nel reato di omesso versamento di ritenute certificate, per eterogeneità delle fattispecie, salva ogni valutazione nel merito dell'effettiva offensività della condotta (Corte cost. n. 139/14). A sua volta, la S.C. ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis d.lgs. 74/10 per assertedo contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto, da un lato, è irrilevante che la condotta vietata si realizzi in un momento diverso dalla dichiarazione e, dall'altro, la previsione di uno specifico reato per il mancato pagamento di un debito per imposte sostitutive dovute dal sostituto, e non anche per il mancato pagamento di un debito Irpef o Iva anche se di importo superiore, trova logica e razionale giustificazione nel profilo di indebita appropriazione di somme altrui di cui si ha la detenzione. (Cass. pen. sez. III, 1.12.10, n. 10120/11, Provenziale).

Nel caso in esame, il rapporto tra gli artt. 10-bis e 10-ter induce ad effettuare una valutazione di omogeneità, con particolare riferimento all'esistenza di una soglia di punibilità che prefigurata dal legislatore come identica, è divenuta sensibilmente differente a seguito dell'intervento correttivo.



P.Q.M

Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della proposta questione, così provvede:

1) *solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, nella parte in cui, con riferimento ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, punisce l'omesso versamento delle ritenute certificate, dovute in base alla relativa dichiarazione annuale, per importi non superiori, per ciascun periodo d'imposta, ad euro 50.000 invece che ad euro 103.291,38, per violazione dell'art. 3 della Costituzione;*

2) *dispone a cura della Cancelleria la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la comunicazione al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Presidenti delle Camere;*

3) *sospende il giudizio in corso;*

4) *dà comunicazione alle parti presenti mediante lettura della presente ordinanza.*

Trento, 7 novembre 2014

Il giudice: LA GANGA

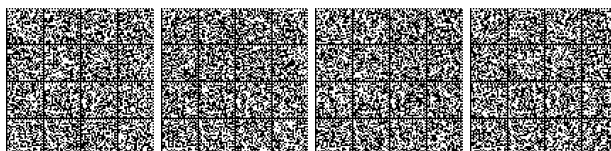
15C00095

n. 55

Ordinanza del 10 gennaio 2014 del Tribunale di Tivoli nel procedimento civile promosso da Bordin Valentina contro Equitalia Sud Spa - Agenzia della riscossione per la provincia di Roma ed altri

Tutela giurisdizionale - Impugnabilità del preavviso di fermo amministrativo di beni mobili registrati - Mancata disciplina della giurisdizione sulla controversia - Obbligo per il cittadino che abbia ricevuto un preavviso di fermo per crediti di diversa natura (tributaria ed extratributaria) di rivolgersi a giudici diversi, con raddoppio di spese ed oneri - Carenza di “una formulazione della normativa di comprensione univoca e chiara del proprio significato” - Assoggettamento dello stesso provvedimento [di preavviso] alla valutazione di giudici diversi, con rischio di contrasto nella soluzione - Violazione del principio di non incertezza del diritto (“*default de securité juridique*”), enunciato dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla Corte di Strasburgo, e recepito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) - Contrasto con il principio di eguaglianza, con la garanzia di tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, con la regola del giusto processo (nella sua accezione più lata) e con il principio di sicurezza giuridica - Violazione del principio di effettività del ricorso e di accesso alla giustizia.

- Decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, art. 35, comma 26-*quinquies*, aggiuntivo delle lettere e-*bis*) [ed e-*ter*)] all'art. 19, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546; decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, artt. 2 e 19, in combinato disposto con l'art. 91-*bis* del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, con l'art. 86 della legge 26 febbraio 1999, n. 46 [*recte*: del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, come sostituito dall'art. 16 del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46], e con l'art. 1, comma 1, lett. q), del decreto legislativo 27 aprile 2001, n. 193.
- Costituzione, artt. 11, 24, 111 e 117 (primo comma); Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848], artt. 6 e 13; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 47, 52 e 53.



In via subordinata: Procedimento civile - Impossibilità per ogni giudice di qualsiasi ordine e grado di richiedere una interpretazione pregiudiziale vincolante alle Sezioni unite della Corte di cassazione (analogamente a quanto previsto dall'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in relazione alle pronunce pregiudiziali della Corte di Giustizia Europea in merito ai dubbi interpretativi di norme comunitarie) - Mancata attribuzione ai principi espressi dalle pronunce della Corte Suprema di Cassazione a Sezioni Unite del valore di precedente vincolante per tutte le successive decisioni degli uffici giudiziari della Repubblica - Violazione del principio di non incertezza del diritto ("*default de securité juridique*"), enunciato dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla Corte di Strasburgo, e recepito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) - Contrasto con il principio di eguaglianza, con la garanzia di tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nonché con la regola del giusto processo nella sua accezione più lata.

- Cod. proc. civ., art. 362, commi secondo e terzo.
- Costituzione, artt. 11, 24, 111 e 117; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848], art. 6; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 47, 52 e 53.

TRIBUNALE DI TIVOLI

- SEZIONE CIVILE -

Il Tribunale di Tivoli, nella persona del Giudice unico dott. Alessio Liberati, nel procedimento iscritto al numero 3840/2013 RG e proposto dalla sig.ra VALENTINA BORDIN (CF BRD VNT 78E52 I153W) rappresentata e difesa dall'avv. Umberto Diaco e domiciliata *ex lege* presso la cancelleria del Tribunale di Tivoli (domicilio invalidamente eletto in Roma), attrice nei confronti di:

Equitalia Sud Spa - Agenzia della Riscossione per la Provincia di Roma con sede in Roma, via Cristoforo Colombo n. 269, cap 00147; Convenuta contumace

Regione Lazio, Convenuta contumace

Agenzia delle Entrate Direzione Provinciale I Roma, Convenuta contumace

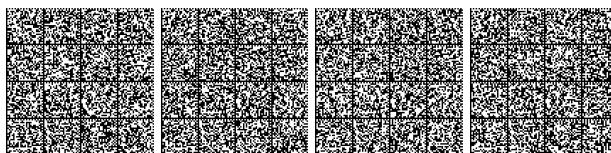
Comune di Mazzano Romano, Convenuta contumace

Roma Capitale, Convenuta contumace

ha pronunciato la seguente ordinanza con la quale si solleva di ufficio questione di legittimità costituzionale

IN FATTO

Parte attrice ha citato con atto ritualmente notificato innanzi al tribunale di Tivoli la parte convenuta per ottenere declaratoria di annullamento/nullità o inefficacia del fermo amministrativo n. 09781201300007113 per l'importo di euro 7.376,54 relativa alle cartelle di pagamento n. 097 2008 02571276 23000 (Comune di Roma - sanzione amministrativa codice strada), n. 097 2008 02739941 79000 (Irpef), n. 097 2009 0052805083000 (regione Lazio, tasse automobilistiche) e n. 097 097 2009 02299295 50000 (tassa smaltimento rifiuti, comune di Mazzano r.), con il quale si preannunciava il fermo del veicolo MINI 1.4. ONE D tg. CN757PT.



Tra le cartelle indicate, solo la cartella n. 097 2008 02571276 23000 (Comune di Roma - sanzione amministrativa codice strada), è relativa a questioni non rientranti nella materia tributaria e fiscale e come tali attribuite al GO (*cf.* Cass. sentenza n. 1864 del 27 gennaio del 2011)).

Si pone preliminarmente il problema - rilevabile di ufficio dal giudice - circa la attribuzione della giurisdizione a decidere sulla controversia.

Il problema in diritto concerne quindi il presupposto di conoscibilità del giudizio, che è certamente rilevante e prodromica per la successiva prosecuzione del giudizio stesso.

IN DIRITTO

Il fermo amministrativo: la norma in questione e la sua interpretazione

Le norme in oggetto sono l'art. 35 comma 26-*quinquies* del decreto-legge n. 223 del 2006 così come modificato in sede di conversione dalla legge n. 248 del 2006 ha introdotto in seno all'art. 19 comma 1 del decreto legislativo n. 546 del 1992 le lettere *e-bis*, nonché gli artt. 2 e 19 del d.lgs. 546/1992 in combinato disposto con l'art. 91-*bis* del DPR n. 602/73, con l'art. 86 legge n. 46 del 1999 e con l'art. 1 comma 1 lettera *q*) del decreto legislativo n. 193 del 2001.

Va premesso che la natura giuridica del fermo è controversa, circostanza che ha determinato anche estrema incertezza in ordine alla titolarità della giurisdizione delle relative controversie.

Secondo una prima opinione, il fermo sarebbe un provvedimento amministrativo discrezionale nell'*an* e nel *quid*, circostanza da cui si inferiva che la giurisdizione appartenesse al giudice amministrativo (così Consiglio Stato, sez. VI, 18 luglio 2006, n. 4581 in Bollettino trib. 2006, 15-16, 1328).

Altri ritengono che il fermo avrebbe natura cautelare, circostanza questa che secondo taluni comportava l'attribuzione della giurisdizione al giudice ordinario (così Tribunale Bari, ordinanza del 17 marzo 2003 in Giur. merito 2003, 1501), secondo altri al giudice tributario (così Commissione tributaria provinciale di Cosenza, Sez. I, sentenza 28 maggio 2003 n. 397/1/03 in Dir. e prat. trib. 2004, II, 984).

Secondo altro orientamento, fatto proprio dalla giurisprudenza di legittimità, il fermo sarebbe invece un atto che si inserisce nel processo di espropriazione forzata esattoriale, e come tale le controversie relative andavano attribuite alla giurisdizione del giudice ordinario (così Cassazione civile, sez. un., 23 giugno 2006, n. 14701 in Giust. civ. Mass. 2006, 7-8).

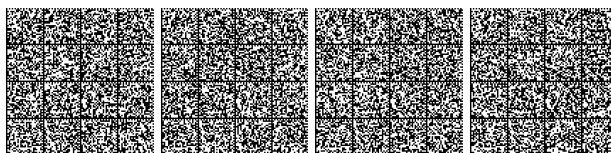
In questo contesto di incertezza, acuito dal sostanziale contrasto tra la giurisprudenza della Cassazione da un lato e dal Consiglio di Stato dall'altro, è intervenuto il legislatore nel 2006. L'art. 35 comma 26-*quinquies* del decreto-legge n. 223 del 2006 così come modificato in sede di conversione dalla legge n. 248 del 2006 ha introdotto in seno all'art. 19 comma 1 del decreto legislativo n. 546 del 1992 le lettere *e-bis*) ed *e-ter*), così annoverando tra gli atti autonomamente impugnabili dinanzi alle commissioni tributarie rispettivamente l'iscrizione di ipoteca sugli immobili di cui all'art. 77 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973 n. 602 e il fermo di beni mobili registrati di cui all'art. 86.

L'intervento del legislatore non ha però sortito l'effetto di chiarire definitivamente la questione del riparto di giurisdizione, dal momento che è rimasta incerta la titolarità della giurisdizione allorquando il fermo riguardi (o riguardi anche) obbligazioni extratributarie.

Da un lato, si è affermato che il legislatore ha soltanto ampliato il novero degli atti impugnabili, ma non l'ambito della giurisdizione. Infatti, l'elencazione degli atti autonomamente impugnabili dinanzi alle commissioni tributarie si rinviene in seno all'art. 19 del decreto legislativo n. 546 del 1992 (norma sulla quale è appunto intervenuta la modifica del legislatore), laddove l'ambito della giurisdizione è disegnato dall'art. 2, cosicché il giudice tributario sarebbe competente a conoscere del fermo amministrativo solo quando sia correlato all'iscrizione a ruolo di crediti di natura tributaria. (così Comm.trib. prov.le Roma, sez. LXI, 16/05/2007, n. 173 in Bollettino trib. 2007, 14, 1232).

Dall'altro lato si è invece affermato che la natura del credito sarebbe irrilevante, e che tutte le controversie sul fermo sarebbero state attribuite al giudice tributario, e ciò sulla base di differenti considerazioni.

Secondo un primo punto di vista, si è ritenuto che se la disposizione di cui all'art. 35, comma 26-*quinquies*, del decreto-legge n. 223/2006 fosse da interpretarsi nel senso che ha attribuito alle Commissioni tributarie la giurisdizione limitatamente ai fermi amministrativi azionati per crediti tributari, la norma sarebbe inutile atteso che non vi sarebbe



stata alcuna necessità di un intervento legislativo. D'altro canto, se è vero che, come affermato dalla giurisprudenza della Cassazione, il fermo è atto di esecuzione forzata, la disposizione si porrebbe in contrasto con l'art. 2 del decreto legislativo n. 546 del 1992 che esclude dalla giurisdizione tributaria gli atti di esecuzione forzata successivi alla notifica della cartella di pagamento. Secondo tale prospettiva dunque si dovrebbe prendere atto che il legislatore abbia voluto intervenire, al fine di eliminare i contrasti attribuendo la giurisdizione alle commissioni tributarie in ogni caso di fermo amministrativo, azionato sia per crediti di natura tributaria sia per crediti di natura non tributaria (così Comm. Trib. Prov. Roma, sentenza del 24/07/2007 n. 269 reperibile su internet all'indirizzo <http://def.finanze.it/>).

Un altro orientamento ha invece ritenuto sussistere la giurisdizione esclusiva del giudice tributario perché il fermo amministrativo avrebbe natura di sanzione amministrativa irrogata da un "ufficio finanziario" (tale sarebbe da considerare l'agente della riscossione) e come tale da attribuire al giudice tributario sulla base dell'art. 2 del decreto legislativo n. 546 del 1992 (così Comm. Trib. Prov. Milano, sentenza del 14/11/2007 n. 395 reperibile su internet all'indirizzo <http://def.finanze.it/>). Tale natura sanzionatoria emergerebbe dalla eliminazione del previo esperimento negativo del pignoramento, che avrebbe modificato, di fatto, la natura del fermo amministrativo, svincolando tale procedura da qualsiasi accertamento preventivo circa l'esistenza di un pregiudizio effettivo o potenziale per la realizzazione di un credito iscritto a ruolo, così che l'atto avrebbe perso la sua natura cautelare, acquisendo un carattere coercitivo, afflittivo e sanzionatorio (così Comm. Trib. Prov. Roma, sentenza del 13/06/2007 n. 192 reperibile su internet all'indirizzo <http://def.finanze.it/>).

La tesi dell'attribuzione esclusiva al giudice tributario delle controversie in materia di fermo, sembrava trovare sponda nell'ordinanza n. 3171/2008 delle Sezioni unite della Cassazione, secondo cui "Il legislatore può, senza violare l'art. 102 cost. attribuire ai giudici tributari le controversie che riguardino atti "neutri", cioè utilizzabili a sostegno di qualsiasi pretesa patrimoniale (tributaria o no) della mano pubblica. In questo quadro, la legge 248/2006 ha inserito fra gli atti elencati nell'art. 19 del D.lg. 546/1992, ed impugnabili avanti alle commissioni Tributarie: "e-bis) l'iscrizione di ipoteca sugli immobili di cui all'art. 77 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973 n. 602, e successive modificazioni; e-ter) il fermo di beni mobili registrati di cui all'art. 86 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973 n. 602, e successive modificazioni; ciò in quanto si tratta di misure collocate all'interno nel sistema della esecuzione esattoriale, di matrice tributaristica, cui il legislatore ha ritenuto di far ricorso per facilitare la riscossione anche di entrate non tributarie. Di conseguenza, il relativo contenzioso riguarda questioni attinenti alla regolarità formale e sostanziale della misura adottata; non alla fondatezza della pretesa che ha dato luogo al provvedimento di fermo ed alla iscrizione di ipoteca (dal momento che questa fondatezza deve già essere stata accertata con atti definitivi)" (Cassazione civile, sez. un., 11/02/2008, n. 3171, in *Diritto di Giustizia* 2008).

L'argomento del fermo come "atto neutro" non teneva tuttavia conto della circostanza che, com'è noto, il comma 3 del più volte citato art. 19 del decreto legislativo n. 546 del 1992 prevede che "la mancata notificazione di atti autonomamente impugnabili, adottati precedentemente all'atto notificato, ne consente l'impugnazione unitamente a quest'ultimo", cosa che ovviamente non può avvenire dinanzi alle commissioni tributarie, qualora l'atto presupposto non precedentemente notificato esuli dalla giurisdizione del giudice tributario.

Questo indirizzo interpretativo tuttavia non si consolidava, anche a causa di due importanti pronunce della Corte costituzionale, la n. 64 e la n. 130 del 2008, che hanno posto un freno alla tendenza espansiva della giurisdizione tributaria, la prima affermando che l'attribuzione alla giurisdizione tributaria di controversie non aventi natura tributaria viola il divieto costituzionale di istituire giudici speciali, la seconda, sulla stessa scia, affermando l'illegittimità dell'art. 2 del decreto legislativo n. 546 del 1992 nella parte in cui attribuisce alla giurisdizione tributaria le controversie relative alle sanzioni comunque irrogate da uffici finanziari, anche laddove esse conseguano alla violazione di disposizioni non aventi natura tributaria. Con l'ordinanza n. 14831 del 2008 le Sezioni unite si sono poi adeguate a quanto stabilito dal giudice delle leggi. Hanno osservato le Sezioni unite che «Se questo necessario ancoraggio alla natura tributaria del rapporto è il fondamento della legittimità costituzionale della giurisdizione tributaria, anche per quanto riguarda il fermo bisogna affermare che in tanto il giudice tributario potrà conoscere delle relative controversie in quanto le stesse siano attinenti ad una pretesa tributaria. Sicché deve essere affermato il seguente principio di diritto: "La giurisdizione sulle controversie relative al fermo di beni mobili registrati di cui al D.P.R. n. 602 del 1973, art. 86, appartiene al giudice tributario ai sensi del combinato disposto di cui al D.Lgs. n. 546 del 1992, art. 2, comma 1 e art. 19, comma 1, lett. e-ter), solo quando il provvedimento impugnato concerna la riscossione di tributi"».

Ed ancora: «L'affermato principio di diritto non comporta conseguenze negative per l'ipotesi che il fermo di beni mobili registrati concerna una pluralità di pretese, solo alcune delle quali di natura tributaria».



4.1. In una simile ipotesi, infatti, qualora il ricorso non sia stato originariamente proposto innanzi al giudice competente in relazione alla specifica natura dei crediti posti a fondamento del provvedimento di fermo, opererebbe il principio della *translatio iudicii* che consente al processo, iniziato erroneamente, in parte o in tutto, davanti ad un giudice che non ha la giurisdizione necessaria, di poter continuare davanti al giudice effettivamente dotato di giurisdizione, onde dar luogo ad una pronuncia di merito che conclude la controversia, comunque iniziata, realizzando in modo più sollecito ed efficiente il servizio giustizia, costituzionalmente rilevante (v. Cass. S.U. n. 4109 del 2007). È questo un modo per assicurare il rispetto del principio del giusto processo senza forzare il dato costituzionale sull'ambito della giurisdizione tributaria: l'applicazione della *translatio iudicii* rappresenta, infatti, una adeguata tutela del cittadino che deve avere la possibilità di ricorrere alle garanzie apprestate dall'ordinamento sul piano giurisdizionale attraverso un percorso lineare e privo di "trappole formali", senza che tuttavia le esigenze di semplificazione e celerità del processo si convertano in una violazione dei limiti costituzionali.

4.2. Sicché il giudice adito dovrà verificare se i crediti posti a fondamento del provvedimento di fermo oggetto dell'impugnazione siano crediti di natura tributaria - ipotesi nella quale sussisterà la giurisdizione del giudice tributario - o crediti di natura non tributaria - ipotesi nella quale sussisterà la giurisdizione del giudice ordinario - e, in esito a tale accertamento, affermerà o declinerà la propria giurisdizione, nel primo caso, trattenendo la causa per la decisione del merito; nel secondo caso, rimettendo la stessa, innanzi al giudice competente. Tanto avverrà anche nell'ipotesi in cui il provvedimento di fermo oggetto di impugnazione concerna più crediti di diversa natura (tributaria e non): in tal caso il giudice adito separerà le cause, trattenendo quella per la quale egli ha giurisdizione e rimettendo la restante al giudice competente. Il debitore potrà in ogni caso proporre originariamente l'impugnazione separatamente innanzi ai giudici diversamente competenti in relazione alla natura dei crediti posti a base del provvedimento di fermo contestato.»

Da ultimo, la Corte di Cassazione con la sentenza n. 17915 del 23 luglio 2013 è intervenuta in tema di competenza del giudice naturale affermando che il fermo amministrativo dell'auto conseguente al mancato pagamento dei contributi previdenziali deve essere impugnato di fronte al Tribunale, in funzione di giudice del lavoro.

Sembra quindi essere stata ribadita, almeno per il momento (come noto non sussiste alcuna vincolatività del precedente, come dimostra lo stesso revirement giurisprudenziale della Suprema Corte), la autonoma impugnabilità del preavviso di fermo (si osserva tuttavia che la giurisprudenza di merito continua talvolta ad orientarsi in modo diverso) e consolida altresì l'orientamento in tema di riparto della giurisdizione, che vuole i limiti della giurisdizione tributaria saldamente ancorati alla natura tributaria del rapporto sottostante e la determinazione del giudice legata alla natura creditoria della pretesa sottostante.

Non si può non rilevare come la necessità di proporre cause separate per l'impugnazione del medesimo atto finisce per raddoppiare gli oneri (non solo economici) a carico del contribuente e quindi, in definitiva, a comprimerne il diritto costituzionalmente tutelato di agire in giudizio per difendere i propri diritti ed interessi legittimi.

Inoltre, le diverse e contrastanti tesi della Suprema Corte (come degli altri giudici di ultimo grado: consiglio di Stato) hanno indubbiamente creato un problema di scelta della tesi da seguire, potendo certamente mettersi in dubbio che la soluzione possa essere affidata solo al criterio temporale della cronologia delle decisioni (favorendo l'ultima), considerato altresì che il precedente giurisprudenziale non costituisce vincolo al di fuori del procedimento in cui è espresso.

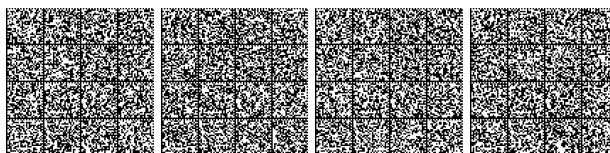
Premessa sulla rilevanza costituzionale del dubbio ermeneutico: la mancanza di certezza del diritto integrante una violazione dell'art. 6 CEDU e dell'art. 13 CEDU

Sono noti gli impatti economici (e non) che le sentenze della CEDU hanno avuto sull'irrisolto problema della ragionevole durata del processo, e che hanno portato alla normativizzazione della c.d. legge Pinto.

Ritiene questo giudice che costituisca un'altra e diversa questione, altrettanto preoccupante e del tutto sottostimata nell'ordinamento italiano, che potrebbe portare anch'essa ad una elevatissima casistica di condanne per la Repubblica italiana, in qualità di parte aderente alla Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo. Ci si riferisce alla violazione dell'art. 6 della Convenzione EDU sotto il profilo del "défaut sécurité juridique", cioè della certezza del diritto.

Invero una moltitudine di questioni ermeneutiche sono affrontare - a causa della scarsa determinazione, della non univocità di significato ed intelleggibilità delle norme - in termini assolutamente diversi dalla giurisprudenza, non esclusa la Suprema Corte di Cassazione, financo a Sezione Unite.

La funzione di nomofilachia attribuita alla Cassazione a Sezioni Unite, del resto, è uno strumento solo in parte dirimente, per un duplice ordine di ragioni. Innanzitutto, alla luce della irrisolta questione della durata dei processi, l'eventuale decisione delle Sezioni Unite interviene in genere ad anni di distanza dal momento in cui si crea il dubbio ermeneutico, costringendo le parti a rivolgersi alla autorità giudiziario in un clima di incertezza giuridica, ciò che di per sé - ad avviso di questo Tribunale - implica una violazione dell'art. 6 della CEDU. Ciò anche in considerazione



del fatto che nell'ordinamento italiano non è consentito al Giudice di rimettere direttamente la questione interpretativa alle Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione, in funzione nomofilattica. In secondo luogo la decisione della Suprema Corte a Sezioni Unite non è comunque vincolante per le pronunce successive (né sono mancati revirement delle medesime Sezioni Unite, come già sottolineato), sicché nemmeno dopo il più autorevole pronunciamento gli utenti della Giustizia possono ritenersi certi della regola giuridica da seguire, essendo comunque soggetta a possibili, diverse, interpretazioni.

Ne consegue che gli utenti della giustizia non hanno, nell'ordinamento giuridico italiano, una certezza delle regole giuridiche da applicare, stante la possibilità di soluzioni completamente diverse a seconda dell'interpretazione fornita dall'organo giudicante, che potrebbe portare (come non di rado accade) a soluzioni diverse o addirittura diametralmente opposte dinanzi a fattispecie uguali.

Orbene, tale incertezza integra ad avviso di questo Giudice una violazione della Convenzione EDU che merita di essere rimessa alla attenzione del Giudice delle Leggi, per la verifica della compatibilità delle norme di riferimento con l'art. 6 della Convenzione EDU.

La giurisprudenza della Corte EDU è molto chiara sul punto (*Broniowski v. Poland* [GC], no. 31443/96, § 151, ECHR 2004-V; *Păduraru v. Romania*, no. 63252/00, § 92, ECHR 2005-XII (extracts); and *Beian v. Romania*), a far data dall'importante sentenza *Broniowski*.

Il principio implica che chi è sottoposto ad una normativa debba sapere cosa è permesso e cosa no, cosa è obbligatorio e cosa non lo è, in base a norme chiare e di costante applicazione. Solo in tal modo è rispettata l'aspettativa in un diritto certo ed univoco, senza il quale si perde il concetto stesso di diritto inteso quale regola generale da seguire. In sostanza la norma perde la sua stessa ragion d'essere. Detto in altre parole, l'affermazione del principio di non incertezza del diritto risponde alla esigenza di far fronte alla crescente complessità del diritto, di fronte alla quale la certezza giuridica appare come un baluardo al quale appigliarsi per mantenere una unità e, in definitiva, il senso ultimo della regola giuridica, idoneo ad evitare l'arbitrio.

In questa prospettiva, del resto, si sono già espressi altri Stati aderenti alla Convenzione, trovando anche un riferimento specifico nella propria Carta fondamentale. Ad esempio il Conseil constitutionnel francese si è espresso nel senso dell'obbligo per la legge di esprimere - pena l'incostituzionalità - regole intelleggibili, precise e non equivoche (decisione n. 2004-500 DC del 29 juillet 2004, cons. 13): (testualmente: «Il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34. A cet égard le principe de clarté de la loi, qui découle du même article de la Constitution, et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur les autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi.»).

In Italia il riferimento costituzionale va rinvenuto ad avviso di questo Tribunale negli artt. 3, 24 e 111 e nel riferimento normativo di cui all'art. 6 e 13 della Convenzione EDU, come recepito nell'ordinamento italiano - secondo l'insegnamento della Consulta - ai sensi degli artt. 111 e 117 della Costituzione, oltre che negli artt. 47 52 e 53 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (CDFUE).

Ne consegue che le norme prive di sicuro ed univoco significato e valore precettivo sono contrarie alla Costituzione, sempre ad avviso di questo Giudice, per il combinato disposto con le norme sovranazionali di principio. In particolare, simili norme - frutto di un legiferare in termini eccessivamente generico - non sono in grado di ottemperare né all'obbligo costituzionale dettato dal principio di eguaglianza innanzi alla legge (sancito dall'art. 3 della Costituzione), né alla finalità di assicurare la tutela dei diritti ed interessi legittimi (tutelati dall'art. 24 della Costituzione), né alla regola del giusto processo di cui all'art. 111 Cost., inteso nella accezione più lata, né, infine, al principio di sicurezza giuridica di cui all'art. 6 Convenzione EDU come interpretata dalla Corte di Strasburgo e come recepito ai sensi dell'art. 52 della CDFUE.

Stesso discorso vale per l'art. 13 della CEDU, posto che l'unica interpretazione possibile allo stato della normativa, ove si riconosce la impugnabilità del preavviso di fermo, è quella che sancisce la necessità di proporre cause separate per l'impugnazione del medesimo atto finisce per raddoppiare i costi a carico del contribuente e quindi, in definitiva, a comprimerne il diritto tutelato di agire in giudizio per difendere i propri diritti ed interessi legittimi.

Ciò, inoltre, mette a rischio la certezza del diritto sotto altro profilo, ben potendo due diversi giudici addivenire a soluzioni diverse.



Sulla ammissibilità della questione

Il Giudice delle Leggi si è espresso, in passato, sulla non proponibilità di questioni ermeneutiche alla Consulta (*ex plurimis* sentenze 419/05 e 466/2000), non potendosi la Corte costituzionale sostituirsi al giudice nella interpretazione corretta di una norma.

Va a maggior ragione rilevato che la questione che si pone oggi alla attenzione della Consulta non è - come nelle ipotesi in cui si è in passato pronunciata - meramente propositiva di una interpretazione piuttosto di un'altra, ma, al contrario, è atta ad evitare la violazione (che implicherebbe una possibile condanna della Repubblica italiana per "default de sécurité juridique") della violazione del principio di certezza giuridica in base all'art. 6 della Convenzione EDU, nel caso in cui il Giudice *a quo* dovesse decidere in base a dettato normativo non chiaro e la cui determinazione in concreto del significato fosse di fatto attribuito in modo arbitrario al singolo Giudice, stante la scarsa chiarezza ed intellegibilità della norma (palesata peraltro dai contrasti giurisprudenziali già in atto) o addirittura sconfinasse in un potere - di fatto - creativo della regola.

Sicché si tratta di vero e proprio dubbio di compatibilità costituzionale della norma di cui all'art. 5 d.lgs. 4 marzo 2010, n. 28 con l'art. 6 della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo, come interpretata dalla Corte di Strasburgo dalla sentenza Broniowski in poi, e con gli artt. 47 e 52 della CDFUE.

Tale questione deve essere quindi portata alla attenzione della Corte costituzionale, in base al meccanismo generale indicato dalla Corte stessa, per le ipotesi di contrasto con le norme CEDU o con norme UE recanti principi generali.

Sulla esperibilità del rimedio della questione di legittimità costituzionale per contrasto della norma invocata con la Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo, secondo la consulta.

Invero, la Corte costituzionale ha in più occasioni (*ex multis*: Corte Cost. 347/2007 e 348/2007) precisato che la Convenzione EDU non crea un ordinamento giuridico sopranazionale e non produce quindi norme direttamente applicabili negli Stati contraenti. Ad avviso della Consulta, la Convenzione EDU è configurabile come un trattato internazionale multilaterale - pur con caratteristiche peculiari - da cui derivano "obblighi" per gli Stati contraenti, ma non l'incorporazione dell'ordinamento giuridico italiano in un sistema più vasto, dai cui organi deliberativi possano promanare norme vincolanti, *omisso medio*, per tutte le autorità interne degli Stati membri, rilevando che il giudice *a quo* aveva correttamente escluso di poter risolvere il dedotto contrasto della norma censurata con una norma CEDU, come interpretata dalla Corte di Strasburgo, procedendo egli stesso a disapplicare la norma interna asseritamente non compatibile con la seconda.

In altre decisioni (Corte costituzionale 311/2009 e 317/2009) il Giudice delle leggi ha anche precisato che la Corte costituzionale non può sostituire la propria interpretazione di una disposizione della CEDU a quella della Corte di Strasburgo, con ciò uscendo dai confini delle proprie competenze, in violazione di un preciso impegno assunto dallo Stato italiano con la sottoscrizione e la ratifica, senza l'apposizione di riserve, della Convenzione, ma può valutare come ed in qual misura il prodotto dell'interpretazione della Corte europea si inserisca nell'ordinamento costituzionale italiano. La norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell'art. 117 Cost., da questo ripete il suo rango nel sistema delle fonti, con tutto ciò che segue in termini di interpretazione e bilanciamento, che sono le ordinarie operazioni compiute dalla Corte in tutti i giudizi di sua competenza.

In definitiva, facendo leva sul dettato dell'art. 117 della Carta fondamentale, la Consulta ha rilevato che il parametro costituzionale è espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli «obblighi internazionali». Pertanto, ove si profili un eventuale contrasto fra una norma interna e una norma della CEDU, il giudice comune deve verificare anzitutto la praticabilità di una interpretazione della prima in senso conforme alla Convenzione, avvalendosi di ogni strumento ermeneutico a sua disposizione; e, ove tale verifica dia esito negativo - non potendo a ciò rimediare tramite la semplice non applicazione della norma interna contrastante - egli deve denunciare la rilevata incompatibilità, proponendo questione di legittimità costituzionale in riferimento all'indicato parametro. A sua volta, la Corte costituzionale, investita dello scrutinio, pur non potendo sindacare l'interpretazione della CEDU data dalla Corte europea, resta legittimato a verificare se la norma della Convenzione - la quale si colloca pur sempre a un livello sub-costituzionale - si ponga eventualmente in conflitto con altre norme della Costituzione: ipotesi nella quale dovrà essere esclusa la idoneità della norma convenzionale a integrare il parametro considerato. Sulla integrazione da parte delle norme della CEDU, quali «norme interposte», dell'art. 117, primo comma, nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli «obblighi internazionali».

Alla stregua di tale ragionamento, il giudice nazionale è tenuto a rimettere alla Consulta la questione sottostante la decisione da adottare, posto che implica la soluzione di un problema di contrasto tra la norma interna e la Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo, come interpretata dalla Corte di Strasburgo.



La rilevanza della giurisprudenza della Corte EDU nell'ordinamento interno, secondo la consulta

Vanno anche svolte le opportune precisazioni in merito alla valorizzazione del potere interpretativo dei giudici nella giurisprudenza costituzionale è tale che, nella sentenza n. 239 del 2009, la Corte si spinge fino al punto di ritenere che l'esperimento del tentativo d'interpretazione conforme alla Convenzione europea sia una condizione necessaria per la valida instaurazione del giudizio di legittimità costituzionale, ripetendo lo schema che ormai da anni è utilizzato a proposito del dovere di interpretazione conforme a Costituzione. Per superare il vaglio di ammissibilità della questione di legittimità costituzionale, quindi, il giudice deve dimostrare che il tenore testuale della norma interna o il diritto vivente eventualmente formato sulla legge interna si oppongono all'assegnazione a tale legge di un significato compatibile con la norma convenzionale.

Peraltro, come la stessa Corte costituzionale esplicitamente ha sottolineato, in relazione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, il giudice comune non ha soltanto il dovere di interpretare il diritto interno in modo conforme a quello internazionale, ma deve fare ciò tenuto conto della norma convenzionale come interpretata dalla Corte di Strasburgo.

In realtà, già prima dell'intervento della Consulta, il vincolo dell'interpretazione adeguatrice si era affermato presso i giudici comuni, come confermano, tra le altre, le sentenze della Corte di Cassazione a Sezioni Unite da n. 1339 a n. 1341 del 2004, ove si impone ai giudici nazionali di non discostarsi dall'interpretazione che della Convenzione dà il giudice europeo. È, tuttavia, oggi, che la Corte costituzionale eleva questo compito a vero e proprio vincolo per il giudice comune.

Con riferimento alle sole norme convenzionali, la Corte costituzionale precisa che esse vivono nell'interpretazione che viene data loro dalla Corte europea (così la sent. n. 348 del 2007, ma similmente anche la sent. n. 349 del 2007), nel senso che la loro "peculiarità", nell'ambito della categoria delle norme internazionali pattizie che fungono da norme interposte, "consiste nella soggezione all'interpretazione della Corte di Strasburgo, alla quale gli Stati contraenti, salvo l'eventuale scrutinio di costituzionalità, sono vincolati ad uniformarsi" (sent. 39 del 2008).

Quando viene in rilievo la Convenzione europea, su tutti gli organi giurisdizionali nazionali, Corte costituzionale compresa, ciascuno nell'esercizio delle proprie competenze, grava un vincolo interpretativo assoluto e incondizionato alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo per la determinazione dell'esatto contenuto del vincolo internazionale.

La rigidità di tale condizionamento ermeneutico rappresenta il risultato di un *iter* le cui tappe fondamentali si rinvengono nelle sentenze 348 e 349 del 2007, 39/2008, 311 e 317/2009 e 187 e 196/2010.

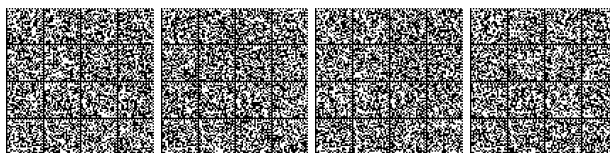
Nelle sentenze nn. 348 e 349 emergeva una "funzione interpretativa eminente" da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo che si sostanzia anche nel fatto che "le norme della CEDU vivono nell'interpretazione che viene data loro dalla Corte europea". La consacrazione del ruolo della giurisprudenza avviene, quindi, per via giurisprudenziale: è una Corte a legittimare un'altra Corte (con affermazioni, si noti, suscettibili di assumere valenza generale, e quindi, all'occorrenza, anche autoreferenziale)].

Al riconoscimento della funzione interpretativa eminente della Corte Edu segue un passaggio in cui si afferma che "[s]i deve (...) escludere che le pronunce della Corte di Strasburgo siano incondizionatamente vincolanti ai fini del controllo di costituzionalità delle leggi nazionali", dovendosi "[t]ale controllo [...] sempre ispirar[e] al ragionevole bilanciamento tra il vincolo derivante dagli obblighi internazionali, quale imposto dall'art. 117, comma 1, Cost., e la tutela degli interessi costituzionalmente protetti contenuta in altri articoli della Costituzione".

Si poteva, quindi, ancora legittimamente dubitare della sussistenza di un monopolio esclusivo, in capo alla Corte europea dei diritti dell'uomo, circa il significato da attribuire alla CEDU, senza possibilità alcuna, da parte dei giudici comuni e specialmente da parte della Corte costituzionale, di integrare quel significato.

Qualche tempo dopo i dubbi sul punto si sono dissolti quasi del tutto. Il Giudice delle leggi, infatti, nella decisione n. 39 del 2008, facendo dire, attraverso la nota tecnica di citazione manipolativa del precedente, quanto in realtà non si diceva nelle decisioni del 2007, ha sottolineato che tali decisioni avevano precisato che la peculiarità delle norme della CEDU nell'ambito della categoria delle norme interposte risiede "nella soggezione all'interpretazione della Corte di Strasburgo, alla quale gli Stati contraenti, salvo l'eventuale scrutinio di costituzionalità, sono vincolati ad uniformarsi".

Un vincolo interpretativo, dunque, assoluto e incondizionato alla giurisprudenza della Corte europea in capo ai giudici comuni ed alla Corte costituzionale per quanto riguarda l'inquadramento dell'esatta portata della norma convenzionale. Vincolo che non emergeva, invece, dalle decisioni del 2007 e che viene invece ora confermato dalle decisioni nn. 311 e 317/2009, ove espressamente si dice che alla Corte costituzionale, salvo ovviamente la possibilità che una norma CEDU sia in contrasto con la Costituzione, "è precluso di sindacare l'interpretazione della Convenzione europea fornita dalla Corte di Strasburgo, cui tale funzione è stata attribuita dal nostro Paese senza apporre riserve" (sent. 311/09).



La funzione interpretativa della Corte europea è diventata dunque talmente eminente da escludere qualsiasi intervento da parte di altri giudici, comuni e costituzionali, volto ad una possibile integrazione del significato delle disposizioni della Convenzione oggetto di interpretazione da parte della Corte di Strasburgo.

Alla valorizzazione del vincolo interpretativo nei confronti della giurisprudenza della Corte europea si accompagna, tuttavia, il riconoscimento della possibilità che, in determinati casi, la stessa Corte europea dei diritti dell'uomo attribuisca agli Stati membri la facoltà di discostarsi dagli orientamenti di Strasburgo. Ciò può avvenire, come, specifica la sentenza n. 311, in relazione, ad esempio, alla possibilità che per "motivi imperativi di interesse generale, il legislatore si possa sottrarre al divieto, ai sensi dell'art. 6 CEDU di interferire nell'amministrazione della giustizia".

La posizione della Corte costituzionale in merito al vincolo ermeneutico gravante sul giudice interno rispetto alla giurisprudenza della Corte Edu risulta recentemente confermata nelle sentenze nn. 187 e 196 del 2010.

Nella prima delle due pronunce la Corte, dopo aver richiamato e ripercorso la giurisprudenza della Corte di Strasburgo pertinente alla disposizione che veniva in rilievo nel caso di specie, afferma che: "Lo scrutinio di legittimità costituzionale andrà dunque condotto alla luce dei segnalati approdi ermeneutici, cui la Corte di Strasburgo è pervenuta nel ricostruire la portata del principio di non discriminazione sancito dall'art. 14 della Convenzione, assunto dall'odierno rimettente a parametro interposto, unitamente all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale, che la stessa giurisprudenza europea ha ritenuto raccordato, in tema di prestazioni previdenziali, al principio innanzi indicato (in particolare, sul punto, la citata decisione di ricevibilità nella causa *Stec* ed altri contro Regno Unito)".

Nella sentenza n. 196/2010 la Corte afferma che "dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, formatasi in particolare sull'interpretazione degli articoli 6 e 7 della Cedu, si ricava, pertanto, il principio secondo il quale tutte le misure di carattere punitivo - afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto".

Le affermazioni contenute nelle sentenze del 2010 sono indicative di come progressivamente il ruolo della Corte di Strasburgo sia cambiato, non tanto nelle modalità di azione, che si concretizzano nell'accertamento e nella condanna delle violazioni della Convenzione, quanto nel significato sempre maggiore assunto dalla sua attività interpretativa. Come è noto, non esiste per la CEDU un meccanismo analogo a quello previsto dall'art. 267 TFUE (ex art. 234 TCE), che permetta al giudice di rivolgersi alla Corte qualora abbia un dubbio interpretativo, ma la prassi ha determinato nel tempo un legame altrettanto forte, legame che oggi è espressamente riconosciuto dalla Corte costituzionale.

Il quadro complessivo che risulta dalle due sentenze del 2010 si avvicina, quindi, a quello che era stato delineato da chi aveva previsto che "nella misura in cui si afferma negli ordinamenti nazionali il principio di supremazia delle norme internazionali su quelle interne, almeno nella forma del *pacta sunt servanda*, le pronunce della Corte europea finiranno con l'assumere carattere vincolante, sia nel senso di determinare l'invalidità delle norme interne ritenute incompatibili con la CEDU, sia nel senso di orientare in funzione della giurisprudenza della Corte l'interpretazione delle norme nazionali".

L'affermazione secondo cui, in generale, "le norme giuridiche vivono nell'interpretazione che ne danno gli operatori del diritto, i giudici in primo luogo" e, in particolare, "le norme della CEDU vivono nell'interpretazione che delle stesse viene data dalla Corte europea" (sicché "tra gli obblighi internazionali assunti dall'Italia con la sottoscrizione e la ratifica della CEDU vi è quello di adeguare la propria legislazione alle norme di tale trattato, nel significato attribuito dalla Corte specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione") sembra quindi aver portato a compimento e, per così dire, alle sue estreme conseguenze un percorso di acquisizione di consapevolezza del ruolo della CEDU nell'ordinamento interno.

Ciò non può che valere anche per il principio della certezza del diritto (il *default de sécurité juridique*).

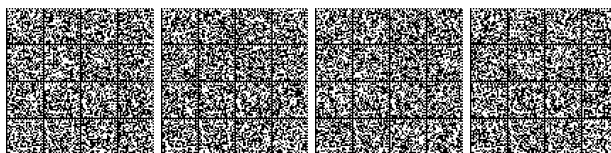
La rilevanza della Convenzione EDU nell'ordinamento interno, nel caso di specie

Ciò premesso, va sottolineato anche che, nel caso di specie, vi è una diretta interconnessione anche con la CDFUE.

Il ragionamento relativo al "default de sécurité juridique" che si è pocanzi prospettato è quindi egualmente valido ed operante nell'ordinamento interno anche per le ulteriori motivazioni che seguono.

Invero, la Carta Europea dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (CDFUE) ha valore di trattato per gli Stati membri, in base al trattato di Lisbona.

Tale carta CEDFUE disciplina il rapporto con la Convenzione EDU e la relativa giurisprudenza precisando all'art. 52 comma 3 che "3. Laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa."



Orbene, l'art. 47 della CEDFUE dispone che "Ogni individuo i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo.

Ogni individuo ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, preconstituito per legge. Ogni individuo ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare.

A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia."

La corrispondenza con la Convenzione EDU è evidente e palese dal raffronto con l'art. 6, che recita "Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti: (...)" e con l'art. 13 "Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali».

Ne deriva che i principi elaborati dalla Corte EDU in relazione alla Convenzione EDU, ivi compreso quello relativo al "default de sécurité juridique" trovano applicazione nell'ordinamento italiano, anche al di fuori delle materie di competenza della Convenzione stessa. In tali ipotesi, ad avviso di parte della Giurisprudenza, si potrebbe procedere a disapplicazione della norma interna direttamente da parte del giudice nazionale. Anche ove si volesse aderire a tale orientamento, la questione, però, non verrebbe comunque in rilievo nel caso di specie.

Sulla necessità della rimessione della questione alla Corte costituzionale

Nella fattispecie, difatti, si pone il problema di come procedere quando il contrasto della norma legislativa interna sussiste non già nei confronti di una norma comunitaria direttamente applicabile, a sua volta idonea a fornire la *regula juris* per il caso concreto (poiché allora il contrasto si risolve con la applicazione di quest'ultima, e la "disapplicazione" (o non applicazione) della norma interna, da parte del giudice comune), ma nei confronti di principio di diritto comunitario o della Convenzione EDU.

Ci si deve domandare cioè se, in questo caso, il giudice possa o debba risolvere da sé il contrasto, negando applicazione alla legge interna, non perché utilizza in sua vece una norma comunitaria di diretta applicazione, ma solo perché la legge interna gli appare viziata dal conflitto con i principi del diritto comunitario in combinato disposto con il diritto della Convenzione EDU.

Il problema è particolarmente delicato perché il contrasto riguarda di principi "comunitari" di contenuto sostanzialmente corrispondente ai principi costituzionali, posto che si tratta di diritti fondamentali (ipotesi che sussiste automaticamente quando si chiama in causa la applicazione della Giurisprudenza della Corte di Strasburgo sulla Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo).

Infatti, in questa ipotesi, se si ammette che il giudice possa disapplicare la legge nazionale perché la ritiene in contrasto con i principi comunitari/CEDU in tema di diritti, senza sollevare questione di costituzionalità, si verifica un paradosso; il giudice, al quale il nostro ordinamento preclude sia l'applicazione sia la disapplicazione della legge sospetta di incostituzionalità, obbligandolo a investire della questione, in via incidentale, la Corte costituzionale, potrebbe invece, in alternativa, e sostanzialmente per gli stessi motivi, disapplicare direttamente la legge per contrasto con i principi comunitari.

Nella giurisprudenza comune è dato già di rinvenire alcune pronunce di giudici di merito che ragionano così nei riguardi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: la Convenzione, in quanto richiamata dai Trattati, è diritto comunitario (e ciò varrà ancor più una volta costituzionalizzata la Carta dei diritti, e una volta realizzata l'adesione formale dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti, come previsto dall'art. 7, paragrafo 2, del progetto di trattato costituzionale); il diritto comunitario prevale sul diritto interno, e il giudice è abilitato e tenuto ad applicarlo, disapplicando la legge interna contrastante. Ergo, il giudice può direttamente disapplicare la legge italiana che contrasta con la Convenzione europea.

Dato il carattere generale e di principio proprio di molte norme della Convenzione, però, questo modo di ragionare conduce ad avviso di questo giudice ad instaurare un nuovo sistema, parallelo, di sindacato di costituzionalità sulle leggi, realizzabile in modo diffuso dai giudici comuni.

Ma ciò porrebbe sostanzialmente nel nulla il principio del nostro ordinamento, secondo cui sono accentrati nella Corte costituzionale il potere e il compito di privare di efficacia le leggi ordinarie in contrasto con la Costituzione:



principio a cui non sarebbe implausibile attribuire la portata di principio supremo dell'ordinamento costituzionale, sicché non pare applicabile.

Mentre, infatti, il conflitto fra norme interne e norme comunitarie di diretta applicazione può essere risolto in termini di separazione dei due ordinamenti, applicando la norma comunitaria e conseguentemente negando applicazione alla norma interna incompatibile, il conflitto della norma interna con principi sanciti nella Costituzione e insieme nel diritto comunitario UE in relazione alla Convenzione EDU (come quelli in tema di diritti fondamentali) non può essere risolto se non attraverso un espresso sindacato di legittimità sull'atto legislativo ordinario: e questo, nel sistema vigente, spetta, per quanto riguarda gli atti di legislazione ordinaria, statale o regionale, alla Corte costituzionale, essendo precluso al giudice comune sia applicare, sia direttamente disapplicare le norme legislative riguardo alle quali sorga il dubbio sulla loro compatibilità con norme di rango sovraordinato.

Resta quindi in ogni caso interamente in capo ai giudici comuni - così come essi debbono sempre interpretare le leggi in conformità alla Costituzione - il potere-dovere di interpretare le leggi, quando operano in campi coperti dal diritto comunitario, in conformità con quest'ultimo, come accertato in ultima analisi dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, oltre che, in conformità alle norme della convenzione europea sui diritti, quali risultano dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

Pur non potendo escludersi, nemmeno in un contesto siffatto, incertezze o contrasti di giurisprudenza in un campo delicato com'è quello della garanzia dei diritti fondamentali, si eviterebbero comunque conseguenze "eversive" dei criteri cui il nostro costituente si è ispirato in tema di rapporto fra giurisdizioni comuni e giurisdizione costituzionale, oltre che foriere, in pratica, di imprevedibili sviluppi (o avventure) giurisprudenziali.

A sostegno di tale tesi si è recentemente pronunciata la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Grande Sezione, con decisione del 24 aprile 2012 nella controversia C-571/10.

Questione di legittimità costituzionale

Per queste ragioni si ritiene di dover sollevare di ufficio, in quanto rilevante e non manifestamente infondata, la questione della legittimità costituzionale dell'art. 5 d.lgs. 4 marzo 2010, n. 28 - attuazione dell'art. 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali (GU n. 53 del 5-3-2010) in relazione all'art. 24 della Costituzione ed all'art. 6 della CEDU, come interpretata dalla stessa Corte di Strasburgo, nella parte in cui non prevede una regola certa ed idonea ad evitare un vero e proprio "default de sécurité juridique" (mancanza di certezza del diritto) nei confronti delle parti del processo.

In subordine, fermo restando che la presente questione che si pone alla attenzione della Consulta non ha carattere interpretativo riguardo alla specifico significato della norma, ma tende a risolvere la situazione di incertezza in cui si trova l'utente della giustizia di fronte a normative lacunose, poco chiare o contraddittorie, il quale - in base ai meccanismi dell'ordinamento nazionale - è tenuto ad aspettare che gli inevitabili contrasti giurisprudenziali che di regola insorgono vengano chiariti dalla Suprema Corte di Cassazione in funzione nomofilattica, sovente dopo anni e rischiando comunque di incorrere nella eventuale interpretazione meno favorevole sino all'ultimo grado di giudizio; si pone la questione della possibile incostituzionalità dell'attuale sistema processuale civile, nella parte in cui preclude al Giudice di ogni ordine e grado di poter offrire una soluzione (in quanto in evidente contrasto con l'art. 6 della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo) interessando direttamente il giudice della nomofilachia, analogamente a quanto avviene con riferimento alle questioni pregiudiziali relative al diritto comunitario (innanzi alla Corte di Giustizia UE).

Si ritiene quindi di dover sollevare di ufficio, in quanto rilevante e non manifestamente infondata, la questione della legittimità costituzionale dell'art. 362 comma 2 e 3 cpc in relazione all'art. 24, 111 della Costituzione e all'art. 6 della CEDU, come interpretata dalla stessa Corte di Strasburgo, nella parte in cui non prevede la possibilità per il giudice di ogni ordine e grado di richiedere preventivamente una pronuncia delle Sezioni Unite in funzione nomofilattica, analogamente a quanto previsto dall'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in relazione alle pronunce pregiudiziali della Corte di Giustizia Europea in merito ai dubbi interpretativi di norme comunitarie. Solo in tal modo, invero, potrebbe evitarsi che nel caso di specie le parti si trovino a chiedere l'applicazione di una norma dal contenuto certo senza essere a conoscenza prima della decisione stessa della reale portata precettiva della norma,



in presenza di dubbi ermeneutici irrisolti, affrontando un giudizio in stato di *default de sécurité juridique* contrario alla Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo come interpretata dalla Corte di Strasburgo e come recepito nell'ordinamento UE ai sensi degli artt. 47 e 52 della CDFUE.

In sostanza si porta alla attenzione del Giudice delle Leggi la questione, non nuova nel dibattito sulle tecniche di redazione dei testi normativi, della conformità alla Costituzione (in combinato disposto con la Convenzione *EDU*) di testi legislativi dal contenuto non univoco e di non certa interpretazione, così come già affrontato dagli organi di verifica della legittimità costituzionale di altri Paesi membri, non ultima la citata decisione del Conseil Constitutionnel della Repubblica Francese.

P.Q.M.

Il Tribunale di Tivoli, sezione civile, in persona del Giudice unico dott. Alessio Liberati, visti gli articoli 137 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1984 n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza,

In via principale

- solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 35 comma 26-quinquies del decreto-legge n. 223 del 2006 così come modificato in sede di conversione dalla legge n. 248 del 2006 ha introdotto in seno all'art. 19 comma 1 del decreto legislativo n. 546 del 1992 le lettere e-bis, nonché degli artt. 2 e 19 del d.lgs. 546/1992 in combinato disposto con l'art. 91-bis del DPR n. 602/73, con l'art. 86 legge n. 46 del 1999 e con l'art. 1 comma 1 lettera q) del decreto legislativo n. 193 del 2001, nella parte in cui non disciplinano la giurisdizione del fermo amministrativo e nella parte in cui obbligano un soggetto che abbia ricevuto un avviso di fermo amministrativo per crediti di diversa natura a rivolgersi a diversi giudici, con riferimento agli articoli 11, 24, 111, 117 della Costituzione nonché dell'art. 6 e 13 della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e degli artt. 47, 52 e 53 della Carte dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, nella parte in cui viola il principio di non incertezza del diritto ("default de sécurité juridique") non prevedendo una formulazione della normativa di comprensione univoca e chiara del proprio significato, assoggettando lo stesso provvedimento alla valutazione giudici diversi con rischio di contrasto nella soluzione, e nella parte in cui viola il principio di effettività del ricorso e di accesso alla giustizia, obbligando la parte a rivolgersi a più organi giurisdizionali, con relative spese ed oneri;

In via subordinata

- solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 362 comma 2 e 3 cpc con riferimento agli articoli 11, 24, 111, 117 della Costituzione nonché dell'art. 6 della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e degli artt. 47, 52 e 53 della Carte dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, nella parte in cui non consente ad ogni giudice di qualsiasi ordine e grado di richiedere una interpretazione pregiudiziale vincolante alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, analogamente a quanto previsto dall'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in relazione alle pronunce pregiudiziali della Corte di Giustizia Europea in merito ai dubbi interpretativi di norme comunitarie, e nella parte in cui i principi espressi dalle pronunce della Corte Suprema di Cassazione a Sezioni Unite non costituiscono precedente vincolante per tutte le successive decisioni degli uffici giudiziari della Repubblica.

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.

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

Tivoli, 9 gennaio 2014

Il giudice: ALESSIO LIBERATI

15C00096

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2015-GUR-015) Roma, 2015 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

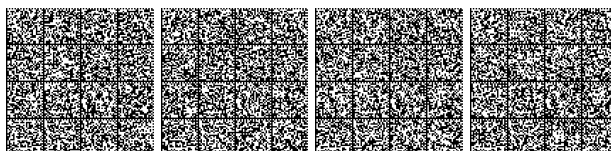
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- **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 S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
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)**
*(di cui spese di spedizione € 74,42)**
- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 40,05)**
*(di cui spese di spedizione € 20,95)**
- annuale € **86,72**
- 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%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo € **190,00**
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**
Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 5 0 4 1 5 *

€ 5,00

