

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 157° - Numero 46

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 16 novembre 2016

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, 691 - 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. **236.** Sentenza 21 settembre - 10 novembre 2016
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Reati e pene - Alterazione di stato - Falsità nella formazione di un atto di nascita.**
- Codice penale, art. 567, secondo comma. *Pag.* 1
-
- N. **237.** Ordinanza 21 settembre - 10 novembre 2016
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Processo penale - Richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato - Provvedimento del giudice.**
- Codice di procedura penale, artt. 464-*quater* e 464-*quinquies*; codice penale, art. 168-*bis*, secondo e terzo comma. *Pag.* 10
-
- N. **238.** Ordinanza 18 ottobre - 10 novembre 2016
- Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
- Elezioni - Consiglio regionale - Nomina ad assessore dei componenti del Consiglio regionale - Disciplina della supplenza.**
- Delibera legislativa statutaria della Regione Calabria del 3 giugno 2014, n. 393, recante «Testo di legge di revisione statutaria approvato con 2^a deliberazione consiliare ai sensi dell'art. 123 della Costituzione – Modifiche ed integrazioni alla Legge Regionale 19 ottobre 2004, n. 25 (Statuto della Regione Calabria)», art. 2, comma 1, lettera *c*).. *Pag.* 13
-
- N. **239.** Sentenza 5 ottobre - 11 novembre 2016
- Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
- Disposizioni varie in materia di commercio (orari di apertura e di chiusura al pubblico; progetti di valorizzazione; titoli abilitativi per apertura, trasferimento e ampliamento degli esercizi; pianificazione territoriale e urbanistica; tipologie e attività commerciali integrative).**
- Legge della Regione Puglia 16 aprile 2015, n. 24 (Codice del commercio), artt. 9, comma 4, 13, comma 7, lettere *a*) e *c*), 17, commi 3 e 4, 18 e 45.. *Pag.* 16
-
- N. **240.** Sentenza 4 ottobre - 11 novembre 2016
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Militari - Personale militare in servizio per conto dell'ONU in zone d'intervento - Estensione dei benefici combattentistici.**
- Legge 11 dicembre 1962, n. 1746 (Estensione al personale militare, in servizio per conto dell'O.N.U. in zone d'intervento, dei benefici combattentistici), articolo unico. *Pag.* 28



N. 241. Sentenza 5 ottobre - 11 novembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Pensione privilegiata ordinaria - Cumulo limitato (nella misura del 70%) con il reddito da lavoro autonomo.

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), art. 72, comma 2; decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133 - art. 19.

Pag. 40

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 60. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 ottobre 2016 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Parchi e riserve naturali - Norme della Provincia autonoma di Trento - Piano del parco nazionale.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 21 luglio 2016, n. 11 (Modificazioni della legge provinciale sulle foreste e sulla protezione della natura 2007, della legge provinciale sulla valutazione d'impatto ambientale 2013, della legge provinciale per il governo del territorio 2015, del testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti 1987 e della legge provinciale sul commercio 2010), art. 9, introduttivo dell'art. 44-sexies della legge provinciale 23 maggio 2007, n. 11 (Governo del territorio forestale e montano, dei corsi d'acqua e delle aree protette).

Pag. 49

N. 61. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 ottobre 2016 (della Regione Puglia)

Industria - Completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA - Procedura per le modifiche o integrazioni al Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria, approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2014, per l'esercizio dell'impianto siderurgico ILVA di Taranto.

- Decreto-legge 9 giugno 2016, n. 98 (Disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2016, n. 151, art. 1, comma 1, lett. b).

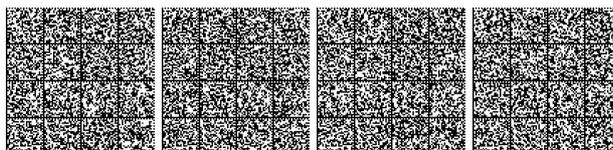
Pag. 53

N. 62. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 ottobre 2016 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Stupefacenti e sostanze psicotrope - Norme della Regione Campania - Modalità di prescrizione di farmaci cannabinoidi - Previsione che la prescrizione dei farmaci a base di cannabinoidi avvenga su ricettario a ricalco.

- Legge della Regione Campania 8 agosto 2016, n. 27 (Disposizioni organizzative per l'erogazione dei farmaci e dei preparati galenici a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche nell'ambito del servizio sanitario regionale e promozione della ricerca e di azioni sperimentali prodromiche alla produzione da parte di soggetti autorizzati), art. 3, comma 3. . .

Pag. 57



N. 227. Ordinanza della Commissione tributaria regionale di Napoli del 19 aprile 2016

Spese di giustizia - Contributo unificato nel processo tributario - Importo dovuto in caso di ricorso cumulativo o collettivo - Determinazione in base alla somma dei contributi previsti per i singoli atti impugnati, anziché in base alla somma totale dei tributi richiesti.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - testo A), art. 14, comma 3-bis, come modificato dall'art. 1, comma 558 [recte: comma 598, lett. a)] della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)”), [in combinato disposto con l’] art. 12, comma 5 [recte: comma 2], del decreto legislativo 31 dicembre 2002 [recte: 1992], n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell’art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413).

Pag. 60

N. 228. Ordinanza del Tribunale di Siracusa del 25 maggio 2016

Reati e pene - Frode all’IVA - Prescrizione - Obbligo per il giudice, in applicazione dell’art. 325 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione europea (TFUE), come interpretato dalla Corte di giustizia europea, sentenza 8 settembre 2015, causa C-105/14, Taricco, di disapplicare gli artt. 160, terzo comma, e 161, secondo comma, cod. pen.

- Legge 2 agosto 2008, n. 130 (Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull’Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007), art. 2.

Pag. 65

N. 229. Ordinanza del Consiglio di Stato del 23 agosto 2016

Enti locali - Variazioni territoriali - Referendum consultivo - Distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e incorporazione nel Comune di Mondolfo - Legge regionale dichiarativa del distacco della frazione comunale.

- Legge della Regione Marche 23 giugno 2014, n. 15 (Distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e incorporazione nel Comune di Mondolfo. Mutamento delle rispettive circoscrizioni comunali).

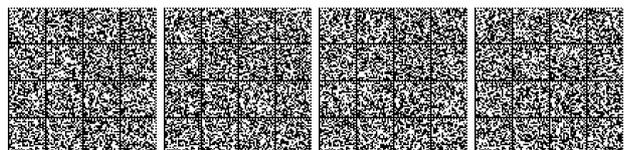
Pag. 74

N. 230. Ordinanza del Consiglio di Stato del 13 giugno 2016

Giustizia amministrativa - Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa - Elezione del consiglio di presidenza e proclamazione degli eletti - Preferenza unica - Elezioni suppletive tra i magistrati appartenenti al corrispondente gruppo elettorale in caso di dimissioni o cessazione di uno dei componenti elettivi.

- Decreto legislativo 7 febbraio 2006, n. 62 (Modifica della disciplina concernente l’elezione del Consiglio di presidenza della Corte dei conti e del Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa, a norma dell’articolo 2, comma 17, della legge 25 luglio 2005, n. 150), art. 1, comma 2; legge 27 aprile 1982, n. 186 (Ordinamento della giurisdizione amministrativa e del personale di segreteria ed ausiliario del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali), art. 9, comma 3, come modificato dall’art. 1, comma 2, del decreto legislativo 7 febbraio 2006, n. 62.

Pag. 79



N. 231. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 28 dicembre 2015

Energia - Interventi sulle tariffe incentivanti dell'elettricità prodotta da impianti fotovoltaici di potenza superiore a 200 KW - Rimodulazione a decorrere dal 1° gennaio 2015 - Modalità di erogazione.

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, art. 26, commi 2 e 3. .

Pag. 85

N. 232. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 28 dicembre 2015

Energia - Interventi sulle tariffe incentivanti dell'elettricità prodotta da impianti fotovoltaici di potenza superiore a 200 KW - Rimodulazione a decorrere dal 1° gennaio 2015 - Modalità di erogazione.

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, art. 26, commi 2 e 3. .

Pag. 100

N. 233. Ordinanza della Corte d'appello di Catanzaro del 13 maggio 2016

Fallimento e procedure concorsuali - Procedimento per la dichiarazione di fallimento - Notificazione del ricorso e del decreto di convocazione del debitore e dei creditori istanti - Modalità di esecuzione della notifica dell'atto che non si sia potuto consegnare né tramite posta elettronica certificata né presso la sede della società debitrice (in specie, s.n.c.) - Deposito dell'atto presso la casa comunale della sede risultante dal registro delle imprese e perfezionamento della notifica nel momento del deposito stesso.

- Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 15, comma terzo, come sostituito dall'art. 17, comma 1, lett. a), del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221.

Pag. 112



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 236

Sentenza 21 settembre - 10 novembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Alterazione di stato - Falsità nella formazione di un atto di nascita.

– Codice penale, art. 567, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 567, secondo comma, del codice penale, promosso dal Tribunale ordinario di Varese nel procedimento penale a carico di P.S. ed altro con ordinanza del 30 settembre 2015, iscritta al n. 13 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2016.

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

udito nella camera di consiglio del 21 settembre 2016 il Giudice relatore Nicolò Zanon.

Ritenuto in fatto

1. - Con ordinanza del 30 settembre 2015, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 5 del 2016 (r.o. n. 13 del 2016), il Tribunale ordinario di Varese ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 567, secondo comma, del codice penale, nella parte in cui prevederebbe un trattamento sanzionatorio irragionevolmente eccessivo e sproporzionato, anche in riferimento alle altre fattispecie delittuose contenute nel Libro II, Titolo XI, Capo III, del codice penale.

1.1. - Quanto alla rilevanza delle questioni, il giudice rimettente evidenzia che esse sono sollevate nell'ambito di un giudizio penale nel quale si procede a carico di due imputati, accusati del delitto di cui all'art. 567, secondo comma, cod. pen., perché, in concorso tra loro, nella formazione dell'atto di nascita di una neonata, ne alteravano lo stato civile, attestando falsamente che ella era nata dall'unione naturale dei dichiaranti. In caso di condanna, sottolinea il giudice *a quo*, agli imputati non potrebbe che essere irrogata una sanzione da determinarsi all'interno della cornice edittale la cui legittimità costituzionale è contestata.



1.2. - In punto di non manifesta infondatezza, ricorda il rimettente che la disposizione censurata incrimina la condotta di chi, nella formazione di un atto di nascita, altera lo stato civile di un neonato, mediante false certificazioni, false attestazioni o altre falsità, e sanziona tale condotta con la pena della reclusione da cinque a quindici anni.

Considera, quindi, che l'indicata cornice edittale si presenterebbe, da un lato, eccessiva, per quanto riguarda, in modo particolare, il minimo edittale, e sarebbe, dall'altro lato, sproporzionata, sol che si raffronti la condotta incriminata dalla disposizione censurata con altre norme del medesimo Libro II, Titolo XI, Capo III, del codice penale, che sanzionerebbero in modo meno severo comportamenti illeciti della medesima indole, oltre che, a suo dire, ben più gravi sotto il profilo della manifestazione della capacità a delinquere, e tali da destare un maggiore allarme sociale.

In particolare, il tribunale rimettente rileva che l'entità della pena edittale minima non consentirebbe di adeguare la sanzione alle circostanze specifiche del fatto concreto e, in modo particolare, agli effettivi profili di allarme sociale conseguenti alla condotta posta in essere dagli imputati.

Secondo il giudice *a quo*, il bene giuridico della fattispecie penale in questione andrebbe individuato nell'esigenza di assicurare la certezza e la fedeltà al vero dello stato civile del neonato, attribuitogli al momento della nascita, attraverso la corretta formazione del documento finalizzato a certificarlo: la certezza all'attribuzione veritiera e fedele della propria maternità e della propria paternità naturale costituirebbe diritto fondamentale di ogni individuo, «tanto sotto un profilo di carattere morale (inteso quale diritto a conoscere le proprie radici e la propria discendenza) quanto sotto un profilo di natura materiale (per quanto riguarda gli aspetti di natura successoria, conseguenti al rapporto di filiazione, anche al di fuori del vincolo matrimoniale)».

Il giudice rimettente osserva, quindi, che, all'epoca della promulgazione del codice penale, l'atto di nascita, contenente le dichiarazioni presentate all'ufficiale di stato civile al fine di attribuire la maternità e la paternità naturali al neonato, costituiva il principale - se non l'unico - strumento per attestare e dimostrare lo stato civile dello stesso. Era, pertanto, necessario tutelare «il diritto del neonato alla corretta e veridica attribuzione della propria discendenza» attraverso la previsione di una sanzione penale particolarmente incisiva e severa, che potesse, tra le altre finalità, svolgere un'adeguata funzione deterrente, per scoraggiare (in un'ottica general-preventiva) ogni tentativo di formazione di un atto di nascita non corrispondente al vero, mediante false attestazioni, false certificazioni o altre falsità. Stante la mancanza di strumenti alternativi che consentissero di ricostruire con certezza gli effettivi rapporti di maternità e paternità naturali del neonato, la formazione di un atto di nascita infedele avrebbe reso estremamente ardua, se non addirittura impossibile, la corretta attribuzione all'interessato del suo stato civile.

In tale prospettiva, ad avviso del rimettente, si giustificava il maggiore disvalore assegnato alla condotta criminosa contemplata dal secondo comma dell'art. 567 cod. pen. rispetto a quello della condotta tipizzata dal primo comma del medesimo articolo, che presuppone l'alterazione di stato civile, non già mediante la formazione di un atto falso, bensì attraverso la sottrazione del neonato e la sua sostituzione con un altro, entrambi comunque già riconosciuti e, quindi, muniti di atti di nascita veritieri.

Il giudice *a quo* osserva come il descritto assetto normativo, certamente funzionale alle esigenze di tutela dello stato civile del neonato al momento della promulgazione del codice penale, non potrebbe più essere considerato adeguato alla situazione attuale.

Infatti, i progressi scientifici, medici e tecnologici, realizzatisi con un'accelerazione sempre maggiore soprattutto negli ultimi anni, consentono di accertare l'effettiva paternità e maternità di un individuo - con una certezza pressoché assoluta - attraverso indagini svolte sul relativo DNA (le cosiddette "prove tecniche"), con procedure poco invasive, prive di pericolosità, nonché particolarmente rapide ed economiche.

Nella medesima prospettiva, il tribunale rimettente colloca la riforma del diritto di famiglia, realizzata con il decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154 (Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219), che ha profondamente innovato, tra le altre, anche la disciplina civilistica in materia di filiazione legittima e naturale, da un lato parificando in toto lo status di figlio legittimo e di figlio naturale, e ridimensionando notevolmente, dall'altro, l'importanza dell'atto di nascita ai fini della prova della filiazione, legittima o naturale, con conseguente maggior incidenza delle cosiddette "prove tecniche", ossia degli accertamenti sul corredo genetico degli interessati.

Da tali modifiche normative, il giudice rimettente deduce il «ridimensionamento» della funzione dell'atto di nascita ai fini dell'accertamento della discendenza naturale del neonato.

Da ciò conseguirebbe, a suo avviso, che la condotta di alterazione di stato di cui all'art. 567, secondo comma, cod. pen., risulterebbe a sua volta ridimensionata, sotto il profilo della gravità e del disvalore della condotta.

Al contrario di quanto accadeva in passato, si rivelerebbe, invece, oggi più grave ed allarmante la fattispecie di alterazione di stato mediante la sostituzione di neonato, contemplata al primo comma dell'art. 567 cod. pen., sanzionata con una pena (reclusione da tre a dieci anni) sensibilmente inferiore rispetto a quella prevista dalla disposizione censurata. Tale delitto, infatti, presupporrebbe una maggiore risoluzione ad agire da parte del reo, una consapevolezza più marcata dell'intrinseca antiggiuridicità della condotta ed una più spiccata propensione a delinquere, rispetto alla mera dichiarazione di un dato non corrispondente al vero.



Il tribunale rimettente considera, inoltre, che il Libro II, Titolo XI, Capo III, del codice penale contempla ulteriori disposizioni incriminatrici, connotate da un'asserita maggior gravità della condotta, e tali da destare, a suo avviso, un maggior allarme sociale, le quali sarebbero tuttavia punite in modo meno severo rispetto a quella censurata, come la soppressione di stato civile mediante occultamento del neonato (art. 566, secondo comma, cod. pen., che prevede la pena della reclusione da tre a dieci anni) e l'occultamento di stato civile di un figlio (art. 568 cod. pen., punito con la reclusione da uno a cinque anni).

Tanto premesso, il giudice *a quo* osserva che la cornice edittale di pena prevista dalla disposizione censurata risulterebbe eccessiva rispetto alla gravità oggettiva della condotta incriminata. In particolare, la manifesta eccessività del minimo edittale di pena non consentirebbe al giudice di eventualmente adeguare il trattamento sanzionatorio alle circostanze concrete del fatto, tenendo conto che, in molti casi, la condotta antiggiuridica tipizzata dall'art. 567, secondo comma, cod. pen. è posta in essere proprio nell'interesse del neonato (magari privo di un padre o che il genitore naturale non vuole riconoscere), al quale l'agente intende attribuire, comunque, dei legami familiari, ancorché in un'ottica certamente distorta e scorretta. Il rimettente sottolinea come, cionondimeno, anche a ritenere applicabile la circostanza attenuante di cui all'art. 62, primo comma, numero 1), cod. pen., la pena concretamente applicabile al soggetto agente rimarrebbe eccessiva rispetto alle caratteristiche concrete del fatto, con ripercussioni pratiche che risulterebbero del tutto irragionevoli ed ingiustificate: la sanzione irrogata, ancorché determinata a partire dal minimo edittale ed eventualmente ridotta per l'attenuante sopra indicata, precluderebbe, comunque, la possibilità di concedere i benefici della sospensione condizionale della pena e della non menzione della condanna «ad un soggetto che, per quanto abbia commesso un reato, non ha manifestato alcun profilo antisociale o tale da destare un particolare allarme sociale»; inoltre, la sanzione concretamente applicata non potrebbe che apparire, «ad un soggetto che [...] ha ritenuto (erroneamente) di agire nell'interesse del neonato e non già per un proprio tornaconto, assolutamente priva di ogni giustificazione logica e, quindi, fundamentalmente ingiusta».

Il giudice rimettente si mostra consapevole della circostanza che la Corte costituzionale si è già pronunciata, nel senso della manifesta infondatezza, su una questione di legittimità costituzionale analoga a quella proposta. Ritiene, tuttavia, che si tratterebbe di una decisione precedente alle modifiche normative sopra illustrate, la quale non poteva tenere conto del riconoscimento - anche a livello legislativo - del valore e dell'importanza dei nuovi strumenti tecnici, scientifici e medici di accertamento dei rapporti genetici tra individui.

Le considerazioni svolte troverebbero conferma, a suo avviso, anche in sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, le quali avrebbero contribuito a ridimensionare sensibilmente il rilievo dell'atto di nascita come strumento volto all'accertamento dei rapporti di paternità e maternità e, conseguentemente, il disvalore delle sue alterazioni (è ricordata, in particolare, la sentenza del 27 gennaio 2015 - ricorso n. 25358/12 - Paradiso e Campanelli contro Italia).

Secondo il tribunale rimettente, la previsione di una cornice edittale di pena irragionevolmente elevata, come quella contemplata dall'art. 567, secondo comma, cod. pen., contrasterebbe con il necessario rispetto del diritto alla vita privata e familiare di cui all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, il quale richiede che vi sia una proporzione tra il livello dell'ingerenza dell'autorità pubblica nella vita privata e nei rapporti familiari di ciascun individuo e il legittimo obiettivo della tutela dell'ordine pubblico e della pubblica fede che la stessa disposizione intende perseguire. Nel caso di specie, la sproporzione si manifesterebbe nel precludere al giudice di merito la determinazione di una pena ragionevolmente correlata alla gravità del fatto ed ai motivi che hanno spinto l'imputato ad agire.

1.3. - Il giudice *a quo* - premesso di essere consapevole che è precluso alla Corte costituzionale il sindacato di costituzionalità «in relazione alle questioni strettamente inerenti alla politica criminale, le valutazioni punitive e le quantificazioni sanzionatorie, di volta in volta decise dal legislatore» - ritiene, tuttavia, che, nel caso di specie, il denunciato trattamento sanzionatorio non possa considerarsi espressione di una legittima scelta normativa di politica criminale.

Infatti, a fronte della complessiva evoluzione della situazione normativa, tecnica e medica sopra descritta, il legislatore penale sarebbe rimasto irragionevolmente inerte.

La disposizione censurata sarebbe, quindi, in primo luogo in contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., perché sanziona con una pena eccessivamente elevata un comportamento che, oggi, avrebbe perso quei connotati di gravità e di allarme sociale che in altra epoca giustificavano un trattamento sanzionatorio particolarmente rigoroso e severo, ciò anche rispetto alle altre condotte ricordate, previste e punite dal medesimo Libro II, Titolo XI, Capo III, del codice penale, che appaiono ugualmente (se non più) gravi.

Il giudice rimettente richiama in proposito la giurisprudenza costituzionale che avrebbe riconosciuto «la possibilità di vagliare la cornice edittale di pena determinata dal legislatore, sotto il principio della ragionevolezza di tale determinazione, ovvero della sua rispondenza ai bisogni effettivi di tutela della collettività e al grado effettivo di antiggiuridicità e gravità del comportamento incriminato» (vengono citate le sentenze n. 341 del 1994 e n. 409 del 1989).



In secondo luogo, l'art. 567, secondo comma, cod. pen. contrasterebbe con il principio di colpevolezza e di necessaria finalizzazione rieducativa della pena di cui all'art. 27 Cost., giacché «la previsione di una pena eccessiva rispetto alla gravità della condotta, soprattutto quanto al minimo editale, nonché sproporzionata rispetto alle altre condotte contemplate dalle disposizioni del medesimo Capo, impedi[rebbe] al Giudice di adeguare la sanzione concretamente inflitta all'imputato, in caso di condanna, alle circostanze del fatto, e al reo stesso di comprendere adeguatamente, con piena consapevolezza, il disvalore del proprio comportamento».

2. - Con atto depositato il 23 febbraio 2016 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

2.1. - L'Avvocatura generale dello Stato ha, innanzitutto, evidenziato che la medesima questione ora sollevata dal Tribunale di Varese sarebbe già stata dichiarata manifestamente infondata dalla Corte costituzionale con l'ordinanza n. 106 del 2007. Ricorda l'Avvocatura generale dello Stato che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la determinazione del trattamento sanzionatorio per condotte penalmente rilevanti rientra nella discrezionalità del legislatore, salvo il sindacato di costituzionalità su scelte normative palesemente arbitrarie o radicalmente ingiustificate, tali da evidenziare un uso distorto di tale discrezionalità.

Detto sindacato, inoltre, sarebbe possibile solo qualora ci si dolga del fatto che per un certo reato sia prevista una pena troppo elevata e siano indicate, come *tertia comparationis*, norme che prevedano, in relazione a fattispecie di reato sostanzialmente identiche, una pena più mite.

Nella richiamata ordinanza la Corte costituzionale chiarì come le fattispecie descritte dal primo e dal secondo comma dell'art. 567 cod. pen. siano oggettivamente diverse, perché, seppure in entrambe è tutelato il medesimo bene giuridico (l'interesse del minore alla verità dell'attestazione ufficiale della propria ascendenza), nel caso del primo comma la condotta consiste in uno scambio materiale di neonati, mentre la fattispecie prevista dal secondo comma si realizza mediante la commissione di un altro reato (quello di falso ideologico, che non concorre con quello di alterazione di stato), rivelando una più intensa carica criminosa, sicché il principio di uguaglianza appare rispettato, avendo il legislatore trattato, dal punto di vista sanzionatorio, situazioni diverse in modo diverso.

Inoltre, con riguardo alle altre fattispecie incriminatrici indicate quali *tertia comparationis* dal giudice rimettente, l'Avvocatura generale dello Stato osserva che le condotte descritte sia dall'art. 566, secondo comma, cod. pen. ("supposizione o soppressione di stato"), sia dall'art. 568 cod. pen. ("occultamento di stato di un figlio"), si differenzierebbero dalla disposizione denunciata perché non presuppongono necessariamente la consumazione di un falso ideologico.

Non conferente, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, sarebbe poi il riferimento all'art. 8 della CEDU nonché alla sentenza della Corte EDU Paradiso e Campanelli contro Italia. In ogni caso, in base all'ormai consolidato orientamento della Corte costituzionale - secondo il quale le disposizioni della CEDU integrano, quali norme interposte, il parametro costituzionale di cui all'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali -, ove emerga un eventuale contrasto tra una norma interna e una norma della CEDU, il giudice nazionale deve investire la Corte costituzionale del dubbio di costituzionalità in riferimento al citato art. 117, primo comma, Cost. Nella specie, a causa del mancato richiamo di tale parametro, la relativa censura sarebbe inammissibile.

Da ultimo, l'Avvocatura generale dello Stato contesta l'utilità del riferimento operato dal giudice rimettente alle recenti riforme che hanno interessato il diritto di famiglia, perché disposizioni civilistiche non potrebbero assumere alcun rilievo ai fini dell'individuazione di un *tertium comparationis* attinente alla materia penale. Per parte sua, l'accresciuta facilità dell'accertamento della paternità e maternità naturale, determinata dai progressi tecnico-scientifici, non avrebbe alcun concreto rilievo per la fattispecie in questione, né potrebbe sminuire il disvalore della condotta sanzionata dall'art. 567, secondo comma, cod. pen. Infatti, l'eventuale commissione di tale reato determinerebbe il rischio concreto che colui che ne sia stato vittima possa non avere mai dubbi sulle proprie effettive origini e, conseguentemente, che l'astratta possibilità di accedere alle indagini genetiche non abbia alcuna utilità concreta.

3. - L'Avvocatura generale dello Stato, in data 10 agosto 2016, ha depositato memoria nella quale ha ribadito quanto già affermato in sede di intervento in giudizio, richiamando a sostegno dei propri assunti la decisione della Corte di cassazione, sesta sezione penale, 12 febbraio-14 aprile 2003, n. 17627, in base alla quale la disposizione incriminatrice *de qua* è «posta a garanzia dell'identità del neonato, del rapporto effettivo di procreazione per come naturalmente si determina e, quindi, dell'integrità dello stato di filiazione, quale attributo della personalità».



Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Varese ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 567, secondo comma, del codice penale, nella parte in cui prevederebbe, per il delitto ivi contemplato, un trattamento sanzionatorio irragionevolmente eccessivo e sproporzionato, anche in riferimento alle altre fattispecie di delitto contenute nel Libro II, Titolo XI, Capo III, cod. pen., con conseguente violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione e di quello di colpevolezza e di necessaria finalizzazione rieducativa della pena di cui all'art. 27 Cost.

La disposizione censurata, sotto la rubrica «Alterazione di stato», prevede, al secondo comma, che chiunque, nella formazione di un atto di nascita, altera lo stato civile di un neonato, mediante false certificazioni, false attestazioni o altre falsità, è punito con la reclusione da cinque a quindici anni. Il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale di una siffatta cornice edittale, ritenendola eccessiva e perciò irragionevole e sproporzionata, in violazione dell'art. 3 Cost., alla luce dell'effettivo disvalore attualmente attribuibile alla condotta incriminata, anche in relazione al trattamento sanzionatorio che il legislatore riserva alle fattispecie di reato di cui agli artt. 567, primo comma, 566, secondo comma, e 568 cod. pen., asseritamente analoghe a quella prevista dalla disposizione censurata e ritenute comunque non meno gravi (o addirittura più gravi) di essa.

Lamenta, inoltre, la violazione dell'art. 27 Cost., poiché la previsione di una pena così elevata, particolarmente nel minimo edittale, non consentirebbe al giudice di irrogare sanzioni proporzionate al reale disvalore della condotta, in tal modo violando il principio di personalità della responsabilità penale e quello di necessaria finalizzazione rieducativa della pena.

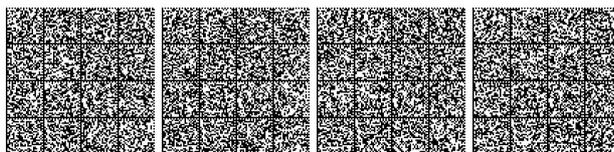
Nella motivazione dell'ordinanza, ma non nel dispositivo, è fatto anche un riferimento all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, sul presupposto che la previsione di una cornice edittale irragionevolmente elevata sarebbe in contrasto con la corretta proporzione che deve sussistere tra il livello e l'intensità dell'ingerenza dell'autorità pubblica nella vita privata e nei rapporti familiari di ciascun individuo - ingerenza costituita dalla norma incriminatrice censurata - e il legittimo obiettivo della protezione della veridicità dello stato civile del neonato, che la disposizione persegue. Tale sproporzione, in particolare, si manifesterebbe nel precludere al giudice la determinazione di una pena ragionevolmente correlata alla gravità del fatto ed ai motivi che spingono l'imputato ad agire in violazione della disposizione.

2.- L'eccezione di parziale inammissibilità dell'Avvocatura generale dello Stato, riferita ai rilievi da ultimo menzionati, avrebbe ragion d'essere se il giudice *a quo* avesse inteso effettivamente prospettare un diretto contrasto della norma censurata con l'art. 8 della CEDU. La giurisprudenza ormai costante di questa Corte ha chiarito, infatti, che le norme della citata Convenzione non sono parametri direttamente invocabili per affermare l'illegittimità costituzionale d'una disposizione dell'ordinamento nazionale, ma costituiscono norme interposte la cui osservanza è richiesta dall'art. 117, primo comma, Cost. (*ex plurimis* ordinanze n. 21 del 2014, n. 286 del 2012, n. 180 del 2011 e n. 163 del 2010): un parametro, quest'ultimo, che il giudice *a quo* non ha nemmeno menzionato, né in motivazione, né nel dispositivo dell'ordinanza.

Proprio per tale ragione, peraltro, può ritenersi che i riferimenti del rimettente alla norma convenzionale svolgano, nell'economia del suo provvedimento, solo un ruolo rafforzativo delle censure relative alla pretesa carenza di proporzionalità tra l'intervento repressivo attuato mediante la norma censurata e l'esigenza di tutela che tale intervento giustifica (sentenza n. 12 del 2016; ordinanza n. 286 del 2012).

3.- Il tratto caratteristico delle questioni in esame risiede nella censura di manifesta irragionevolezza intrinseca della cornice edittale prevista per il delitto di cui all'art. 567, secondo comma, cod. pen.

Essa è, prima di tutto, contestata alla luce di un asserito mutamento complessivo delle condizioni normative, tecniche e scientifiche, che avrebbe reso anacronistica una punizione così severa. Assume infatti il rimettente che il disvalore della condotta descritta nella disposizione censurata si sarebbe ridimensionato rispetto all'epoca in cui è entrato in vigore il codice penale. In particolare, l'anacronismo insito in una cornice edittale così severa sarebbe reso evidente sia dal rilievo per cui l'atto di nascita non è più, attualmente, l'unico strumento per accertare il reale status filiationis - vista l'accresciuta facilità dell'accertamento della paternità e della maternità naturali, determinata dai progressi tecnico-scientifici - sia dalle recenti riforme del diritto di famiglia, che consentirebbero la reclamabilità di uno stato di figlio contrario a quello attribuito dall'atto di nascita (anche) nell'ipotesi in cui il neonato sia stato iscritto come figlio di ignoti, ovvero in conformità ad altra presunzione di paternità.



Inoltre, la cornice edittale manifesterebbe la propria irragionevole severità nell'impedire di fatto al giudice di tenere conto delle situazioni in cui il soggetto agente è condotto a presentare false certificazioni o attestazioni in vista di un obiettivo di cura dell'interesse del neonato, magari privo di un padre o che il genitore naturale non intende riconoscere, e al quale il soggetto intende attribuire comunque dei legami familiari, ancorché in un'ottica distorta e scorretta: ciò che, oltre ad imporre al giudice di irrogare sanzioni non proporzionate al reale disvalore della condotta, aggraverebbe, nel reo, la percezione di subire una condanna ingiusta, svincolata dalla gravità della propria condotta, in frontale contrasto con il principio di necessaria finalizzazione rieducativa della pena.

Infine, il rimettente osserva come l'altra fattispecie di alterazione di stato, commessa mediante sostituzione del neonato, prevista al primo comma del medesimo art. 567 cod. pen., sarebbe sanzionata con una pena «decisamente inferiore», pur presentandosi quale frutto di una condotta che egli considera «più grave ed allarmante», rivelando, a suo avviso, una maggior risoluzione ad agire da parte del reo, una consapevolezza più marcata dell'intrinseca antiggiuridicità della condotta ed una più spiccata propensione a delinquere.

4.- Le questioni sono fondate, alla luce di entrambi i parametri costituzionali evocati.

4.1.- Non tutti gli argomenti spesi dal rimettente per sollecitare l'accoglimento delle questioni sollevate, per vero, colgono nel segno. Così è a dirsi, in particolare, di quelli relativi all'asserito anacronismo che la severità della pena prevista dalla disposizione censurata rivelerebbe.

Le trasformazioni dell'assetto normativo, tecnico e scientifico, allegate dal giudice *a quo* quali prove del complessivo mutamento di contesto, di per sé stesse non hanno la capacità di alleggerire, nella percezione comune, la gravità della condotta punita e l'allarme sociale conseguente. Non erra l'Avvocatura generale dello Stato quando osserva che l'accresciuta facilità dell'accertamento della paternità e della maternità naturale, determinata dai progressi tecnico-scientifici e dalla possibilità di accesso all'esame del DNA, non è in grado di diminuire il disvalore della condotta sanzionata dalla disposizione censurata, per la semplice ragione che la vittima dell'eventuale reato di alterazione di stato potrebbe non nutrire mai quel dubbio sulle proprie origini che, solo, potrebbe indurla a ricorrere, in concreto, ad indagini genetiche.

Allo stesso modo, non hanno specifica incidenza, nella fattispecie in esame, le recenti riforme del diritto di famiglia. È vero che questa Corte ha già censurato discipline legislative per irragionevolezza sopravvenuta, in quanto scrutinate in un quadro normativo mutato rispetto a quello esistente al momento della loro approvazione (sentenze n. 354 del 2002 e n. 440 del 1994). Ma lo ha fatto quando le modifiche in questione, ancorché solo indirettamente rilevanti, interessavano da vicino la norma censurata, travolgendo la sua stessa giustificazione. Nella prospettazione del rimettente, invece, si dovrebbe dare peso a riforme intervenute nel diverso settore del diritto civile, soprattutto in quanto tese alla valorizzazione, ai fini della prova del rapporto di filiazione, delle cosiddette «prove tecniche», ossia dei già ricordati accertamenti sul corredo genetico degli interessati: accertamenti, ai quali, tuttavia, anche da questo punto di vista non può attribuirsi alcuna capacità di incisione sul disvalore della condotta sanzionata dall'art. 567, secondo comma, cod. pen.

4.2.- La fondatezza delle questioni sollevate si rivela, piuttosto, in virtù della manifesta sproporzione della cornice edittale censurata, se considerata alla luce del reale disvalore della condotta punita.

È costante, nella giurisprudenza costituzionale, la considerazione secondo cui l'art. 3 Cost. esige che la pena sia proporzionata al disvalore del fatto illecito commesso, in modo che il sistema sanzionatorio adempia nel contempo alla funzione di difesa sociale ed a quella di tutela delle posizioni individuali. E la tutela del principio di proporzionalità, nel campo del diritto penale, conduce a «negare legittimità alle incriminazioni che, anche se presumibilmente idonee a raggiungere finalità statuali di prevenzione, producono, attraverso la pena, danni all'individuo (ai suoi diritti fondamentali) ed alla società sproporzionatamente maggiori dei vantaggi ottenuti (o da ottenere) da quest'ultima con la tutela dei beni e valori offesi dalle predette incriminazioni» (sentenze n. 341 del 1994 e n. 409 del 1989). Deve essere ricordato, in questa prospettiva, anche l'art. 49, numero 3), della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea - proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, e che ha ora lo stesso valore giuridico dei trattati, in forza dell'art. 6, comma 1, del Trattato sull'Unione europea (TUE), come modificato dal Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, ratificato e reso esecutivo con legge 2 agosto 2008 n. 130, ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009 - a tenore del quale «le pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato».

In questo delicato settore dell'ordinamento, il principio di proporzionalità esige un'articolazione legale del sistema sanzionatorio che renda possibile l'adeguamento della pena alle effettive responsabilità personali, svolgendo una funzione di giustizia, e anche di tutela delle posizioni individuali e di limite della potestà punitiva statale, in armonia con il «volto costituzionale» del sistema penale (sentenza n. 50 del 1980).

A ciò si aggiunge che, alla luce dell'art. 27 Cost., il principio della finalità rieducativa della pena costituisce «una delle qualità essenziali e generali che caratterizzano la pena nel suo contenuto ontologico, e l'accompagnano da quando nasce, nell'astratta previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue» (sentenza n. 313 del 1990; si vedano anche le sentenze n. 183 del 2011 e n. 129 del 2008). Esso, pertanto, non vale per la sola fase esecutiva, ma obbliga



tanto il legislatore quanto i giudici della cognizione (sentenza n. 313 del 1990). Anche la finalità rieducativa della pena, nell'illuminare l'astratta previsione normativa, richiede «un costante principio di proporzione tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall'altra» (sentenza n. 251 del 2012 e, ancora, sentenza n. 341 del 1994), mentre la palese sproporzione del sacrificio della libertà personale produce «una vanificazione del fine rieducativo della pena prescritto dall'art. 27, terzo comma, della Costituzione, che di quella libertà costituisce una garanzia istituzionale in relazione allo stato di detenzione» (sentenza n. 343 del 1993).

Laddove la proporzione tra sanzione e offesa difetti manifestamente, perché alla carica offensiva insita nella condotta descritta dalla fattispecie normativa il legislatore abbia fatto corrispondere conseguenze punitive di entità spropositata, non ne potrà che discendere una compromissione ab initio del processo rieducativo, processo al quale il reo tenderà a non prestare adesione, già solo per la percezione di subire una condanna profondamente ingiusta (sentenze n. 251 e n. 68 del 2012), del tutto svincolata dalla gravità della propria condotta e dal disvalore da essa espresso.

In tale contesto, una particolare asprezza della risposta sanzionatoria determina perciò una violazione congiunta degli artt. 3 e 27 Cost., essendo lesi sia il principio di proporzionalità della pena rispetto alla gravità del fatto commesso, sia quello della finalità rieducativa della pena (sentenza n. 68 del 2012, che richiama le sentenze n. 341 del 1994 e n. 343 del 1993).

È ciò che accade nel caso della cornice edittale prevista per il delitto di cui all'art. 567, secondo comma, cod. pen.

Vale la pena ricordare che, intervenendo sulla pena accessoria della perdita della potestà (oggi "responsabilità") genitoriale, stabilita quale automatica conseguenza della condanna per il medesimo delitto di alterazione di stato, questa Corte ha già sottolineato che il delitto di cui all'art. 567, secondo comma, cod. pen., «diversamente da altre ipotesi criminose in danno di minori, non reca in sé una presunzione assoluta di pregiudizio per i loro interessi morali e materiali» (sentenza n. 31 del 2012), riconoscendo, dunque, come non si possa escludere che il reo sia guidato dal fine, non già di pregiudicare, bensì di favorire, sia pur commettendo un reato, l'interesse del neonato.

In tali ipotesi, la sproporzione del trattamento sanzionatorio si rivela con nettezza: giacché, pur indirizzandosi verso il minimo edittale, il giudice è comunque costretto a infliggere pene di entità eccessiva, che non sono in ragionevole rapporto con il disvalore della condotta.

Nell'ordinanza di remissione, per vero, le circostanze del caso concreto tratto in giudizio non sono lumeggiate in dettaglio, se non attraverso i soli riferimenti sufficienti a sostenere la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate. Il rimettente aggiunge soltanto che, anche applicando la circostanza attenuante prevista dall'art. 62, primo comma, numero 1), cod. pen. (che consente una mitigazione di pena per il reo che abbia agito «per motivi di particolare valore morale o sociale»), il condannato non potrebbe giovare della sospensione condizionale della pena.

Ai fini del giudizio di legittimità costituzionale, tuttavia, non importa accertare se nel processo principale siano effettivamente giudicate condotte poste in essere con la supposta finalità di giovare agli interessi del minore, e in particolare di attribuirgli un legame familiare altrimenti assente. È sufficiente considerare che la disposizione censurata, per come è normativamente definita la cornice edittale, impone al giudice di infliggere una punizione irragionevolmente sproporzionata per eccesso, anche nelle ipotesi in cui l'obbiettivo dell'agente - sia pur perseguito, in un'ottica scorretta, mediante la commissione di un falso - sia effettivamente quello di attribuire un legame familiare al neonato, che altrimenti ne resterebbe privo.

Non erra perciò il giudice *a quo* nel ritenere che l'applicazione, pur nel minimo edittale, della sanzione stabilita dalla disposizione censurata risulti manifestamente irragionevole per eccesso, in violazione dell'art. 3 Cost., e si ponga altresì in contrasto con il principio della finalità rieducativa della pena, poiché ingenera nel condannato la convinzione di essere vittima di un ingiusto sopruso, sentimento che osta all'inizio di qualunque efficace processo rieducativo, in violazione dell'art. 27 Cost.

4.3.- L'ordinanza di remissione pone in dubbio la ragionevolezza intrinseca della cornice edittale stabilita dal codice penale per il delitto di alterazione di stato commesso mediante falso, «anche» in relazione al diverso, e più mite, trattamento sanzionatorio previsto dal legislatore per altre fattispecie contenute nel Libro II, Titolo XI, Capo III, cod. pen., che lo stesso rimettente non esita a definire non meno gravi (o addirittura più gravi) di quella descritta dalla disposizione censurata.

Un ruolo non secondario - nelle valutazioni del giudice *a quo* e, come si dirà, di questa stessa Corte - è in effetti svolto dallo specifico riferimento al più mite trattamento sanzionatorio stabilito per il delitto di alterazione di stato mediante sostituzione di un neonato, significativamente presente al primo comma dello stesso articolo 567 cod. pen., che riunisce, sotto la medesima rubrica, due fattispecie accomunate dall'essere indirizzate alla tutela del medesimo bene giuridico, come questa Corte ha già riconosciuto nell'ordinanza n. 106 del 2007.



Rimane fermo che le questioni all'attuale esame sollecitano, prima di tutto, un controllo di proporzionalità sulla cornice edittale stabilita dalla norma censurata, alla luce dei principi costituzionali evocati (artt. 3 e 27 Cost.), non già una verifica sull'asserito diverso trattamento sanzionatorio di condotte simili o identiche, lamentato attraverso la mera identificazione di disposizioni idonee a fungere da *tertium comparationis*. Piuttosto, nella prospettazione del giudice *a quo*, l'esito negativo di un tale controllo, in termini di manifesta irragionevolezza per sproporzione tra cornice edittale, da un lato, e disvalore della condotta, dall'altro, viene a disvelarsi «anche» alla luce del più mite trattamento riservato ad altre fattispecie, tra cui, in particolare, quella del primo comma del medesimo art. 567 cod. pen.

Una censura di violazione del solo art. 3 Cost., incentrata sul supposto diverso trattamento sanzionatorio rispettivamente previsto dai due commi dell'art. 567 cod. pen., è stata rigettata da questa Corte (ordinanza n. 106 del 2007), che - pur riconoscendo come entrambe le fattispecie tutelino il medesimo bene giuridico, cioè l'interesse del minore alla verità dell'attestazione ufficiale della propria ascendenza - ritenne non illegittimo tale diverso trattamento, essendo distinte le condotte descritte nei due commi della disposizione in questione.

Come chiarito, il diverso esito delle questioni all'attuale esame è sollecitato dall'aver il giudice *a quo* richiesto uno scrutinio di costituzionalità imperniato sulla manifesta irragionevolezza intrinseca della risposta sanzionatoria stabilita dalla norma censurata, sotto il profilo della proporzionalità tra severità della cornice edittale e disvalore della condotta, con ulteriore riferimento alla vanificazione, determinata dall'entità eccessiva della sanzione, della finalizzazione rieducativa della pena, ai sensi dell'art. 27 Cost.

4.4.- Non appartengono a questa Corte valutazioni discrezionali di dosimetria sanzionatoria penale, risultando, queste, tipicamente spettanti alla rappresentanza politica, chiamata attraverso la riserva di legge sancita nell'art. 25 Cost. a stabilire il grado di reazione dell'ordinamento al cospetto di una lesione a un determinato bene giuridico. E non può che essere ribadita la costante giurisprudenza costituzionale, che in tale materia tutela la discrezionalità del legislatore, salvo il sindacato di costituzionalità su scelte palesemente arbitrarie o radicalmente ingiustificate, tali da evidenziare un uso distorto di tale discrezionalità (*ex multis* sentenze n. 148 e 23 del 2016, n. 81 del 2014, n. 394 del 2006, e ordinanze n. 249 e 71 del 2007, n. 169 e 45 del 2006).

Al tempo stesso, tuttavia, laddove emergano sintomi di manifesta irragionevolezza, per sproporzione, di un trattamento sanzionatorio, e l'intervento della Corte costituzionale sia invocato, a fini di giustizia, dai giudici a quibus, questo è possibile, al ricorrere di determinate condizioni.

Per non sovrapporre la propria discrezionalità a quella del Parlamento rappresentativo, finendo per esercitare un inammissibile potere di scelta (sentenza n. 22 del 2007) in materia sanzionatoria penale, la valutazione di questa Corte deve essere condotta attraverso precisi punti di riferimento, già rinvenibili nel sistema legislativo. Anche nel giudizio di "ragionevolezza intrinseca" di un trattamento sanzionatorio penale, incentrato sul principio di proporzionalità, è infatti essenziale l'individuazione di soluzioni già esistenti, idonee a eliminare o ridurre la manifesta irragionevolezza lamentata (sentenza n. 23 del 2016).

Solo se condotta secondo queste modalità, la valutazione si mantiene fedele al costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, in base al quale, in tema di trattamento sanzionatorio penale, è consentito emendare le scelte del legislatore «in riferimento a grandezze già rinvenibili nell'ordinamento» (sentenze n. 148 del 2016 e n. 22 del 2007): giacché obiettivo del controllo sulla manifesta irragionevolezza delle scelte sanzionatorie non è alterare le opzioni discrezionali del legislatore, ma ricondurre a coerenza le scelte già delineate a tutela di un determinato bene giuridico, procedendo puntualmente, ove possibile, all'eliminazione di ingiustificabili incongruenze.

4.5.- Alla luce di tali rigorose coordinate, nel caso di specie, il controllo sulla sproporzione manifestamente irragionevole tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e gravità dell'offesa, dall'altra, è possibile attraverso una valutazione relazionale, che anche il rimettente sollecita, condotta per intero all'interno della disciplina del medesimo art. 567 cod. pen.

Si tratta di uno scrutinio svolto entro il perimetro conchiuso dal medesimo articolo, che, anche per questa ragione, non conduce a sovrapporre, dall'esterno, una dosimetria sanzionatoria eterogenea rispetto alle scelte legislative, ma giudica "per linee interne" la coerenza e la proporzionalità delle sanzioni rispettivamente attribuite dal legislatore a ciascuna delle due fattispecie di cui si compone il reato di alterazione di stato.

In questa chiave, la manifesta irragionevolezza per sproporzione della forbice edittale censurata si evidenzia al cospetto della meno severa cornice (reclusione da tre a dieci anni) che il medesimo art. 567 cod. pen. prevede, al primo comma, per l'altra fattispecie di alterazione dello stato di famiglia del neonato, commessa mediante la sua sostituzione.

Le fattispecie punite, rispettivamente, al primo e al secondo comma del citato articolo, non sono identiche, ma non possono considerarsi del tutto disomogenee, non foss'altro perché indirizzate a proteggere, come questa Corte ha già riconosciuto (ordinanza n. 106 del 2007), il medesimo bene giuridico.

Infatti, il reato di cui all'art. 567, secondo comma, cod. pen., punisce la modificazione del vero non per sé, ma in quanto da essa derivi la perdita dell'autentico status filiationis del neonato, evidenziando che la fattispecie protegge in primo luogo la veridicità dello stato di filiazione, ovvero, più esattamente, l'interesse del minore a vedersi riconosciuto un rapporto familiare corrispondente alla propria effettiva ascendenza.



Ma lo stesso può dirsi della fattispecie di cui al primo comma, dove, in egual modo, è privilegiata la protezione del diritto fondamentale del minore alla corretta rappresentazione della sua ascendenza, quale presupposto della sua complessiva condizione di vita, e, d'altra parte, la condotta incriminata, che non implausibilmente appare al rimettente non meno (se non più) grave, comporta il coinvolgimento non di uno solo, ma di due neonati.

I due reati, la cui regolamentazione il legislatore ha deciso di circoscrivere nel perimetro di un medesimo articolo, segnato dal medesimo nomen juris, presentano allora non irrilevanti tratti comuni. Ancorché autonomi, essi descrivono un medesimo evento delittuoso, consistente nella alterazione dello stato civile del neonato, mentre a variare sono le modalità esecutive, perché in un caso l'alterazione si produce «mediante la sostituzione di un neonato», nell'altro «mediante false certificazioni, false attestazioni o altre falsità» nell'atto di nascita del neonato. Ma l'evento delittuoso è per l'appunto identico, come per conseguenza identico, per le ragioni già dette, è il bene giuridico protetto dalle due fattispecie incriminatrici.

In definitiva, in entrambi i casi, è un medesimo bene ad essere leso, sia pur in forme diverse. Ma le differenti modalità esecutive non esprimono, in sé stesse, connotazioni di disvalore tali da legittimare una divergenza di trattamento sanzionatorio. Ed anzi, tale divergenza, che si traduce in una cornice edittale marcatamente più severa nel caso del secondo comma, appare manifestamente irragionevole.

5.- Tutto ciò premesso, alla luce dei limiti dei poteri d'intervento di questa Corte, l'unica soluzione praticabile consiste nel parificare il trattamento sanzionatorio delle due fattispecie nelle quali si articola l'unitario art. 567 cod. pen., trattandosi, appunto, di utilizzare coerentemente «grandezze già rinvenibili nell'ordinamento».

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 567, secondo comma, cod. pen., nella parte in cui punisce il delitto ivi descritto con la pena della reclusione da cinque a quindici anni, anziché con la pena della reclusione da tre a dieci anni.

Tale soluzione riconsegna al giudice la possibilità di adeguare effettivamente, con risultati apprezzabili nel sistema vigente, la pena alle circostanze del caso concreto, calibrandola altresì alla finalità rieducativa cui essa deve mirare. Facendo riferimento al nuovo minimo edittale di tre anni di reclusione, infatti, il giudice potrà valorizzare circostanze dalle quali emerga una propensione di protezione nei confronti del nato; ma, tutt'al contrario, in relazione ad una cornice edittale che prevede una pena massima di dieci anni di reclusione, ben potrà tenere conto di circostanze o pratiche meritevoli di una più severa risposta sanzionatoria.

La pronuncia di questa Corte consente l'eliminazione della manifesta irragionevolezza denunciata. Un auspicabile intervento del legislatore, che riconsideri funditus, ma complessivamente, il settore dei delitti in esame, potrà introdurre i diversi trattamenti sanzionatori ritenuti adeguati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 567, secondo comma, del codice penale, nella parte in cui prevede la pena edittale della reclusione da un minimo di cinque a un massimo di quindici anni, anziché la pena edittale della reclusione da un minimo di tre a un massimo di dieci anni.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 settembre 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 novembre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 237

Ordinanza 21 settembre - 10 novembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato - Provvedimento del giudice.

– Codice di procedura penale, artt. 464-*quater* e 464-*quinqües*; codice penale, art. 168-*bis*, secondo e terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici :Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 464-*quater*, commi 1 e 4, e 464-*quinqües*, del codice di procedura penale, e dell'art. 168-*bis*, secondo e terzo comma, del codice penale, promossi dal Tribunale ordinario di Grosseto, con tre ordinanze del 10 marzo 2015, rispettivamente iscritte ai nn. 157, 158 e 159 del registro ordinanze 2015 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2015.

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

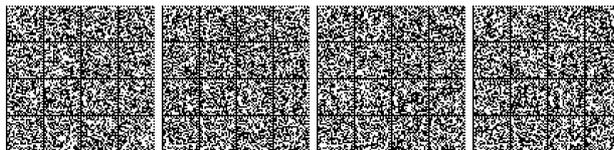
udito nella camera di consiglio del 21 settembre 2016 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto che, con tre ordinanze del 10 marzo 2015 di identico contenuto (r.o. nn. 157, 158 e 159 del 2015), il Tribunale ordinario di Grosseto ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 111, sesto comma, 25, secondo comma, e 27, secondo comma, della Costituzione, una questione di legittimità costituzionale dell'art. 464-*quater*, comma 1, del codice di procedura penale, «nella parte in cui non prevede che il giudice, ai fini di ogni decisione di merito da assumere nel procedimento speciale di messa alla prova, proceda alla acquisizione e valutazione degli atti delle indagini preliminari di cui già altrimenti non disponga, restituendoli per l'ulteriore corso nel caso di esito negativo della pronuncia sulla concessione o sull'esito della messa alla prova»;

che, con le medesime ordinanze, il Tribunale rimettente ha sollevato, in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost., una seconda questione di legittimità costituzionale dell'art. 168-*bis*, secondo e terzo comma, del codice penale, «in quanto prescrive la applicazione di sanzioni penali legalmente indeterminate», nonché, in riferimento agli artt. 97, 101 e 111, secondo comma, Cost., una terza questione di legittimità costituzionale dell'art. 464-*quater*, comma 4, cod. proc. pen., «nella parte in cui prevede il consenso dell'imputato quale condizione di ammissibilità, di validità o di efficacia dei provvedimenti giurisdizionali modificativi o integrativi del programma di trattamento»;

che infine il Tribunale rimettente ha sollevato, in riferimento all'art. 27, secondo comma, Cost., una quarta questione di legittimità costituzionale degli artt. 464-*quater* e 464-*quinqües* cod. proc. pen., «in quanto prescrivono la irrogazione ed esecuzione di sanzioni penali consequenziali ad un reato per cui non risulta pronunciata né di regola pronunciabile alcuna condanna definitiva o non definitiva»;

che il Tribunale rimettente in tre distinti giudizi procede nei confronti di persone imputate del reato di cui all'art. 186 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) (r.o. n. 157 del 2015), del reato di cui agli artt. 110, 112, primo comma, numero 4), 624 e 625, primo comma, numeri 2), 5) e 7), cod. pen. (r.o. n. 158 del 2015), e dei reati di cui all'art. 187 del d.lgs. n. 285 del 1992 e all'art. 651 cod. pen. (r.o. n. 159 del 2015);



che gli imputati hanno chiesto, ai sensi dell'art. 464-*bis* cod. proc. pen., la sospensione del procedimento con messa alla prova;

che, ricostruita la disciplina dell'istituto della messa alla prova, introdotto dalla legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), e ritenuto che la messa alla prova consista in un «trattamento sanzionatorio criminale il cui positivo esito applicativo darebbe luogo alla causa di estinzione del reato», il Tribunale rimettente osserva come, secondo il vigente ordinamento processuale e costituzionale, l'irrogazione di qualsiasi sanzione penale «postul[i] l'indefettibile presupposto del convincimento del giudice in ordine alla responsabilità dell'imputato in relazione al reato per cui si procede»;

che per contro nel procedimento a citazione diretta, in cui l'istanza ex art. 464-*bis* cod. proc. pen. è formulata prima dell'apertura del dibattimento, la relativa procedura si svolge allo stato degli atti del fascicolo del dibattimento, di modo che i «dati cognitivi in possesso del giudice [...] risulta[no] di regola largamente insufficient[i] o inidone[i] a fornire la plausibile rappresentazione del fatto occorrente ai fini della formulazione di alcun giudizio positivo di responsabilità»;

che l'ordinanza con cui il giudice del dibattimento dispone la sospensione del procedimento con messa alla prova si tradurrebbe perciò in «un provvedimento giurisdizionale di irrogazione di un trattamento giuridico di diritto penale criminale suscettibile di essere pronunciato sul presupposto di un convincimento di responsabilità di carattere letteralmente assurdo o mendace poiché implicitamente o esplicitamente formulato nonostante la indisponibilità degli elementi occorrenti a stabilire se alcun fatto sia avvenuto, come e da chi sia stato commesso e quale ne sia la qualificazione giuridica»;

che, pertanto, l'art. 464-*quater*, comma 1, cod. proc. pen., «nella parte in cui non prevede che il giudice, ai fini di ogni decisione di merito da assumere nel procedimento speciale di messa alla prova, proceda alla acquisizione e valutazione degli atti delle indagini preliminari di cui già altrimenti non disponga, restituendoli per l'ulteriore corso nel caso di esito negativo della pronuncia sulla concessione o sull'esito della messa alla prova», si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., «alla stregua del quale deve ritenersi che le enunciazioni consapevolmente incongrue o simulatorie non possono costituire presupposto o strumento di trattamenti giuridici»;

che sarebbero violati, inoltre, l'art. 111, sesto comma, Cost., non essendo assolto l'obbligo della motivazione del provvedimento, l'art. 25, secondo comma, Cost., «alla stregua del quale deve ritenersi che la punizione criminale può essere irrogata in ragione di un fatto previsto dalla legge come reato e non anche in ragione della plateale finzione radicabile sulla mera contestazione processuale del medesimo», ed infine l'art. 27, secondo comma, Cost., in quanto il giudizio di responsabilità dell'imputato, che costituisce il presupposto dell'irrogazione di una pena, impone una «cognizione storica e [una] valutazione giuridica del fatto»;

che inoltre il giudice del dibattimento non potrebbe effettuare alcuna valutazione sull'idoneità o meno del programma di trattamento - che, secondo la norma censurata, deve avvenire in base ai parametri di cui all'art. 133 cod. pen. - in quanto «in tutto o in parte ignora se, come e da chi sia stato commesso» il reato oggetto di imputazione;

che il Tribunale rimettente ritiene, poi, non manifestamente infondata, con riferimento al principio di determinatezza delle pene, sancito dal secondo comma dell'art. 25 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 168-*bis*, secondo e terzo comma, cod. pen.;

che, ad avviso del rimettente, le norme censurate prescriverebbero sanzioni indeterminate, sia sul piano qualitativo, potendo il trattamento a cui l'imputato viene sottoposto risolversi in vincoli conformativi e ablatori della libertà personale di diversa intensità, sia sul piano quantitativo, essendo la relativa durata fissata «soltanto nel minimo (dieci giorni) in relazione alla sanzione sostitutiva del lavoro di pubblica utilità, e totalmente indeterminata in relazione alla misura alternativa dell'affidamento al servizio sociale»;

che questa «indeterminatezza legale» non potrebbe essere colmata mediante il ricorso all'applicazione analogica dell'art. 464-*quater*, comma 5, cod. proc. pen., che stabilisce soltanto la durata massima della sospensione del processo conseguente alla messa alla prova, o dell'art. 657-*bis* cod. proc. pen., che stabilisce soltanto i criteri di ragguglio applicabili in sede di determinazione della pena da espiare nel caso di esito negativo della prova;

che l'ordinanza di rimessione censura, altresì, l'art. 464-*quater*, comma 4, cod. proc. pen., «nella parte in cui prevede il consenso dell'imputato quale condizione di ammissibilità, di validità o di efficacia dei provvedimenti giurisdizionali modificativi o integrativi del programma di trattamento»;

che la norma impugnata contrasterebbe con l'art. 101 Cost., in quanto «attribuisce alla volontà dell'imputato la capacità sovrana di integrare la condizione meramente potestativa cui resta insindacabilmente subordinato ogni profilo di efficacia formale ed utilità sostanziale del provvedimento giurisdizionale di messa alla prova, nonché [...] dell'intera procedura già celebrata strumentalmente alla pronuncia del medesimo»;



che sarebbero violati anche «i principi costituzionali di buon andamento ed efficienza delle attività dei pubblici poteri (art. 97 Cost.) e [i] principi di economicità e ragionevole durata del processo penale (art. 111 comma 2 Cost.) nella misura in cui si stabilisce lo svolgimento di attività paragiudiziarie e giudiziarie che, senza riguardo al dispendio di tempi e risorse processuali all'uopo occorrenti, devono essere necessariamente disimpegnate dai competenti pubblici uffici (prima l'ufficio esecuzione penale esterna e poi il giudice procedente) per il solo fatto che ne faccia richiesta la stessa parte processuale al cui mero insindacabile beneplacito, contestualmente, si attribuisce anche la prerogativa di deciderne a posteriori la sorte, ossia addirittura di stabilire a piacimento se tali attività, una volta che abbiano avuto luogo, siano state o meno compiute soltanto a titolo di futile dissipazione di tempi processuali e denari pubblici»;

che, da ultimo, il giudice *a quo* ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 464-*quater* e 464-*quinquies* cod. proc. pen., laddove «prescrivono la irrogazione ed esecuzione di sanzioni penali consequenziali ad un reato per cui non risulta pronunciata né di regola pronunciabile alcuna condanna definitiva o non definitiva»;

che le norme censurate contrasterebbero con l'art. 27, secondo comma, Cost., «poiché stabiliscono non tanto una violazione, quanto la radicale negazione della garanzia formale racchiusa nel principio secondo cui l'imputato non può essere considerato e tantomeno trattato come colpevole sino alla condanna penale definitiva», senza che vi sia alcuna contrapposta «esigenza di tutela di valori di dignità costituzionale pari o superiore»;

che, ad avviso del Tribunale rimettente, non sarebbe possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme impugnate, le quali definirebbero «una mera sequela di adempimenti formali», che impegnano risorse e attività non inferiori a quelle occorrenti per la celebrazione del giudizio ordinario, peraltro in funzione di «mere utilità erariali (sfollamento penitenziario e deflazione processuale)»;

che, infine, le questioni sollevate sarebbero rilevanti, dovendo il Tribunale rimettente decidere sull'idoneità del programma di trattamento predisposto dall'ufficio di esecuzione penale esterna, «in maniera largamente incompleta», mediante la «perplessa compilazione di un modulo», sulla base dei soli atti del fascicolo per il dibattimento;

che è intervenuto in tutti i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili e comunque non fondate;

che la difesa dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate, in primo luogo perché «pregiudicat[e] dalle gravi carenze che inficiano la descrizione della fattispecie sottoposta all'esame del giudice *a quo*, risultando omessa l'indicazione dei dati necessari per consentire la verifica della rilevanza delle question[i] propost[e]»;

che le questioni sarebbero inammissibili, inoltre, perché sollevate dal Tribunale rimettente «in termini ipotetici e astratti o comunque prematuri, che le rendono non rilevanti nel giudizio *a quo*»;

che, nel merito, le questioni sarebbero infondate, perché l'istituto della messa alla prova - peraltro già sperimentato nel nostro ordinamento in ambito minorile - persegue, accanto a scopi deflativi, una finalità riparatoria e risocializzante, rispetto alla quale non rileva la ricostruzione del fatto di reato in tutte le sue componenti oggettive e soggettive, né l'attribuzione di responsabilità.

Considerato che i giudizi vertono sulle medesime disposizioni, sicché ne appare opportuna la riunione, ai fini di una decisione congiunta;

che l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate, rilevando che le ordinanze di remissione non contengono alcuna indicazione, non solo dei fatti di reato contestati agli imputati, ma anche dell'esistenza delle condizioni richieste dall'art. 168-*bis* del codice penale per l'applicazione della messa alla prova e non chiariscono per quale ragione i programmi di trattamento elaborati dall'ufficio di esecuzione penale esterna, allegati alle istanze degli imputati, non sarebbero completi ed esaustivi;

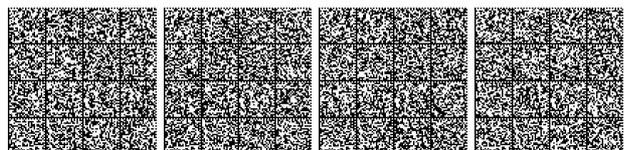
che l'eccezione è fondata;

che, infatti, le tre ordinanze di remissione, non contengono alcuna descrizione dei fatti oggetto dei giudizi a quibus, limitandosi ad indicare, con il solo numero, le disposizioni che prevedono i reati contestati agli imputati, senza neppure riportare i relativi capi di imputazione;

che inoltre nulla si dice sull'esistenza, nei casi di specie, dei requisiti soggettivi previsti dall'art. 168-*bis* cod. pen. per l'applicazione della messa alla prova;

che, come la giurisprudenza di questa Corte ha più volte precisato, «l'omessa o insufficiente descrizione della fattispecie, non emendabile mediante la diretta lettura degli atti, impedita dal principio di autosufficienza dell'atto di remissione, preclude il necessario controllo in punto di rilevanza» (sentenza n. 338 del 2011; ordinanze nn. 196 e 55 del 2016, n. 162 del 2015 e n. 99 del 2013);

che pertanto le questioni proposte sono manifestamente inammissibili.



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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 464-quater, comma 1, del codice di procedura penale, in riferimento agli artt. 3, III, sesto comma, 25, secondo comma, e 27, secondo comma, della Costituzione; dell'art. 168-bis, secondo e terzo comma, del codice penale, in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost.; dell'art. 464-quater, comma 4, cod. proc. pen., in riferimento agli artt. 97, 101 e 111, secondo comma, Cost., e degli artt. 464-quater e 464-quinquies cod. proc. pen., in riferimento all'art. 27, secondo comma, Cost., sollevate dal Tribunale ordinario di Grosseto, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 settembre 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 novembre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_160237

N. 238

Ordinanza 18 ottobre - 10 novembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Elezioni - Consiglio regionale - Nomina ad assessore dei componenti del Consiglio regionale - Disciplina della supplenza.

- Delibera legislativa statutaria della Regione Calabria del 3 giugno 2014, n. 393, recante «Testo di legge di revisione statutaria approvato con 2^a deliberazione consiliare ai sensi dell'art. 123 della Costituzione – Modifiche ed integrazioni alla Legge Regionale 19 ottobre 2004, n. 25 (Statuto della Regione Calabria)», art. 2, comma 1, lettera c).



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *c*), della delibera legislativa statutaria della Regione Calabria del 3 giugno 2014, n. 393, recante «Testo di legge di revisione statutaria approvato con 2^a deliberazione consiliare ai sensi dell'art. 123 della Costituzione - Modifiche ed integrazioni alla Legge Regionale 19 ottobre 2004, n. 25 (Statuto della Regione Calabria)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato in data 8 - 11 luglio 2014, depositato in cancelleria il 15 luglio 2014 e iscritto al n. 54 del registro ricorsi 2014.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

udito nell'udienza pubblica del 18 ottobre 2016 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Massimo Luciani per la Regione Calabria.

Ritenuto che con ricorso spedito per la notificazione l'8 luglio 2014, pervenuto in data 11 luglio 2014 e depositato il successivo 15 luglio, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *c*), della delibera legislativa statutaria della Regione Calabria del 3 giugno 2014, n. 393, recante «Testo di legge di revisione statutaria approvato con 2^a deliberazione consiliare ai sensi dell'art. 123 della Costituzione - Modifiche ed integrazioni alla Legge Regionale 19 ottobre 2004, n. 25 (Statuto della Regione Calabria)», in riferimento agli artt. 67 e 122, primo comma, della Costituzione;

che la disposizione impugnata, introducendo il comma 4-*ter* all'art. 35 della legge della Regione Calabria 19 ottobre 2004, n. 25 (Statuto della Regione Calabria), prevede che la sospensione dall'incarico del consigliere regionale nominato assessore comporti il temporaneo affidamento della supplenza per l'esercizio delle funzioni di consigliere al candidato della stessa lista che ha riportato, dopo gli eletti, il maggior numero di voti;

che, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, tale previsione violerebbe l'art. 122, comma 1, Cost., poiché inciderebbe sulla materia elettorale, rispetto alla quale non residuano margini di determinazione per l'autonomia statutaria regionale;

che viene, inoltre, denunciata la violazione dell'art. 67 Cost., per violazione del divieto di mandato imperativo, in quanto il meccanismo di supplenza che affida temporaneamente l'esercizio delle funzioni del consigliere-assessore al primo dei candidati non eletti della stessa lista determinerebbe la revocabilità del consigliere supplente da parte del supplito, ove questo cessi dalle funzioni di assessore;

che con atto depositato l'8 agosto 2014 si è costituita nel giudizio la Regione Calabria, chiedendo che le questioni proposte siano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate;



che la parte resistente evidenzia che in data 10 settembre 2014, trascorsi tre mesi senza che fosse stata presentata domanda di *referendum* confermativo, il Presidente f.f. della Giunta regionale ha promulgato la legge 10 settembre 2014, n. 18 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25 - Statuto della Regione Calabria) e che, in data 15 ottobre 2014, il Presidente f.f. della Giunta regionale ha adottato un atto di annullamento parziale dell'atto di promulgazione della legge di revisione statutaria n. 18 del 10 settembre 2014, limitatamente alla lettera c) dell'art. 2, comma 1;

che, peraltro, la disposizione impugnata è stata abrogata dall'art. 2, comma 1, lettera d), della legge della Regione Calabria 6 luglio 2015, n. 15 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25 - Statuto della Regione Calabria);

che il 28 settembre 2016 il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato atto di rinuncia al ricorso, approvata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 23 settembre 2016, con la motivazione che detta sopravvenienza normativa e la produzione, da parte della Regione Calabria, di documentazione comprovante la mancata applicazione medio tempore delle disposizioni impuginate avevano fatto venire meno le ragioni dell'impugnazione;

che, con atto depositato all'udienza pubblica del 18 ottobre 2016, la Regione Calabria ha dichiarato di accettare la rinuncia al ricorso, come deliberato dalla Giunta regionale il 13 ottobre 2016.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera c), della delibera legislativa statutaria della Regione Calabria del 3 giugno 2014, n. 393, recante «Testo di legge di revisione statutaria approvato con 2^a deliberazione consiliare ai sensi dell'art. 123 della Costituzione - Modifiche ed integrazioni alla Legge Regionale 19 ottobre 2004, n. 25 (Statuto della Regione Calabria)», in riferimento agli artt. 67 e 122, primo comma, della Costituzione;

che, previa delibera del Consiglio dei ministri del 23 settembre 2016, il ricorrente ha rinunciato al ricorso;

che la Regione Calabria ha accettato tale rinuncia;

che, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, la rinuncia al ricorso, qualora sia accettata dalla parte costituita, determina l'estinzione del processo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 ottobre 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

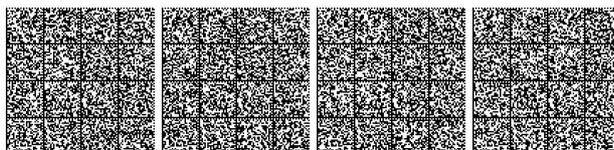
Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 novembre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 239

Sentenza 5 ottobre - 11 novembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Disposizioni varie in materia di commercio (orari di apertura e di chiusura al pubblico; progetti di valorizzazione; titoli abilitativi per apertura, trasferimento e ampliamento degli esercizi; pianificazione territoriale e urbanistica; tipologie e attività commerciali integrative).

- Legge della Regione Puglia 16 aprile 2015, n. 24 (Codice del commercio), artt. 9, comma 4, 13, comma 7, lettere *a)* e *c)*, 17, commi 3 e 4, 18 e 45.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 9, comma 4, 13, comma 7, lettere *a)* e *c)*, 17, commi 3 e 4, 18 e 45 della legge della Regione Puglia 16 aprile 2015, n. 24 (Codice del commercio), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notificazione il 22 giugno 2015, depositato in cancelleria il 25 giugno 2015 e iscritto al n. 70 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 4 ottobre 2016 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 22 giugno 2015 (Reg. ric. n. 70 del 2015), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 9, comma 4, 13, comma 7, lettere *a)* e *c)*, 17, commi 3 e 4, 18 e 45 della legge della Regione Puglia 16 aprile 2015, n. 24 (Codice del Commercio), per violazione degli artt. 3, 41, 97 e 117, primo e secondo comma, lettere *e)* e *m)*, della Costituzione.

1.1.- I censurati artt. 9, comma 4, e 13, comma 7, lettera *c)*, intervengono nell'ambito degli orari di apertura e di chiusura degli esercizi commerciali, stabilendo rispettivamente che: la Regione e i Comuni promuovano «accordi volontari» fra gli operatori volti a garantire il rispetto e l'attuazione delle disposizioni in materia di sostegno della maternità e paternità e di coordinamento dei tempi della città, nonché in materia di poteri del Sindaco di coordinare e riorganizzare gli orari delle predetta attività; il Comune, nella elaborazione di «progetti di valorizzazione commerciale», possa prevedere interventi in materia di orari di apertura.



Secondo il ricorrente le norme di cui sopra violerebbero, in primo luogo, l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia «tutela della concorrenza», in quanto regolano una variabile concorrenziale, qual è quella degli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali, che lo Stato ha disciplinato nell'art. 31 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, secondo cui le attività commerciali si esercitano senza vincoli e prescrizioni riguardanti il rispetto degli orari di apertura e di chiusura: del resto, la giurisprudenza costituzionale avrebbe, per tale ragione, già ritenuto che questa norma statale sia vincolante per le Regioni nelle sentenze n. 65 e n. 27 del 2013 e n. 299 del 2012.

Inoltre, e più specificamente, l'art. 9, comma 4, della legge reg. Puglia n. 24 del 2015, promuovendo esplicitamente accordi tra operatori volti a creare un coordinamento consapevole su una variabile concorrenziale, qual è appunto l'orario degli esercizi, legittimerebbe intese restrittive della concorrenza vietate dall'art. 2 della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato) e dall'art. 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), sottoscritto a Roma il 25 marzo 1957, così violando anche l'art. 117, primo comma, Cost., che impone il rispetto degli obblighi assunti nei confronti dell'Unione europea anche da parte del legislatore regionale.

Né, secondo la difesa dello Stato, a legittimare l'intervento legislativo regionale varrebbe il riferimento ai capi I e VII della legge 8 marzo 2000, n. 53 (Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città), e all'art. 50, comma 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). Si tratterebbe, infatti, di disposizioni anteriori alla riforma del titolo V della Costituzione che «vanno, quindi, considerate superate dalla legislazione statale sopravvenuta, e in particolare dall'art. 31 d.l. 201/2011». Inoltre, l'illimitata discrezionalità attribuita all'ente locale attraverso tali generici riferimenti alla normativa statale, introdurrebbe un elemento di incertezza nella disciplina dell'attività commerciale, così da rappresentare un altro *vulnus* al corretto svolgimento della concorrenza.

1.2.- Il ricorrente censura, inoltre, l'art. 13, comma 7, lettera a), della legge reg. Puglia n. 24 del 2015, che consente ai Comuni, nell'ambito dei progetti di valorizzazione commerciale, di vietare la vendita di particolari merceologie o l'attività in particolari settori merceologici.

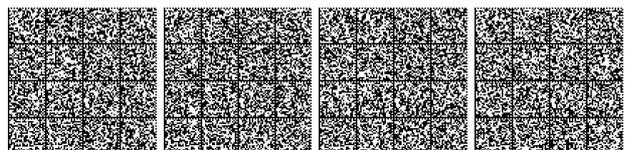
La norma regionale, pertanto, reintrodurrebbe limitazioni già abrogate dal legislatore statale nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di «tutela della concorrenza», segnatamente con l'art. 34, comma 3, lettera d), della legge n. 214 del 2011 (*recte*: del d.l. n. 201 del 2011) e con l'art. 3, comma 9, lettera f), della legge 14 settembre 2011, n. 148 (*recte*: del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo.»), che vietano le limitazioni merceologiche.

1.3.- Riguardo al censurato art. 17 della legge reg. Puglia n. 24 del 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia come la disposizione, al comma 3, subordini ad autorizzazione commerciale l'apertura, il trasferimento di sede, il cambiamento di settore di vendita o l'ampliamento della superficie di una «media» o «grande struttura di vendita» e, al comma 4, preveda per i «centri commerciali» e per le «aree commerciali integrate» che l'apertura, il trasferimento di sede, il cambiamento di settore di vendita e l'ampliamento della superficie necessitano di autorizzazione per l'intero centro e di autorizzazione o segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), a seconda della dimensione, per ciascuno degli esercizi al dettaglio presenti nel centro medesimo.

Secondo il ricorrente, detta normativa si porrebbe in contrasto con i principi di semplificazione e liberalizzazione stabiliti dalla legislazione statale e, segnatamente, dall'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme sul procedimento amministrativo) - secondo cui la SCIA è sostitutiva di ogni atto di autorizzazione o licenza per l'esercizio di un'attività commerciale - e dagli artt. 31 e 34 della legge n. 214 del 2011 (*recte*: del d.l. n. 201 del 2011), nonché «dall'art. 1 della legge 27/2012», che hanno abolito le autorizzazioni espresse, con la sola esclusione degli interessi pubblici più sensibili indicati dalla Direttiva n. 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno.

Rimarca la difesa dello Stato, che le disposizioni statali in materia di SCIA costituiscono, secondo la giurisprudenza costituzionale (viene citata la sentenza n. 164 del 2012), livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, di tal che la loro violazione determina un *vulnus* all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., che riserva in via esclusiva alla competenza dello Stato la legislazione in materia.

Sotto altro profilo, la trasgressione alle norme di liberalizzazione contenute nella predetta normativa statale - la cui immediata portata precettiva e abrogativa sarebbe stata riconosciuta, con riferimento all'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, dalla sentenza n. 125 del 2014 della Corte costituzionale - altererebbe altresì le condizioni di piena concorrenza tra gli operatori, così da violare anche l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.



1.4.- Il ricorrente censura anche l'art. 18 della legge reg. Puglia n. 24 del 2015, secondo cui i Comuni debbono individuare nei loro strumenti urbanistici le aree idonee all'insediamento di strutture commerciali, stabilendo altresì che l'insediamento di "grandi strutture di vendita" e di "medie strutture di vendita di tipo M3" sia consentito solo in aree con profilo urbanistico idoneo e oggetto di piani urbanistici attuativi, al fine di prevedere opere di mitigazione ambientale, di miglioramento dell'accessibilità e di riduzione dell'impatto socio-economico.

Secondo la difesa dello Stato, la predeterminazione con legge regionale di nuovi divieti di localizzazione, avulsa da una verifica territoriale o da forme di coinvolgimento e partecipazione popolare nelle forme del giusto procedimento, non potrebbe essere compresa nell'esercizio del potere di pianificazione urbanistica, ma determinerebbe un limite allo sviluppo del commercio condizionando l'insediamento di nuove attività, in contrasto con gli artt. 3, 41, 97 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione alla citata Direttiva n. 2006/123/CE.

Ad avviso del ricorrente, infatti, dagli artt. 31, comma 2, e 34, comma 3, della legge n. 214 del 2011 (*recte*: del d.l. n. 201 del 2011) e dall'«art. 1 della legge n. 27/2012» si ricaverebbe il principio secondo cui nel nucleo essenziale delle libertà economiche rientrerebbe quella di localizzare le attività commerciali senza divieti e limiti preventivi, così da consentire il pieno svolgimento della concorrenza tra gli operatori.

La censurata normativa regionale, ponendosi in contrasto con tali disposizioni, violerebbe, quindi, la libertà economica degli operatori (artt. 3 e 41 Cost.), l'interesse alla riduzione al minimo dei vincoli amministrativi (rilevante ex art. 97 Cost.) e, infine, quelle sulla competenza statale esclusiva in materia di «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera e). Infatti, stabilire che qualunque struttura commerciale, indipendentemente dalle sue dimensioni e dal suo oggetto, possa insediarsi nel territorio solo se ciò sia previsto in uno strumento urbanistico comunale, significherebbe condurre la pianificazione urbanistica oltre il proprio limite naturale di prescrizione delle destinazioni generali del territorio, per diventare uno strumento di programmazione dell'attività economica, che pone i presupposti per l'introduzione di vincoli, divieti e disparità di trattamento a base territoriale di intere categorie di attività di commercio o tra attività di commercio analoghe.

Inoltre, subordinare l'insediamento di strutture di notevoli dimensioni - ma fra loro eterogenee (in quanto estese da un minimo di 1.501 metri quadri ad un massimo di 15.000 metri quadri) - all'adozione di un «piano» urbanistico attuativo, significherebbe condizionare l'attività economica a preliminari decisioni amministrative latamente discrezionali, escludendo arbitrariamente la possibilità di attuazione convenzionata con il privato.

1.5.- Il ricorrente impugna, infine, l'art. 45 della legge reg. Puglia n. 24 del 2015, secondo cui i nuovi impianti di distribuzione del carburante devono essere dotati di almeno un prodotto ecocompatibile GPL o metano, «a condizione che non vi siano ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi».

In tal modo, secondo la difesa dello Stato, viene introdotta una barriera all'accesso al mercato della distribuzione di carburanti in rete, perché si introduce un obbligo asimmetrico (gravante, cioè, solo sugli operatori nuovi entranti) di fornire un prodotto eco-compatibile: in particolare la norma regionale stabilisce l'obbligo come regola, prevedendo come eccezione la possibilità di dimostrare che ottemperare a tale obbligo determini ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e sproporzionati (così da addossare l'onere della prova al richiedente), mentre la legislazione statale - segnatamente l'art. 17, comma 5, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27 - pone come regola la libertà di iniziativa e come eccezione l'imposizione di obblighi asimmetrici, subordinandoli al rispetto della proporzionalità (il cui onere probatorio ricade, quindi, sull'ente che rilascia l'autorizzazione).

Palese sarebbe, pertanto, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in punto di tutela della concorrenza e dell'art. 117, primo comma, Cost. per mancato rispetto degli obblighi assunti nei confronti dell'Unione europea.

2.- Con memoria depositata il 30 luglio 2015, giusta delibera della Giunta regionale 22 luglio 2015, n. 1503, si è costituita in giudizio la Regione Puglia, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato.

2.1.- In particolare, in relazione agli artt. 9, comma 4, e 13, comma 7, lettera c), della legge regionale n. 24 del 2015, concernenti gli orari degli esercizi commerciali, la Regione contesta l'ammissibilità della censura relativa alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in quanto il ricorso non enuncia i motivi per i quali gli «accordi» tra operatori, previsti dalle disposizioni censurate, sarebbero riconducibili alle «intese» vietate dall'art. 2 della legge n. 287 del 1990 e dall'art. 1 del TFUE.

In ogni caso, ad avviso della resistente, questa censura sarebbe infondata nel merito, in quanto gli accordi predetti, concernendo gli orari di apertura, hanno oggetto diverso rispetto a quello delle intese vietate dalla legislazione sulla concorrenza e non sarebbero riconducibili a restrizioni dell'offerta quantitativa. Inoltre, gli accordi in parola sarebbero inidonei a incidere sulla concorrenza, rimanendo il singolo commerciante libero di aderirvi o meno. Aggiunge poi la Regione Puglia che palese risulterebbe l'infondatezza della censura relativa all'art. 13, comma 7, lettera c), in quanto quest'ultima previsione non contempla - e, quindi, non incentiva - alcun tipo di accordi e, come tale, non potrebbe violare in alcun modo il divieto di intese.



2.2.- Riguardo poi ai medesimi artt. 9, comma 4, e 13, comma 7, lettera *c*), la censura relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. sarebbe infondata.

Ad avviso della resistente, infatti, le disposizioni censurate non si tradurrebbero in vere e proprie «imposizioni normative» di orari di apertura, queste sì vietate, ma rientrerebbero in quel minimo margine di azione che sul punto deve ritenersi comunque residuare in capo al legislatore regionale, in quanto titolare della competenza in materia di «commercio». Infatti, secondo la difesa della Regione Puglia, sia il legislatore nazionale, sia la giurisprudenza costituzionale, hanno mostrato di essere ben consapevoli che una «totale anarchia» degli orari di apertura potrebbe collidere con molteplici interessi collettivi di rilievo costituzionale, che proprio con le disposizioni regionali impugnate verrebbero tutelati.

2.3.- Con riferimento all'art. 13, comma 7, lettera *a*), della legge regionale n. 24 del 2015, la resistente ha osservato che la censura relativa alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. sarebbe inammissibile, in quanto detto parametro costituzionale non risulta indicato nella delibera del Consiglio dei ministri che ha autorizzato il giudizio, né nel ricorso è stato indicato il parametro interposto che, essendo trasgredito dalla norma regionale, determinerebbe la violazione costituzionale.

In ogni caso, la censura sarebbe infondata nel merito anche con riguardo alla dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in quanto la disposizione regionale non sarebbe in grado, di per sé, di determinare alcun *vulnus* alla Costituzione.

La norma regionale, infatti, si limiterebbe a stabilire genericamente che, nell'ambito dei progetti di valorizzazione commerciale, i Comuni possano apporre vincoli o restrizioni di vendita di particolari merceologie o settori merceologici, con la conseguenza che qualsiasi illegittimità della restrizione potrebbe derivare esclusivamente dal singolo progetto elaborato in concreto dal Comune (come tale, da far valere nelle opportune sedi giurisdizionali) e non dalla normativa regionale censurata.

2.4.- Le censure relative all'art. 17, commi 3 e 4, della medesima legge regionale impugnata, che prevedono autorizzazioni per l'apertura, il trasferimento e l'ampliamento degli esercizi commerciali, secondo la difesa della Regione Puglia, sarebbero infondate.

Infatti, le norme censurate non sarebbero idonee a integrare alcuna violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera *e*, Cost.), in quanto si limitano a prevedere genericamente la necessità di un'autorizzazione comunale, senza null'altro stabilire in ordine alle procedure o ai requisiti per il rilascio della stessa e, pertanto, senza introdurre alcuna deroga alla disciplina dettata dalla vigente legislazione nazionale: anche in questo caso, quindi, non sarebbero le disposizioni legislative regionali a confliggere con le disposizioni statali in materia, ma solo, ed eventualmente, i criteri autorizzatori in concreto adottati di volta in volta dal Comune.

Parimenti non potrebbe ritenersi violato l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in quanto il principio di semplificazione amministrativa, costituente «livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», trova corpo in una disciplina statale che già prevede deroghe a tutela di esigenze imperative di interesse generale che abbiano rilievo costituzionale.

2.5.- Riguardo all'art. 18 della medesima legge regionale n. 24 del 2015, concernente la localizzazione di aree idonee all'insediamento di strutture commerciali, la resistente ha osservato che le censure relative alla violazione degli artt. 3, 41, 97 e 117, primo comma, Cost. sarebbero inammissibili per la loro genericità e carenza assoluta di motivazione.

Le censure sarebbero comunque infondate nel merito con riguardo all'ulteriore parametro costituzionale dedotto (art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.), posto che le stesse disposizioni statali - e, in particolare, il citato art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011 - espressamente consente alle Regioni di individuare aree interdette agli esercizi commerciali al fine di garantire la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali. Nessuna discriminazione concorrenziale potrebbe poi realizzarsi per questa via, posto che la norma regionale lega l'individuazione delle aree interdette non al «tipo» di attività commerciale, ma alle «dimensioni» della medesima. La stessa previsione della necessità di piani attuativi per le strutture più grandi, si impone proprio per consentire di valutare, sulla base delle effettive dimensioni dell'insediamento, la sussistenza di interessi che ne sconsiglino la realizzazione ovvero che la subordinino a opere di mitigamento ambientale, miglioramento dell'accessibilità e riduzione dell'impatto socioeconomico.

2.6.- In relazione all'art. 45, comma 1, della medesima legge regionale n. 24 del 2015, la resistente ha osservato che la censura relativa alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., sarebbe inammissibile, in quanto il parametro costituzionale dedotto non è menzionato nella delibera del Consiglio dei ministri che ha autorizzato l'impugnazione e il ricorso non indicherebbe neppure il parametro interposto integrante la violazione costituzionale.



La censura sarebbe comunque infondata nel merito con riguardo alla dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in quanto le disposizioni statali e regionali sarebbero concordi nel sollevare gli operatori dall'obbligo di offerta di più tipologie di carburanti quando ciò comporti ostacoli tecnici od oneri economici eccessivi e non proporzionati alle finalità dell'obbligo.

Una simile lettura costituzionalmente orientata dell'impugnato art. 45 consentirebbe di escludere qualsiasi vulnus costituzionale, né sarebbe chiaro, secondo la resistente, perché tale interpretazione sia stata esclusa dalla Corte costituzionale con riferimento ad una disposizione di analogo tenore della Regione Umbria - l'art. 44 della legge della Regione Umbria 6 maggio 2013, n. 10 (Disposizioni in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. Ulteriori modifiche ed integrazioni della legge regionale 3 agosto 1999, n. 24, della legge regionale 20 gennaio 2000, n. 6 e della legge regionale 23 luglio 2003, n. 13) - che è stata dichiarata illegittima con la sentenza n. 125 del 2014.

3.- Con memoria depositata il 9 settembre 2016, la Regione Puglia ha ribadito la richiesta di una declaratoria di inammissibilità o infondatezza delle questioni sollevate, ulteriormente illustrando le ragioni già esposte nella memoria di costituzione.

3.1.- Ha osservato, in particolare, che le disposizioni di cui al capo VII della legge n. 53 del 2000 e di cui all'art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000, cui fa rinvio l'impugnato art. 9, comma 4, della legge reg. n. 24 del 2015, devono considerarsi implicitamente abrogate dall'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, di tal che gli accordi volontari da promuovere sugli orari di lavoro devono considerarsi finalizzati alla sola solidarietà sociale, che nulla avrebbe a che vedere con le lamentate distorsioni alla concorrenza.

3.2.- In ordine all'impugnazione degli artt. 17, commi 3 e 4, della legge reg. Puglia n. 24 del 2015, ha aggiunto che il Consiglio dei ministri, in virtù della delega contenuta nell'art. 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni), ha approvato il 15 giugno 2016 uno schema di decreto legislativo relativo all'«[i]ndividuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti», attualmente all'esame della Conferenza unificata per l'acquisizione della prescritta intesa con le Regioni.

Nel predetto schema di decreto legislativo, si prevede la necessità di un'autorizzazione comunale per l'apertura, l'ampliamento e il trasferimento di sede delle medie e grandi strutture di vendita, a conferma della legittimità delle prescrizioni contenute nella disposizione regionale impugnata a questo proposito.

3.3.- Infine, in ordine alle prescrizioni contenute nell'impugnato art. 45 della legge reg. n. 24 del 2015, in materia di distribuzione del carburante, la resistente ha richiamato la recente sentenza n. 105 del 2016 della Corte costituzionale, che avrebbe confermato la legittimità di disposizioni analoghe a quelle della Regione Puglia.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso notificato il 22 giugno 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 9, comma 4, 13, comma 7, lettere *a*) e *c*), 17, commi 3 e 4, 18 e 45 della legge della Regione Puglia 16 aprile 2015, n. 24 (Codice del Commercio), per violazione degli artt. 3, 41, 97 e 117, primo e secondo comma, lettere *e*) e *m*), della Costituzione.

1.1.- Più precisamente, il ricorrente evidenzia che gli artt. 9, comma 4, e 13, comma 7, lettera *c*), della legge reg. Puglia n. 24 del 2015 prevedono interventi regolativi degli orari di apertura e di chiusura degli esercizi commerciali attraverso la promozione di «accordi volontari» tra operatori e attraverso «programmi di valorizzazione commerciale». In tal modo, le citate disposizioni violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in quanto regolano una variabile concorrenziale che lo Stato ha disciplinato, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di concorrenza, disponendo - all'art. 31 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214 - che le attività commerciali si esercitano senza vincoli e prescrizioni riguardanti il rispetto degli orari di apertura e di chiusura.

1.2.- Con riguardo al solo art. 9, comma 4, della citata legge regionale n. 24 del 2015, il ricorrente reputa che tale norma - promuovendo esplicitamente accordi tra operatori volti a creare un coordinamento consapevole sulla variabile concorrenziale dell'orario di apertura degli esercizi - contrasti anche l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto



legittimerebbe intese restrittive della concorrenza vietate dall'art. 2 della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato) e dall'art. 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), sottoscritto a Roma il 25 marzo 1957, in violazione degli obblighi assunti nei confronti dell'Unione europea.

1.3.- La difesa dello Stato censura poi l'art. 13, comma 7, lettera *a*), della stessa legge regionale n. 24 del 2015, che consente ai Comuni, nell'ambito dei citati progetti di valorizzazione commerciale, di vietare la vendita di particolari merceologie o l'attività in particolari settori merceologici.

Così facendo la norma violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in quanto reintroduce limitazioni già abrogate dal legislatore statale nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di «tutela della concorrenza», segnatamente con l'art. 34, comma 3, lettera *d*), della legge n. 214 del 2011 (*recte*: del d.l. n. 201 del 2011) e con l'art. 3, comma 9, lettera *f*), della legge 14 settembre 2011, n. 148 (*recte*: del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo»), che vietano le limitazioni alla commercializzazione di determinati prodotti.

1.4.- Il ricorrente ha poi osservato che l'art. 17, commi 3 e 4, della legge reg. Puglia n. 24 del 2015, subordina ad autorizzazione commerciale l'apertura, il trasferimento di sede, il cambiamento di settore di vendita o l'ampliamento della superficie di una “media” o “grande struttura di vendita” e prevede, per i “centri commerciali” e per le “aree commerciali integrate”, che l'apertura, il trasferimento di sede, il cambiamento di settore di vendita e l'ampliamento necessitano di autorizzazione per l'intero centro e di autorizzazione o segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), a seconda della dimensione, per ciascuno degli esercizi al dettaglio presenti nel centro medesimo.

Simile norma, ad avviso dello Stato, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in quanto si pone in contrasto con i principi di semplificazione e liberalizzazione stabiliti in punto di SCIA dalla legislazione statale. Segnatamente la disciplina regionale contrasterebbe con l'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme sul procedimento amministrativo), secondo cui la SCIA è sostitutiva di ogni atto di autorizzazione o licenza per l'esercizio di un'attività commerciale. Allo stesso modo il contrasto sussisterebbe con gli artt. 31 e 34 della legge n. 214 del 2011 (*recte*: del d.l. n. 201 del 2011), nonché con l'«art. 1 della legge 27/2012», che hanno abolito le autorizzazioni commerciali espresse, con la sola esclusione delle autorizzazioni concernenti gli interessi pubblici più sensibili, indicati dalla Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno.

La censurata previsione di un'autonoma autorizzazione commerciale, secondo il ricorrente, violerebbe anche l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in quanto, ponendosi in contrasto con i sopra citati principi di semplificazione e liberalizzazione contenuti nella legislazione statale ricordata, altererebbe le condizioni di piena concorrenza tra gli operatori.

1.5.- Quanto all'art. 18 della legge reg. Puglia n. 24 del 2015, il ricorrente osserva che la disposizione stabilisce che i Comuni debbono individuare nei loro strumenti urbanistici le aree idonee all'insediamento di strutture commerciali e prevedere altresì che l'insediamento di «grandi strutture di vendita» e di «medie strutture di vendita di tipo M3» sia consentito solo in aree con profilo urbanistico idoneo e oggetto di piani urbanistici attuativi.

Detta norma confliggerebbe con gli artt. 3 e 41 Cost. in quanto sacrificerebbe il nucleo essenziale della libertà economica degli operatori, ricavabile dagli artt. 31, comma 2, e 34, comma 3, della legge n. 214 del 2011 (*recte*: del d.l. n. 201 del 2011) e dall'«art. 1 della legge n.27/2012»; con l'art. 97 Cost., in quanto sacrificerebbe l'interesse degli operatori alla riduzione al minimo dei vincoli amministrativi, pure affermato dalle norme statali sopra citate; con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in quanto altererebbe le condizioni per il pieno sviluppo della concorrenza, tutelata dalle norme statali sopra citate; con l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto contravverrebbe agli obblighi assunti nei confronti dell'Unione europea in merito alla tutela della concorrenza.

1.6.- Infine, è impugnato l'art. 45 della legge reg. Puglia n. 24 del 2015, che stabilisce che i nuovi impianti di distribuzione del carburante devono essere dotati di almeno un prodotto ecocompatibile GPL o metano, «a condizione che non vi siano ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi».

In tal modo, la norma violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in quanto introduce una barriera all'accesso al mercato della distribuzione di carburanti in rete, perché impone un obbligo asimmetrico (gravante, cioè, solo sugli operatori nuovi entranti) di fornire un prodotto eco-compatibile, prevedendo come eccezione la possibilità di dimostrare che ottemperare a tale obbligo determini ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e sproporzionati (così da addossare l'onere della prova al richiedente). Diversamente, la legislazione statale - segnatamente l'art. 17, comma 5, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27 - pone come regola la libertà di iniziativa, subordinando la previsione di eventuali obblighi al rispetto della proporzionalità (il cui onere probatorio ricade, quindi, sull'ente che rilascia l'autorizzazione).



Palese sarebbe, pertanto, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in punto di tutela della concorrenza e dell'art. 117, primo comma, Cost. per mancato rispetto degli obblighi assunti nei confronti dell'Unione europea.

2.- In via preliminare deve osservarsi che la Regione Puglia, regolarmente costituitasi in giudizio, ha eccepito l'inammissibilità di talune delle questioni sollevate.

2.1.- In relazione all'impugnazione degli artt. 9, comma 4, e 13, comma 7, lettera c), della legge regionale n. 24 del 2015, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate con riguardo alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., per genericità o carenza della motivazione.

L'eccezione è fondata.

La giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che, nei ricorsi in via principale, non solo deve, a pena di inammissibilità, essere individuato l'oggetto della questione proposta (con riferimento alla normativa che si censura e ai parametri che si ritengono violati), ma il ricorrente ha anche l'onere di esplicitare un'argomentazione di merito a sostegno del *vulnus* lamentato, onere che deve considerarsi addirittura più pregnante rispetto a quello sussistente nei giudizi incidentali (*ex multis*, e da ultimo, sentenza n. 38 del 2016). Ancora più esplicitamente e proprio in relazione al rispetto di normativa comunitaria, la sentenza n. 63 del 2016 ha precisato che «l'assenza di qualsiasi argomentazione in merito ai presupposti di applicabilità delle norme dell'Unione europea alla legge in esame rende il riferimento a queste ultime generico (sentenze n. 199 del 2012 e n. 185 del 2011)».

Nella specie il ricorso si è limitato a individuare le norme censurate e i parametri evocati con le relative norme interposte, asserendo semplicemente che tali disposizioni promuovrebbero un coordinamento consapevole tra gli esercenti su una variabile concorrenziale, quale sarebbe quella degli orari di apertura e chiusura, e che, così facendo, legittimerebbe intese vietate.

Tuttavia, lo stesso ricorso non si fa carico di ricostruire, neppure in termini meramente assertivi, i presupposti (particolarmente articolati) cui è subordinato il divieto di intese, con particolare riguardo alla natura della delega a privati di decisioni economiche, al pregiudizio al commercio tra gli Stati membri e alla conseguente applicabilità della normativa europea alla specie in esame. Analoghe lacune si evidenziano poi con riguardo alla rinuncia dell'ente pubblico territoriale a controllare l'applicazione del divieto, agli elementi da cui dedurre (anche solo astrattamente) la probabilità che si verificano significative alterazioni della concorrenza, alla natura diretta o indiretta della influenza sulla concorrenza medesima, rinunciando, del resto, ad una completa, e pur necessaria, indicazione della conferente giurisprudenza comunitaria o, almeno, delle indicazioni da questa desumibili.

Sotto questo profilo, pertanto, la censura sembra effettivamente generica e, come tale, inammissibile limitatamente al citato art. 117, primo comma, Cost.

2.2.- La medesima eccezione di inammissibilità per genericità della motivazione è stata poi reiterata dalla Regione resistente anche in relazione all'impugnazione dell'art. 18, limitatamente alle censure relative alla violazione degli artt. 3, 41, 97 e 117, primo comma, Cost.

L'eccezione è fondata.

Anche in questo caso nel ricorso si esplicita il contenuto della disposizione censurata, ritenendola espressiva di una norma di programmazione economica che, attribuendo il potere di condizionare l'insediamento di nuove attività commerciali solo in alcune zone, indipendentemente dal loro oggetto e dalle dimensioni dell'esercizio, eccederebbe i limiti della consueta attività di zonizzazione urbanistica, così da condizionare illegittimamente il libero mercato.

Tuttavia, in relazione alla violazione dei parametri ex artt. 3, 41, 97 e 117, primo comma, Cost. il ricorso risulta meramente assertivo. In ossequio alla giurisprudenza costituzionale sopra richiamata, i parametri evocati, anche in considerazione della loro ampiezza espressiva, avrebbero dovuto essere oggetto di una più approfondita disamina, che ne evidenziasse gli aspetti rilevanti in relazione alla disposizione impugnata, in modo da supportare la loro asserita violazione con argomenti specifici, tali da consentire a questa Corte di comprendere e saggiare nel merito la fondatezza delle censure.

La genericità delle censure riferite alla violazione degli artt. 3, 41, 97 e 117, primo comma, Cost. determina perciò l'inammissibilità delle relative questioni.

2.3.- Analogamente generiche sono anche le censure riferite al parametro interposto, individuato semplicemente nell'«art. 1 della legge 27/2012».

L'art. 1 della legge 24 marzo 2012, n. 27, infatti, dispone soltanto la conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante «Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività».



Nei termini in cui è effettuata, pertanto, l'indicazione della norma interposta non consente neppure di individuare la pertinente disposizione del decreto-legge cui il ricorrente intende fare riferimento.

2.4.- La Regione resistente ha infine eccepito l'inammissibilità dell'impugnazione degli artt. 13, comma 7, lettera a), e 45, in entrambi i casi limitatamente alle censure che si riferiscono all'art. 117, primo comma, Cost., in quanto il predetto parametro non risulta incluso nella delibera di autorizzazione.

L'eccezione è fondata.

Occorre ricordare, infatti, che la giurisprudenza costituzionale (da ultimo sentenze n. 46 del 2015 e n. 298 del 2013) è costante nel ritenere che l'omissione di qualsiasi accenno ad un parametro costituzionale nella delibera di autorizzazione all'impugnazione dell'organo politico, comporta l'esclusione della volontà del ricorrente di promuovere la questione al riguardo, con conseguente inammissibilità della questione che, sul medesimo parametro, sia stata proposta dalla difesa nel ricorso.

Poiché nella delibera di autorizzazione all'impugnazione dei citati artt. 13, comma 7, lettera a), e 45, non è fatta alcuna menzione della censura relativa all'art. 117, primo comma, Cost., deve dichiararsi l'inammissibilità della questione limitatamente a quel parametro.

3.- Nel merito, è fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 9, comma 4, e 13, comma 7, lettera c), della legge reg. Puglia n. 24 del 2015, che prevedono interventi in punto di orari degli esercizi commerciali, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., il quale riserva alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione in materia di «tutela della concorrenza».

3.1.- Il legislatore statale è intervenuto per assicurare la liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali, dapprima in via sperimentale e poi a regime, con l'art. 3, comma 1, lettera d-bis), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 agosto 2006, n. 248. Attualmente, in seguito alla modifica disposta dall'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), e quelle di somministrazione di alimenti e bevande si svolgono «senza i seguenti limiti e prescrizioni» concernenti, tra l'altro, «il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio».

Tale ultima modifica, contenuta nel citato art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, è stata oggetto di impugnazione da parte di numerose Regioni che hanno lamentato la violazione della competenza legislativa regionale residuale in materia di commercio ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Questa Corte, con sentenza n. 299 del 2012, ha ritenuto non fondate le questioni di costituzionalità sollevate dalle Regioni ricorrenti, dovendosi inquadrare l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011 nella materia «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva dello Stato.

A seguito di tale pronuncia, la Corte costituzionale, con le sentenze n. 27 e n. 65 del 2013 e n. 104 del 2014, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di diverse norme regionali con le quali si erano regolati gli orari degli esercizi commerciali, in quanto contrastanti con l'espresso divieto di limiti e prescrizioni in materia, contenuto nella citata normativa statale.

Analogo contrasto deve essere ravvisato nella specie, con riferimento alle impuginate disposizioni della Regione Puglia.

3.2.- L'art. 9, comma 4, della legge reg. Puglia n. 24 del 2015, infatti, stabilisce che la Regione e i Comuni promuovono «accordi volontari» tra operatori commerciali volti alla regolazione degli orari di esercizio, con ciò ponendosi in aperto contrasto con il perentorio e assoluto divieto contenuto nella descritta legislazione statale, in modo da determinare una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Né vale a escludere detta violazione il carattere «volontario» degli accordi che la legge regionale impugnata prefigura. La legislazione statale vigente è perentoria nell'affermare che l'attività commerciale è esercitata «senza limiti e prescrizioni» concernenti gli orari. Il divieto previsto riguarda, pertanto, ogni forma di regolazione, diretta o indiretta, degli orari di esercizio: sia quelle prescritte per via normativa, sia quelle frutto di accordi tra operatori economici.

3.3.- L'art. 13 della legge reg. Puglia n. 24 del 2015, prevede che i Comuni - in accordo con i soggetti pubblici e i privati interessati, con le associazioni del commercio maggiormente rappresentative anche in sede locale, le organizzazioni dei consumatori e dei sindacati - elaborino «progetti di valorizzazione commerciale» esaminando «le politiche pubbliche riferite all'area, la progettualità privata e l'efficacia degli strumenti normativi e finanziari in atto, al fine del rilancio e della qualificazione dell'area stessa e dell'insieme di attività economiche in essa presenti». Ai sensi del censurato comma 7, lettera c), del medesimo articolo, il legislatore regionale ha previsto che, tra i possibili contenuti di tali progetti, rientrino anche «interventi in materia di orari di apertura».



Anche in questo caso la legge regionale dispone in materia di orari degli esercizi commerciali, in contrasto con il citato divieto assoluto e perentorio di regolazione, disposto dallo Stato nell'ambito della sua competenza esclusiva in materia di «tutela della concorrenza». Conseguentemente anche l'impugnato art. 13, comma 7, lettera *c*) deve ritenersi violare l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

3.4.- Non può essere condiviso l'argomento dedotto dalla resistente, secondo cui l'eventuale illegittimità potrebbe riguardare solo gli «atti» in concreto adottati in applicazione delle disposizioni impugnate (cioè i singoli accordi o i singoli programmi di valorizzazione), ma non la disposizione di legge regionale che li prevede.

A fronte di un divieto assoluto di regolazione degli orari disposto dalla legge dello Stato, è proprio l'aver fornito una base legale all'adozione di atti concernenti tale problematica a determinare la violazione costituzionale lamentata. Del resto, qualunque sia il contenuto dei singoli atti, esso contrasterebbe con l'assolutezza del divieto stabilito dal legislatore statale, tanto che, in sede giurisdizionale, la loro illegittimità sarebbe pregiudizialmente condizionata dalla declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni legislative regionali che li prevedono.

3.5.- La totale liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali non costituisce una soluzione imposta dalla Costituzione, sicché lo Stato potrà rivederla in tutto o in parte, temperarla o mitigarla. Nondimeno, nel vigore del divieto di imporre limiti e prescrizioni sugli orari, stabilito dallo Stato nell'esercizio della sua competenza esclusiva a tutela della concorrenza, la disciplina regionale che intervenga per attenuare il divieto risulta illegittima sotto il profilo della violazione del riparto di competenze. Ne consegue che gli artt. 9, comma 4, e 13, comma 7, lettera *c*), della legge reg. Puglia n. 24 del 2015 devono essere dichiarati illegittimi per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita altresì della legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 7, lettera *a*), della legge reg. Puglia n. 24 del 2015, che, tra i possibili contenuti dei «programmi di valorizzazione commerciale», stabilisce possa esservi «il divieto di vendita di particolari merceologie o settori merceologici».

La questione è fondata.

Il divieto di vendita previsto dalla legislazione regionale risulta letteralmente in contrasto con l'art. 34, comma 3, lettera *d*), del citato d.l. n. 201 del 2011, secondo cui sono abrogate le restrizioni concernenti il «divieto, nei confronti di alcune categorie, di commercializzazione di taluni prodotti» e con l'art. 3, comma 9, lettera *f*), del d.l. n. 138 del 2011, secondo cui tra le restrizioni abrogate è compresa ogni «limitazione dell'esercizio di una attività economica ad alcune categorie o divieto, nei confronti di alcune categorie, di commercializzazione di taluni prodotti».

Si tratta, anche in questo caso, di disposizioni statali dettate per evitare restrizioni alla libera concorrenza e discriminazioni concorrenziali tra operatori, come tali rientranti nell'esercizio della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza». Conseguentemente, le disposizioni regionali che, come quelle oggetto del presente giudizio, mantengano tali tipi di restrizioni sono costituzionalmente illegittime, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

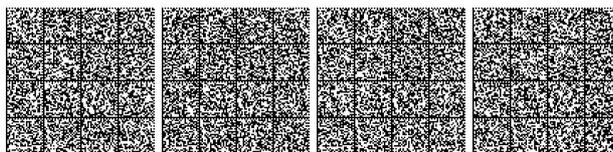
5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri contesta la legittimità costituzionale dell'art. 17, commi 3 e 4, della legge reg. Puglia n. 24 del 2015, in quanto, richiedendo apposite autorizzazioni all'esercizio delle attività commerciali da parte del Comune, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *m*), Cost.

La questione è fondata.

5.1.- In primo luogo deve osservarsi che gli impugnati commi 3 e 4 dell'art. 17 prevedono, rispettivamente, che «[l]'apertura, il trasferimento di sede, il cambiamento di settore di vendita e l'ampliamento della superficie di una media o grande struttura di vendita sono soggetti ad autorizzazione rilasciata dal comune competente per territorio» (comma 3) e che «[l]'apertura, il trasferimento di sede, il cambiamento di settore di vendita e l'ampliamento della superficie di un centro commerciale e di un'area commerciale integrata necessitano di: *a*) autorizzazione per il centro come tale, in quanto media o grande struttura di vendita, che è richiesta dal suo promotore o, in assenza, congiuntamente da tutti i titolari degli esercizi commerciali che vi danno vita, purché associati per la creazione del centro commerciale; *b*) autorizzazione o SCIA, a seconda delle dimensioni, per ciascuno degli esercizi al dettaglio presenti nel centro» (comma 4).

Le disposizioni regionali censurate introducono la necessità di un'autorizzazione comunale finalizzata fra l'altro a consentire l'esercizio del commercio, in ordine alla quale rimette ai Comuni l'individuazione di procedure e presupposti specifici.

La previsione di un tale provvedimento autorizzatorio, a maggior ragione se di contenuto indefinito e rimesso sostanzialmente alla discrezionalità dell'amministrazione, contraddice esplicitamente i principi di semplificazione e liberalizzazione stabiliti dall'art. 19 della legge n. 241 del 1990 - secondo cui la SCIA è sostitutiva di ogni atto di autorizzazione o licenza anche per l'esercizio di un'attività commerciale - e dagli artt. 31 e 34 del d.l. n. 201 del 2011, che hanno affermato la libertà di apertura, accesso, organizzazione e svolgimento delle attività economiche, abolendo le



autorizzazioni espresse e i controlli ex ante, con la sola esclusione degli atti amministrativi di assenso o autorizzazione o di controllo, posti a tutela di specifici interessi pubblici costituzionalmente rilevanti e compatibili con l'ordinamento dell'Unione europea, secondo quanto stabilito dalla Direttiva n. 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, e comunque nel rispetto del principio di proporzionalità.

Poiché le citate disposizioni statali in materia di semplificazione, in quanto riferite ad attività economiche, costituiscono principi di liberalizzazione, e rientrano anzitutto nella competenza in tema di tutela della concorrenza (sentenza n. 8 del 2013 e n. 200 del 2012); d'altra parte, questa Corte ha ritenuto che, in generale, i principi di semplificazione amministrativa sono espressione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (sentenza n. 164 del 2012); sicché, la loro violazione determina un vulnus all'art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *m*), Cost., che riserva in via esclusiva alla competenza dello Stato la legislazione in materia.

6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche l'art. 18 della legge reg. Puglia n. 24 del 2015, che stabilisce la previsione di una zonizzazione commerciale negli strumenti urbanistici generali e la necessità di piani attuativi per gli insediamenti commerciali di maggiori dimensioni, ritenendo che anch'esso violi l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

La questione non è fondata.

6.1.- L'impugnato art. 18 stabilisce che i Comuni individuino le «aree idonee all'insediamento di strutture commerciali attraverso i propri strumenti urbanistici, in conformità alle finalità di cui all'articolo 2, con particolare riferimento al dimensionamento della funzione commerciale», prevedendo altresì che l'insediamento di «grandi strutture di vendita e di medie strutture di vendita di tipo M3 è consentito solo in aree idonee sotto il profilo urbanistico e oggetto di piani urbanistici attuativi anche al fine di prevedere le opere di mitigazione ambientale, di miglioramento dell'accessibilità e/o di riduzione dell'impatto socio economico, ritenute necessarie».

In questo campo la legislazione statale è intervenuta con l'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, che è bene richiamare nel suo tenore testuale: «costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali. Le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro il 30 settembre 2012, potendo prevedere al riguardo, senza discriminazioni tra gli operatori, anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali solo qualora vi sia la necessità di garantire la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali».

In riferimento al citato comma 2 dell'art. 31, la Corte costituzionale (sentenza n. 104 del 2014) ha ritenuto che si tratta di un legittimo intervento del legislatore statale nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di concorrenza. Tuttavia, la disposizione non preclude ogni ulteriore intervento normativo regionale sul punto. Occorre, infatti, osservare che, a differenza di quanto avvenuto con riferimento agli orari degli esercizi commerciali, pure espressione della competenza statale a tutela della concorrenza, la legge dello Stato non pone divieti assoluti di regolazione, né obblighi assoluti di liberalizzazione, ma, al contrario, consente alle Regioni e agli enti locali la possibilità di prevedere «anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali», purché ciò avvenga «senza discriminazioni tra gli operatori» e a tutela di specifici interessi di adeguato rilievo costituzionale, quali la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali.

6.2.- Tale specifica apertura al legislatore regionale per la regolazione delle zone adibite alle attività commerciali attraverso gli strumenti urbanistici corrisponde, del resto, a un orientamento della giurisprudenza di questa Corte - espresso a partire dalla sentenza n. 200 del 2012 - che adotta una nozione di liberalizzazione intesa come «razionalizzazione della regolazione», compatibile con il mantenimento degli oneri «necessari alla tutela di superiori beni costituzionali».

Similmente, la sentenza n. 8 del 2013 ha ribadito che «in vista di una progressiva e ordinata liberalizzazione delle attività economiche» siano fatte salve «le regolamentazioni giustificate da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario», che siano «adeguate e proporzionate alle finalità pubbliche perseguite», così da «garantire che le dinamiche economiche non si svolgano in contrasto con l'utilità sociale e con gli altri principi costituzionali».

In questa prospettiva, prosegue la Corte con la medesima decisione n. 8 del 2013, «i principi di liberalizzazione presuppongono che le Regioni seguitino ad esercitare le proprie competenze in materia di regolazione delle attività economiche», sia pure «in base ai principi indicati dal legislatore statale».



Tale orientamento ha consentito il formarsi di una giurisprudenza costituzionale che non esclude ogni intervento legislativo regionale regolativo delle attività economiche, ma vigila sulla legittimità e proporzionalità degli stessi rispetto al perseguimento di un interesse di rilievo costituzionale: tale è stato ritenuto ad esempio, un precetto regionale, in materia di distribuzione del carburante, contenente un “obbligo conformativo” alla norma statale, di carattere relativo e non assoluto, a tutela di «specifici interessi pubblici» (sentenza n. 105 del 2016).

6.3.- Non contraddice detto orientamento la sentenza n. 104 del 2014 con cui questa Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittime alcune disposizioni regionali che precludevano l’insediamento di esercizi commerciali in determinate zone, in particolare nel centro storico degli agglomerati urbani. In tale caso, infatti, l’illegittimità costituzionale è stata dichiarata in ragione dell’assolutezza del divieto stabilito dal legislatore regionale e della discriminazione tra operatori che ne sarebbe derivata. Anche nella suddetta decisione, la Corte non ha mancato di sottolineare che l’art. 31 del d.l. n. 201 del 2011 consente di introdurre limiti alla apertura di nuovi esercizi commerciali per ragioni di tutela dell’ambiente «ivi incluso l’ambiente urbano» e attribuisce alle Regioni la possibilità di prevedere «anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali». La dichiarazione di illegittimità costituzionale pronunciata in quel caso si radica nella assolutezza del divieto stabilito dalla norma regionale e, in definitiva, nella sua sproporzione rispetto alle finalità perseguite, tale da frapporre una ingiustificata barriera all’ingresso nel mercato, discriminatoria nei confronti dei nuovi operatori.

6.4.- Ciò premesso sui principi da applicare nella specie, va osservato che la previsione di zonizzazioni commerciali negli strumenti urbanistici generali e di piani attuativi per gli insediamenti più grandi, rientra proprio in quegli spazi di intervento regionale che lo stesso legislatore statale, con il citato art. 31 del decreto-legge n. 201 del 2011, ha salvaguardato a condizione che, come è possibile e doveroso fare, la zonizzazione commerciale non si traduca nell’individuazione di aree precluse allo sviluppo di esercizi commerciali in termini assoluti e che le finalità del «dimensionamento della funzione commerciale» e dell’«impatto socio-economico», siano volte alla cura di interessi di rango costituzionale, indicati nella medesima disposizione e che risultano coerenti con quelli dichiaratamente perseguiti dalla impugnata legge regionale n. 24 del 2015 (art. 2, richiamato esplicitamente dall’art. 18).

La possibilità, pertanto, che la citata zonizzazione sia utilizzata per proteggere dalla concorrenza gli esercizi esistenti, confinando l’apertura dei nuovi in aree distanti o non competitive, concerne non la previsione legislativa regionale, quanto l’eventuale illegittimo esercizio in concreto del potere amministrativo in campo urbanistico da parte del singolo Comune, censurabile nelle opportune sedi di giustizia amministrativa, senza che esso possa dirsi in alcun modo legittimato dalle disposizioni regionali in esame e dovendosi al contrario ritenere in contrasto con esse, come correttamente interpretate.

In conclusione, sul punto, la questione di legittimità costituzionale concernente l’art. 18 citato non è fondata.

7.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha infine impugnato l’art. 45 della legge reg. Puglia n. 24 del 2015, dubitando della sua legittimità in relazione all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La questione è fondata.

7.1.- Il citato art. 45 stabilisce che i «nuovi» impianti di distribuzione del carburante devono essere dotati di almeno un prodotto ecocompatibile GPL o metano, «a condizione che non vi siano ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi».

Si tratta di una norma che introduce come regola un obbligo asimmetrico, in quanto gravante solo sui nuovi distributori, pur prevedendosi in via di eccezione la possibilità di derogarvi, ove l’interessato ne dimostri l’eccessiva onerosità sul piano tecnico o economico.

La legislazione statale, invece, con l’art. 17, comma 5, del d.l. n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge n. 27 del 2012, pone come regola, a tutela della concorrenza, la libertà d’iniziativa da parte dei singoli distributori, stabilendo solo in via d’eccezione la possibilità di imporre obblighi asimmetrici, pur sempre subordinati al rispetto della proporzionalità.

Nel caso della legge regionale in esame, l’onere della prova dell’eccessiva onerosità ricade sull’operatore economico, mentre nel caso della legge statale esso grava, al contrario, sull’Ente che rilascia l’autorizzazione.

7.2.- Questa Corte, con la sentenza n. 125 del 2014, ha ritenuto - pronunciandosi sull’art. 43 della legge della Regione Umbria 6 maggio 2013, n. 10 (Disposizioni in materia di commercio per l’attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. Ulteriori modifiche ed integrazioni delle leggi regionali 3 agosto 1999, n. 24, 20 gennaio 2000, n. 6 e 23 luglio 2003, n. 13), di contenuto del tutto analogo a quella impugnata in questa sede - che simili previsioni regionali determinano una violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in materia di tutela della concorrenza, in quanto rendono eccessivamente oneroso l’ingresso di nuovi operatori entranti in un determinato settore di mercato, con correlativa discriminazione concorrenziale tra operatori già presenti e quelli che intendano accedervi.



Anche la già citata sentenza n. 105 del 2016 - che pure ha ritenuto non illegittimo l'art. 1, comma 1, lettere *d*) ed *e*), della legge della Regione Lombardia 19 dicembre 2014, n. 34 (Disposizioni in materia di vendita dei carburanti per autotrazione. Modifiche al titolo II, capo IV della legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 - Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere), che prevedeva la presenza contestuale di più tipologie di carburanti - si inserisce coerentemente nel corso dei precedenti della Corte sul punto. Nella specie la violazione costituzionale è stata esclusa rimarcandosi, in particolare, che la legge regionale censurata introduceva l'obbligo anche per gli impianti esistenti in caso di loro ristrutturazione, così da attenuare se non escludere, l'asimmetria tra vecchi e nuovi operatori; inoltre, si è sottolineata la transitorietà del vincolo, previsto «fino al completo raggiungimento di tutti gli obiettivi di programmazione regionale».

7.3.- Tali peculiarità di disciplina - che hanno indotto questa Corte a evidenziare specifici caratteri di flessibilità nella legge regionale lombarda sui distributori di carburante, così da superare il vaglio di legittimità costituzionale - non sussistono, per contro, in riferimento alla legge della Regione Puglia qui censurata, del tutto sovrapponibile a quella umbra dichiarata illegittima.

Non vi è infatti, nella legge regionale impugnata in questa sede, alcun elemento da cui desumere margini di flessibilità o caratteri che denotino la transitorietà del vincolo.

Tali rilievi conducono questa Corte a esprimere una valutazione negativa della ragionevolezza e della proporzionalità della norma regionale impugnata, in coerenza con i precedenti in tal senso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 9, comma 4, 13, comma 7, lettere a) e c), 17, commi 3 e 4, e 45 della legge della Regione Puglia 16 aprile 2015, n. 24 (Codice del Commercio);

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge reg. Puglia n. 24 del 2015, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento agli artt. 3, 41, 97 e 117, primo comma, Cost.;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9, comma 4, 13, comma 7, lettere a) e c), e 45 della legge reg. Puglia n. 24 del 2015, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge reg. Puglia n. 24 del 2015, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 ottobre 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 novembre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 240

Sentenza 4 ottobre - 11 novembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Militari - Personale militare in servizio per conto dell'ONU in zone d'intervento - Estensione dei benefici combattentistici.

- Legge 11 dicembre 1962, n. 1746 (Estensione al personale militare, in servizio per conto dell'O.N.U. in zone d'intervento, dei benefici combattentistici), articolo unico.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici: Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo unico della legge 11 dicembre 1962, n. 1746 (Estensione al personale militare, in servizio per conto dell'O.N.U. in zone d'intervento, dei benefici combattentistici), promossi con nove ordinanze del 12 febbraio 2015 dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli Venezia Giulia e con un'ordinanza del 17 dicembre 2015 dal Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, sezione staccata di Pescara, rispettivamente iscritte ai nn. 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80 ed 81 del registro ordinanze 2015 e al n. 35 del registro ordinanze 2016 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 19 e 20, prima serie speciale, dell'anno 2015, e 9, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti gli atti di costituzione di B.M., S.A. e D.B.D., di V.F. ed altri, L.V. ed altri e F.F. ed altri, nonché gli atti di intervento dell'Inps e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 4 ottobre 2016 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi gli avvocati Luciano Quarta per B.M., S.A. e D.B.D., Giacomo Crovetto per V.F. ed altri, L.V. ed altri e F.F. ed altri, Dario Marinuzzi per l'INPS, e l'avvocato dello Stato Vittorio Cesaroni per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia, con nove ordinanze di analogo contenuto, ed iscritte ai numeri da 73 ad 81 del registro ordinanze del 2015, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo unico della legge 11 dicembre 1962, n. 1746 (Estensione al personale militare, in servizio per conto dell'ONU in zone d'intervento, dei benefici combattentistici) per violazione dell'art. 3 della Costituzione.

1.1.- Riferisce il giudice *a quo* che numerosi dipendenti del Ministero della difesa, tutti ufficiali, sottufficiali, graduati e militari, hanno chiesto il riconoscimento dei benefici combattentistici previsti dall'articolo unico della legge n. 1746 del 1962, dall'art. 18 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del



testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), dall'art. 3 della legge 24 aprile 1950, n. 390 (Computo delle campagne della guerra 1940-45), dall'art. 5 del decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 165 (Attuazione delle deleghe conferite dall'articolo 2, comma 23, della L. 8 agosto 1995, n. 335, e dell'articolo 1, commi 97, lettera g), e 99 della L. 23 dicembre 1996, n. 662 in materia di armonizzazione al regime previdenziale generale dei trattamenti pensionistici del personale militare, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché del personale non contrattualizzato del pubblico impiego. In sostanza - prosegue il rimettente - le domande sono dirette ad ottenere i benefici derivanti dalla valutazione dei periodi di servizio svolti per conto dell'ONU, come previsto dall'art. 18, comma 1, del d.P.R. n. 1092 del 1973 secondo il quale «Il servizio computabile è aumentato di un anno per ogni campagna di guerra riconosciuta ai sensi delle disposizioni vigenti in materia» e che comporterebbe quindi il diritto alla supervalutazione ai fini pensionistico-previdenziali, nonché il relativo diritto al riscatto ai fini della liquidazione dell'indennità di buonuscita.

Esponde il TAR rimettente che alcuni tribunali amministrativi regionali (TAR per il Friuli-Venezia Giulia, sentenza n. 450 del 2014 e TAR per la Lombardia, sentenza n. 1168 del 2014), pronunciandosi su identiche questioni, avevano riconosciuto il beneficio richiesto; nondimeno, il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 5172 del 2014, ha affermato che l'interpretazione corretta dell'articolo unico della legge n. 1746 del 1962 limiterebbe il beneficio della supervalutazione prevista dalla legge n. 390 del 1950 solamente alle campagne di guerra del periodo 1940-1945. Secondo il TAR per il Friuli-Venezia Giulia la sentenza del Consiglio di Stato sopra citata costituirebbe attualmente il diritto vivente in materia.

Per tali motivi, il rimettente solleva d'ufficio la questione di costituzionalità dell'articolo unico della legge n. 1746 del 1962, così come interpretato dal Consiglio di Stato nella predetta decisione, e cioè in quanto esso si riferirebbe unicamente ai benefici stipendiali previsti per le campagne di guerra della seconda guerra mondiale.

Osserva il giudice *a quo* che l'attività svolta dai militari italiani per conto dell'ONU nelle cosiddette missioni di pace o equiparate si dovrebbe considerare, per le concrete modalità e i rischi anche mortali, equivalente ad una campagna di guerra vera e propria, anche se le finalità siano ovviamente quelle di mantenere o ripristinare la pace.

Pertanto, la limitazione dei benefici previsti espressamente dalla disposizione impugnata per le sole attività belliche della seconda guerra mondiale costituirebbe una disparità di trattamento in situazioni sostanzialmente identiche, e quindi violerebbe il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 Cost.

In punto di rilevanza, sostiene il rimettente che la questione risulterebbe decisiva nel giudizio *a quo*, in quanto i benefici richiesti dai militari sarebbero collegati all'interpretazione attuale della impugnata normativa.

2.- Ha svolto atto di intervento il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità o comunque l'infondatezza della questione sollevata dal TAR friulano.

Il Presidente del Consiglio eccepisce preliminarmente l'inammissibilità della questione in quanto si fonderebbe su una incompleta ricostruzione e su una conseguente mancata ponderazione o considerazione del quadro normativo di riferimento.

Evidenzia inoltre che la Corte ha più volte ribadito che «la mancata utilizzazione dei poteri interpretativi, che la legge riconosce al giudice remittente, e la mancata esplorazione di diverse soluzioni ermeneutiche, al fine di far fronte al dubbio di costituzionalità ipotizzato, integrano omissioni tali da rendere manifestamente inammissibile la sollevata questione di legittimità costituzionale» (sentenza n. 10 del 2013). Tanto, si prosegue, ridonderebbe «anche in termini di insufficiente motivazione in ordine alla rilevanza» (sentenza n. 314 del 2013 ed ordinanza n. 322 del 2013), configurandosi, «di fatto, quale improprio tentativo di ottenere un avallo interpretativo da parte della Corte» (ordinanza n. 198 del 2013).

Secondo l'interveniente, la questione sarebbe inoltre da ritenersi inammissibile anche per il mancato esperimento, da parte del giudice *a quo*, di un tentativo teso a rintracciare un'interpretazione della disposizione censurata che la renda conforme alla Costituzione, manifestando anche sotto tale profilo la inadeguatezza della motivazione del provvedimento di rimessione.

Esponde al riguardo il Presidente del Consiglio che l'art. 18, comma 1, del d.P.R. n. 1092 del 1973 non sarebbe applicabile al di fuori dell'ipotesi espressamente prevista dell'evento bellico nel quale il militare dovrebbe essere direttamente impiegato, né potrebbero trovare applicazione le disposizioni recate dalla legge n. 390 del 1950, perché espressamente applicabili esclusivamente alle «campagne della guerra 1940-45», e quindi riconoscibili al personale ivi indicato ed alle condizioni dettate in tale provvedimento. Secondo la difesa dello Stato, sarebbe poi dirimente l'esplicita esclusione posta dall'art. 5, comma 2 della legge 9 ottobre 1971, n. 824 recante «Norme di attuazione, modificazione ed integrazione della legge 24 maggio 1970, n. 336, concernente norme a favore dei dipendenti dello Stato ed enti pubblici ex combattenti ed assimilati» in ragione della quale le disposizioni della legge 24 maggio 1970, n. 336 e quelle della stessa legge non si applicano al personale di cui alla legge 11 dicembre 1962, n. 1746 (personale militare impiegato in missione per conto dell'ONU).



Evidenzia in proposito il Presidente del Consiglio che la stessa [legge n. 824 del 1971], all'art. 2, sancisce anche che «[...] la valutazione va effettuata nella misura di un anno intero per ciascuna campagna di guerra, riconosciuta tale dall'autorità competente». Nello stesso senso, anche il richiamato art. 18 del d.P.R. n. 1092 del 1973, rubricato «Campagne di guerra», statuisce che «Il servizio computabile è aumentato di un anno per ogni campagna di guerra riconosciuta ai sensi delle disposizioni vigenti in materia».

Le disposizioni sopra citate, quindi, richiederebbero un riconoscimento formale delle «campagne di guerra» da parte delle Autorità competenti; riconoscimento che, per le missioni svolte per conto dell'ONU non potrebbe aver luogo, poiché l'Amministrazione della difesa non potrebbe trascrivere a matricola, come «campagne di guerra», le suddette missioni di pace, in mancanza di una norma in tal senso.

Sottolinea inoltre il Presidente del Consiglio che dalle determinazioni periodiche dello Stato Maggiore della Difesa, invocate dai ricorrenti, discenderebbe esclusivamente il riconoscimento formale delle zone di intervento delle missioni svolte per conto dell'ONU e non anche la loro equiparazione con gli eventi bellici.

Secondo l'interveniente basterebbe evidenziare, sul punto, che la dichiarazione dello stato di guerra è prerogativa del Capo dello Stato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 87, comma nono della Costituzione, e non sarebbe quindi sufficiente una determinazione amministrativa come quella del Capo di Stato Maggiore della difesa. L'impossibilità di supervalutare ai fini pensionistici le «campagne di guerra» troverebbe inoltre, a giudizio della difesa erariale, uno sbarramento ulteriore anche nella previsione di cui all'art. 3 della legge 3 agosto 2009, n. 108 recante «Proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali» che, al comma 4, in virtù del rinvio posto all'art. 19 del d.P.R. n. 1092 del 1973, prevede l'aumento di un terzo del servizio prestato sulla costa in tempo di guerra: avendo già il legislatore previsto un simile beneficio per il servizio prestato in tempo di guerra, non sarebbe sostenibile il riconoscimento di un'ulteriore abbreviazione temporale per lo stesso servizio e per le medesime finalità.

Per completezza, peraltro, evidenzia il Presidente del Consiglio che non sarebbe priva di fondamento neanche la tesi secondo cui il sopra richiamato art. 18, comma 1, del d.P.R. n. 1092 del 1973 sarebbe da considerarsi implicitamente abrogato e, comunque, disapplicato.

Tanto si desumerebbe dall'art. 5 del d.lgs. 30 aprile 1997, n. 165 (articolo inserito nel Titolo I, rubricato «Personale delle Forze Armate, compresa l'Arma dei carabinieri, del Corpo della Guardia di finanza, delle Forze di polizia ad ordinamento civile e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco») che, nel limitare a cinque anni la supervalutazione dei periodi di servizio in particolari condizioni, enumera esclusivamente le situazioni previste dagli artt. 19, 20, 21 e 22 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, senza menzionare l'art. 18 (riferito alle «campagne di guerra»).

Inoltre, secondo l'interveniente la tesi dell'inoperatività dell'art. 18 del d.P.R. n. 1092 del 1973 troverebbe conferma nei lavori preparatori del Codice dell'ordinamento militare e del Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare (sono richiamate, in particolare, le note a piè di testo all'articolato degli schemi dei provvedimenti posti all'esame del Consiglio di Stato, Commissione Speciale Difesa, Adunanza del 10 febbraio 2010, n. 149 e 152), ove si precisa, con riferimento all'art. 1858 del predetto codice che, pur trattandosi di norma non più attivata, «la conservazione dell'art. 18 nell'ordinamento giuridico è, però, opportuna, tenuto conto dei rischi conseguenti al verificarsi di una crisi internazionale»; si tratterebbe quindi di rischi correlati al verificarsi di una situazione di guerra, ma che non sarebbe rinvenibile nell'impegno militare internazionale per conto dell'ONU.

Relativamente alla questione di costituzionalità dell'articolo unico della legge n. 1746 del 1962, come prospettata dal TAR per il Friuli-Venezia Giulia, secondo l'interpretazione datane dal diritto vivente e dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, obietta il Presidente del Consiglio che il giudice *a quo* affermerebbe direttamente, senza altra motivazione, che l'attività svolta dai militari italiani per conto dell'ONU nelle cosiddette missioni di pace o equiparate si debba considerare, per le concrete modalità ed i rischi anche mortali, equivalente ad una campagna di guerra vera e propria.

Tuttavia, secondo la difesa erariale, la pretesa equiparazione sarebbe difatti sostenuta dal rimettente poggiandola unicamente sui rischi anche mortali che si correrebbero nelle missioni svolte per conto dell'ONU ma, diversamente, prosegue il Presidente del Consiglio, il TAR non avrebbe tenuto in adeguato conto la vigente normativa, dalla quale emergerebbe chiaramente la non sovrapposibilità *tout court* delle campagne di guerra con le missioni svolte per conto dell'ONU, che sarebbero inequivocabilmente missioni di pace, tanto che nell'ordinamento giuridico non vi sarebbe una norma apposita che equipari espressamente le missioni di pace per conto dell'ONU alle «campagne di guerra», come quelle del 1915-1918 e del 1940-1945.

Inoltre, di fatto si tratterebbe di situazioni assolutamente differenti: le missioni per conto dell'ONU sarebbero operazioni c.d. di peacekeeping, volte a garantire sicurezza ed aiuto a milioni di persone, sostenendo nel contempo le fragili istituzioni che sorgono nella fase post-bellica; le campagne di guerra sarebbero, invece, situazioni di conflitto bellico fra Stati sovrani o coalizioni per la risoluzione di una controversia internazionale.



Infine, il Presidente del consiglio evidenzia che l'eventuale accoglimento della questione sollevata esporrebbe l'erario a notevoli esborsi economici, dovendosi riconoscere la supervalutazione in argomento ai moltissimi militari che hanno partecipato nel tempo alle missioni di pace per conto dell'ONU; esborsi, oltretutto, imprevedibili e non calcolabili, considerato che la pretesa economica andrebbe estesa anche a tutti i partecipanti alle future missioni in teatri operativi internazionali.

3.- E' intervenuto altresì nel presente giudizio l'Istituto Nazionale della Previdenza sociale (INPS) chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR per il Friuli-Venezia Giulia sia dichiarata inammissibile o comunque manifestamente infondata. Premette l'INPS di non essere stato evocato nel giudizio pendente dinanzi al TAR friulano, ma nondimeno ritiene di vantare comunque un interesse qualificato ed immediatamente inerente al rapporto dedotto nel giudizio *a quo*, tale da poter essere inciso dalla decisione del giudice rimettente adottata in esito al giudizio incidentale di legittimità costituzionale (sono richiamate le sentenze n. 244 del 2014; nn. 134 e 116 del 2013; n. 223 del 2012; nn. 304, 293 e 199 del 2011; n. 151 del 2009). Al riguardo evidenzia che i benefici reclamati dagli attori nel giudizio di merito, tutti appartenenti alle Forze armate dello Stato, si riferiscono a prestazioni pensionistiche e previdenziali la cui gestione ed erogazione è ora normativamente prevista tra i compiti istituzionali dell'INPS, in quanto succeduto *ex lege* all'INPDAP: le domande dei ricorrenti tendono a conseguire il riconoscimento del diritto alla supervalutazione dei servizi resi per conto dell'ONU in zona d'intervento, con effetti incidenti sia sul trattamento pensionistico, sia sull'indennità di buonuscita, prestazioni entrambe gestite ed erogate dall'INPS.

3.1.- Tanto premesso, l'Istituto interveniente deduce innanzi tutto l'inammissibilità della questione di costituzionalità in quanto il TAR avrebbe denunciato la lesione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. sul presupposto di una piena ed incondizionata equiparabilità dell'attività svolta dal personale militare dello Stato per conto dell'ONU, nelle zone d'intervento individuate dallo Stato Maggiore della difesa, alle «campagne di guerra», ma non avrebbe minimamente indicato quali siano gli elementi identitari delle fattispecie poste a confronto; difatti, si prosegue, il rimettente avrebbe fatto unicamente menzione all'equiparabile rischio mortale presente in entrambe le situazioni; neppure, secondo l'INPS, il giudice *a quo* avrebbe argomentato per quale ragione non sarebbe possibile addivenire, pur considerato il dedotto diritto vivente costituito dall'orientamento di opposto segno del Consiglio di Stato, ad una interpretazione della norma costituzionalmente orientata nel senso fatto proprio nell'atto di promovimento.

Secondo l'istituto previdenziale ulteriore profilo di inammissibilità della questione sollevata sarebbe costituito dal fatto che il TAR per il Friuli Venezia Giulia avrebbe errato nell'impugnare solamente l'articolo unico della legge n. 1746 del 1962 e non anche - o piuttosto - il primo comma dell'art. 1 della legge n. 390 del 1950, disposizione che invece limita il riconoscimento delle campagne di guerra ai soli combattenti impegnati nelle operazioni che si sono svolte nell'arco temporale ricompreso dal 1° giugno 1940 all'8 maggio 1945.

Rammenta l'INPS che, in base al principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione (è richiamata tra le altre l'ordinanza n. 36 del 2015), le predette carenti indicazioni del giudice rimettente non potrebbero in alcun modo essere ora integrate attraverso una autonoma indagine effettuata sugli atti dei giudizi a quibus.

Nel merito, secondo l'INPS la questione sarebbe infondata in quanto, pur non disconoscendo il valore fondamentale delle missioni di pace ed il rischio effettivamente insito in tale tipo di attività, resterebbero indubbiamente delle differenze sostanziali rispetto agli eventi bellici che hanno caratterizzato il secolo scorso e che quindi ben potrebbero giustificare una diversità di disciplina, sia sotto il profilo pensionistico che previdenziale. Al riguardo, secondo l'INPS la natura, i presupposti e le finalità che hanno connotato l'intervento in guerra da parte del nostro Paese nel secondo conflitto mondiale sarebbero del tutto differenti rispetto a quelli che giustificano ora una specifica missione di pace.

Infine, osserva l'Istituto previdenziale che la disciplina normativa censurata dal giudice rimettente era stata emanata in un contesto di crescita economica in cui ben poteva giustificarsi una supervalutazione di alcuni specifici servizi, peraltro resi al Paese nel contesto di un evento assolutamente unico ed eccezionale; diversamente, si prosegue, nell'attuale situazione economica - caratterizzata da una diffusa ed ormai protratta crisi economica che ha inciso profondamente in tutti i campi, ma particolarmente in tema di quiescenza e di previdenza, comportando un innalzamento dei requisiti per ottenere le prestazioni ed un diverso meccanismo di computo al fine di garantire un significativo risparmio di spesa - la diversità di disciplina censurata dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli Venezia Giulia non apparirebbe meritevole di censura.

4.- Sono intervenuti nei giudizi iscritti ai nn. 73, 77 e 79 del reg. ord. del 2015, rispettivamente, i sigg. M. B., A. S., D. D. B. ed altri, ricorrenti nei giudizi a quibus pendenti presso il TAR per il Friuli Venezia Giulia, e tutti difesi dall'avv. Luciano Quarta.

Espongono i medesimi di essere ufficiali, sottufficiali e graduati dell'Esercito italiano in servizio permanente effettivo, e di aver svolto servizio fuori area, prendendo parte ad una serie di missioni in zone di intervento tutte ricomprese nell'elencazione contenuta nella determinazione dello Stato Maggiore difesa in data 11 gennaio 2007 (Afghanistan, Iraq, Egitto, Somalia, Eritrea, etc.), successivamente aggiornata nel 2013.



Secondo i medesimi i benefici segnatamente riconosciuti ai combattenti ai sensi dell'art. 18 del d.P.R. n. 1092 del 1973 dovrebbero essere estesi, per effetto dell'art. unico della legge n. 1746 del 1962 anche a quei militari che hanno preso parte a quelle missioni in aree geografiche espressamente individuate dallo Stato Maggiore difesa, così come indicato al secondo comma dell'articolo unico citato, alle condizioni e nei termini dettati dalla legge n. 390 del 1950, che quindi stabilirebbe quando sorga il diritto al riconoscimento della campagna di guerra. Il meccanismo sarebbe poi completato da un atto amministrativo di determinazione, con cadenza biennale, dello Stato Maggiore difesa, che elenca ed individua le zone di intervento in cui lo svolgimento del servizio comporta il riconoscimento della «campagna di guerra».

In relazione alla non manifesta infondatezza della questione, osservano innanzi tutto i ricorrenti che dalla tesi sostenuta dal Consiglio di Stato nell'ambito della citata sentenza n. 5172 del 2014, deriverebbe che il beneficio esteso al personale in missione ONU, introdotto dall'articolo unico della legge n. 1746 del 1962, sarebbe limitato ad un effetto acceleratorio sulla maturazione degli scatti stipendiali, per di più attualmente precluso per il personale militare di rango non dirigenziale, in ragione del mutamento del sistema retributivo, mentre tutto il personale militare, di ogni carriera e grado, che prendesse parte ad una missione con caratteristiche sostanziali del tutto identiche, ma caratterizzata dall'attribuzione della definizione formale di guerra, non avrebbe diritto a conseguire il beneficio di cui all'art. 18 del d.P.R. n. 1092 del 1973.

Tanto condurrebbe, secondo i ricorrenti, ad una evidente sperequazione che richiederebbe di riflettere sul concetto giuridico di guerra, laddove attualmente l'ipotesi della guerra, intesa come l'evento costituito dalla formale contrapposizione di due governi legittimi ed internazionalmente riconosciuti avrebbe assunto una dimensione marginale, rispetto ad altri fenomeni, quali quello della c.d. "guerra asimmetrica" in cui eserciti regolari si trovano a fronteggiare organizzazioni con chiara capacità ed intenti offensivi, muniti di armi, spesso non dichiaratamente riconducibili a governi e variamente definite (insorti, terroristi, etc.).

Ma in entrambi i casi, secondo i ricorrenti, si avranno combattimenti, uso delle armi, perdite umane, distruzione di beni, profughi, rifugiati, ecc.; come sarebbe avvenuto in molte missioni internazionali di pace quali quelle in Somalia, Balcani, Iraq, Afghanistan, Libano. In tali contesti difetterebbe solamente la formale dichiarazione dello stato di guerra, tanto che anche il diritto internazionale nel definire gli eventi bellici terrebbe conto degli aspetti sostanziali, riferendosi non tanto ad un astratto e formale concetto giuridico di guerra ma di conflitto armato, laddove l'elemento realmente caratterizzante sarebbe proprio quello di un conflitto e si prescinderebbe dall'elemento costituito dalla formale contrapposizione tra eserciti regolari, espressione di governi stranieri legittimi, e dalla formale dichiarazione di guerra dall'uno all'altro.

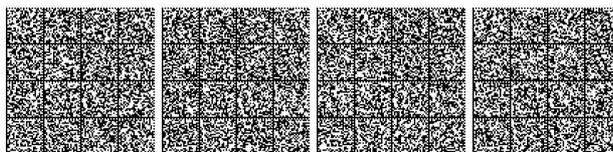
Secondo i ricorrenti pertanto la partecipazione ad un conflitto armato caratterizzerebbe in modo identico sia il servizio svolto dal personale che opera nell'ambito di una missione di guerra che quello del personale impiegato in una cosiddetta "missione di pace".

Nondimeno, secondo i medesimi della disciplina impugnata potrebbe darsi anche una interpretazione costituzionalmente orientata, laddove si ritenesse che l'articolo unico della legge n. 1746 del 1962 consenta tutt'ora l'estensione ai militari partecipanti a missioni ONU del beneficio previsto dall'art. 18 del d.P.R. n. 1092 del 1973, purché vi sia il riconoscimento di una «campagna di guerra», riconoscimento che sarebbe disciplinato dall'art. 3 della legge n. 390 del 1950 e che sarebbe completato con la periodica determinazione da parte dello Stato Maggiore della difesa.

5.- Sono intervenuti nei giudizi iscritti ai nn. 78 ed 80 del reg. ord. 2015, rispettivamente, anche i sigg. V. L., F. F. ed altri, tutti difesi dall'avv. Giacomo Crovetti.

Espongono i medesimi che la disposizione impugnata pone in relazione diretta lo status del soggetto destinatario dei benefici (aver prestato servizio in missioni a guida ONU - elemento soggettivo) con i benefici in oggetto (spettano tutti quei benefici riconoscibili ed attribuibili ai combattenti - elemento oggettivo) senza limitazione alcuna, sicché ogni ulteriore condizione che fosse introdotta in via interpretativa, verrebbe a ledere il principio di eguaglianza sostanziale, introducendo delle disparità assenti nel dettato legislativo.

Evidenziano inoltre che, contrariamente alla giurisprudenza amministrativa relativa al personale in servizio, quella della Corte dei conti relativa al personale in quiescenza è conformemente e costantemente orientata in favore dei ricorrenti (salvo rare decisioni di segno contrario). Ne deriverebbe che il personale in servizio non vedrebbe applicati i richiesti benefici combattentistici, contrariamente a quello in quiescenza; ciò si tradurrebbe nella necessità per il personale in servizio di transitare in quiescenza per vedersi riconosciuti detti benefici attraverso il ricorso alla Corte dei conti mentre, in realtà, si sostiene, tali benefici avrebbero anche la funzione proprio di favorire l'eventuale transito in quiescenza e, pertanto, necessariamente richiederebbero di essere applicati anche al personale in servizio, al fine di evitare disparità di trattamento tra identiche situazioni di fatto e diritto.



Evidenziano inoltre l'incoerenza dell'Amministrazione della difesa che, da un lato contrasterebbe le tesi dei ricorrenti sostenendo che i benefici combattentistici non troverebbero più luogo, ma dall'altro continua a pubblicare la Direttiva emessa dallo Stato Maggiore difesa con la quale vengono rese note le missioni internazionali a cui sono applicabili i benefici di cui alla legge n. 1746 del 1962.

Nel merito, i predetti ricorrenti sostengono la totale equiparabilità delle attuali missioni di pace alle campagne militari. L'aumento di tali missioni, a partire dagli anni '90 avrebbe anzi reso più attuale la disposizione impugnata.

Il criterio discrezionale comune sarebbe quindi solo la presenza di un tangibile rischio di assoggettamento ad atti od intenti ostili conseguenti all'espletamento della missione ONU da parte del personale impiegato in teatro operativo. D'altro canto, osservano i medesimi ricorrenti, il concetto stesso di guerra sarebbe profondamente mutato rispetto al passato, alla luce delle recenti esperienze maturate a decorrere dalla prima guerra del Golfo, sicché sarebbe impossibile delimitare tale concetto riferendosi alle sole esperienze dei passati conflitti mondiali, in violazione del principio costituzionale di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 Cost.

6.- Ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo unico della legge n. 1746 del 1962, per violazione dell'art. 3 Cost., anche il TAR per l'Abruzzo, sezione staccata di Pescara, con ordinanza iscritta al n. 35 del reg. ord. 2016.

Esponde il giudice *a quo* che i ricorrenti hanno chiesto l'accertamento del loro diritto alla supervalutazione, ai sensi dell'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 1997, sia ai fini previdenziali, sia, con relativo riscatto, per la liquidazione dell'indennità di buonuscita, con riferimento al periodo di servizio svolto per conto dell'ONU, essendo stati impiegati in zone operative, per periodi pari o superiori a tre mesi.

I medesimi, pertanto, chiedono l'applicazione, nei loro confronti, dell'articolo unico della legge n. 1746 del 1962, che estende al personale militare, in servizio per conto dell'ONU in località operative, i benefici combattentistici previsti dall'art. 18 del d.P.R. n. 1092 del 1973, dall'art. 3 della legge n. 360 del 1990, dall'art. 5 del d.lgs. n.165 del 1997, dall'art. 1, comma 99, della legge n. 662 del 1996, dagli artt. 15 e 24 del d.P.R. n. 1032 del 1973.

Nondimeno, prosegue il TAR rimettente, tali benefici non sarebbero applicabili ai ricorrenti, in quanto la legge n. 1746 del 1962 riguarderebbe solamente coloro che hanno partecipato alle «campagne di guerra» nel periodo 11 giugno 1940 - 08 maggio 1945.

Il TAR abruzzese esponde che la questione non potrebbe essere accolta stante la puntuale previsione del beneficio, per le sole «campagne di guerra», cui il legislatore non avrebbe mai equiparato le missioni per conto dell'ONU, che non avrebbero carattere bellico ed operano in tempo di pace. Difetterebbe in proposito lo «stato di guerra» che, si prosegue, è una dichiarazione rientrante nelle prerogative del Capo dello Stato (a mente dell'art. 87, comma nono, Cost.) e non dello Stato Maggiore della difesa. Inoltre, evidenzia il rimettente, la legge n. 824 del 1971 esclude espressamente (art. 5, comma 2) il personale di cui alla legge n. 1746 del 1962 e parimenti anche il d.P.R. n. 1092 del 1973 richiama gli artt. 19, 20, 21 e 22, ma non l'art.18, riferito alla «campagna di guerra», che non sarebbe quindi applicabile alle operazioni in tempo di pace, così come dicasi per l'art. 1858 del cod. ord. mil., che richiama tale disposizione.

Al riguardo, evidenzia il giudice *a quo* che sul punto vi sarebbe un costante orientamento giurisprudenziale (confermato anche di recente dal Consiglio di Stato, sezione quarta, con la decisione n. 5172 del 2014), che peraltro darebbe rilevanza alla sollevata questione di costituzionalità: ne deriverebbe in sostanza una unilaterale esclusione dai benefici combattentistici per il personale militare che ha operato nelle cosiddette zone d'intervento ONU; peraltro, osserva il rimettente che si tratterebbe di un beneficio economico che, per essere riscattato ai fini della buonuscita, dovrebbe essere usufruito in costanza del servizio, circostanza che darebbe fondatezza all'eccezione d'incostituzionalità per violazione dell'art. 3 Cost.

Conclusivamente, il TAR abruzzese ritiene di sollevare la questione di costituzionalità dell'articolo unico della legge n. 1746 del 1962, «in base all'illustrata discriminazione, posta nell'ambito del settore militare, tra le diverse qualifiche del personale, con violazione dell'art. 3 Costituzione».

7.- Ha svolto atto di intervento in questo giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri.

Il patrocinio erariale, premessa un'articolata descrizione dell'ambito normativo di rilievo, ha eccepito l'inammissibilità della questione sollevata dal TAR per l'Abruzzo per incompleta ricostruzione del quadro normativo, incompleta descrizione della fattispecie e comunque per mancato esperimento di una soluzione costituzionalmente orientata. Nel merito, il Presidente del Consiglio ha chiesto che la questione sia dichiarata infondata stante l'erroneo accostamento di situazioni differenti, ossia le missioni di pace svolte per conto dell'ONU e le campagne di guerra del periodo 1940-1945.

8.- E' altresì intervenuto nel presente giudizio l'INPS. L'Istituto previdenziale ha dedotto l'inammissibilità della questione sollevata in quanto non verrebbero «adeguatamente esplicitate le motivazioni per cui si invoca l'esclusione unilaterale dai benefici, nonché la necessità di aver fruito del beneficio in costanza di servizio». Nel merito ritiene che la questione sia infondata stante l'esistenza di differenze sostanziali tra l'intervento in guerra da parte dell'Italia nel secondo conflitto mondiale rispetto alle missioni di pace svolte per conto dell'ONU.



Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Friuli Venezia Giulia, con nove ordinanze di analogo contenuto, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo unico della legge 11 dicembre 1962, n. 1746 (Estensione al personale militare, in servizio per conto dell'O.N.U. in zone d'intervento, dei benefici combattentistici), in riferimento all'art. 3 Cost.

Il giudice *a quo* riferisce di essere stato adito da numerosi dipendenti del Ministero della difesa, tutti ufficiali, sottufficiali, graduati e militari, i quali hanno agito contro il Ministero della difesa chiedendo il riconoscimento dei cosiddetti benefici combattentistici previsti dall'articolo unico della legge n. 1746 del 1962, dall'art. 18 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), dall'art. 3 della legge 24 aprile 1950, n. 390 (Computo delle campagne della guerra 1940-45), dall'art. 5 del decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 165 (Attuazione delle deleghe conferite dall'articolo 2, comma 23, della L. 8 agosto 1995, n. 335, e dell'articolo 1, commi 97, lettera g), e 99 della L. 23 dicembre 1996, n. 662 in materia di armonizzazione al regime previdenziale generale dei trattamenti pensionistici del personale militare, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché del personale non contrattualizzato del pubblico impiego.

I ricorrenti, in qualità di militari impiegati in missioni di pace svolte per conto dell'ONU, aspirerebbero innanzi tutto ad ottenere il beneficio previsto dall'art. 18 del d.P.R. n. 1092 del 1973, comportante la cosiddetta supervalutazione dei periodi di svolgimento di servizio in missioni per conto dell'ONU, mediante la quale si otterrebbe il riconoscimento di periodi di anzianità figurativa, utili sia ai fini del conseguimento anticipato della pensione che dell'incremento del trattamento di buonuscita.

Il rimettente riferisce che alcuni tribunali amministrativi regionali (TAR per il Friuli Venezia Giulia, sentenza n. 450 del 2014, e TAR per la Lombardia, sentenza n. 1168 del 2014), pronunciandosi su identiche questioni, avevano riconosciuto il beneficio richiesto; nondimeno, il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 5172 del 2014, che costituirebbe attualmente il diritto vivente in materia, ha affermato che l'interpretazione corretta dell'articolo unico della legge n. 1746 del 1962 limiterebbe il beneficio della supervalutazione solamente alle campagne di guerra svoltesi negli anni 1940-1945. Per tali motivi, il giudice *a quo* solleva d'ufficio la questione di costituzionalità dell'articolo unico della legge n. 1746 del 1962, così come interpretato dal Consiglio di Stato nella predetta decisione, e cioè in quanto esso si riferirebbe unicamente al beneficio previsto per le campagne di guerra della seconda guerra mondiale.

A suo avviso l'attività svolta dai militari italiani per conto dell'ONU nelle cosiddette missioni di pace o equiparate si dovrebbe considerare, per le concrete modalità ed i rischi anche mortali, equivalente ad una campagna di guerra vera e propria, anche se le finalità siano ovviamente quelle di mantenere o di ripristinare la pace.

Pertanto, la limitazione dei benefici previsti espressamente dalla disposizione impugnata alle sole attività belliche della seconda guerra mondiale costituirebbe una disparità di trattamento di situazioni sostanzialmente identiche e quindi violerebbe il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 Cost.

2.- Anche il TAR per l'Abruzzo, sezione staccata di Pescara, con ordinanza iscritta al n. 35 del reg. ord. 2016, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo unico della legge n. 1746 del 1962 in riferimento all'art. 3 Cost. .

Il giudice *a quo* espone che i ricorrenti hanno chiesto l'accertamento del loro diritto alla supervalutazione con riferimento al periodo di servizio svolto per conto dell'ONU ed, in via subordinata, hanno eccepito l'incostituzionalità dei limiti applicativi della medesima norma in riferimento agli artt. 3 e 76 Cost.

Il TAR riferisce che i ricorrenti sono stati impiegati dall'ONU, in zone operative, per periodi pari o superiori a tre mesi e chiedono l'applicazione, nei loro confronti, dell'articolo unico della legge n. 1746 del 1962, che estende al personale militare, in servizio per conto dell'ONU in località operative, i benefici combattentistici previsti dagli artt. 15 e 24 del d.P.R. n. 1032 del 1973, dall'art. 18 del d.P.R. n. 1092 del 1973, dall'art. 3 della legge n. 360 del 1990, dall'art. 5 del d.lgs. n.165 del 1997 e dall'art. 1, comma 99 della legge n. 662 del 1996.

Nondimeno, prosegue il rimettente, tali benefici non sarebbero applicabili ai ricorrenti in quanto la legge n. 1746 del 1962 riguarderebbe solamente coloro che hanno partecipato alle campagne di guerra nel periodo 11 giugno 1940 - 08 maggio 1945, mentre le missioni svolte per conto dell'ONU non sarebbero tali.

Il TAR per l'Abruzzo espone che la pretesa non potrebbe essere accolta stante la puntuale previsione del beneficio per le sole «campagne di guerra», cui il legislatore non avrebbe mai equiparato le missioni per conto dell'ONU, che non avrebbero carattere bellico ed operano in tempo di pace. Difetterebbe in proposito lo «stato di guerra» che è una dichiarazione rientrante nelle prerogative del Capo dello Stato (a mente dell'art. 87, nono comma, Cost.) e non dello



Stato maggiore della difesa. Inoltre, evidenzia il rimettente, la legge 9 ottobre 1971, n. 824 (Norme di attuazione, modificazione ed integrazione della legge 24 maggio 1970, n. 336, concernente norme a favore dei dipendenti dello Stato ed enti pubblici ex combattenti ed assimilati), esclude espressamente (art. 5, comma 2) il personale di cui alla legge n. 1746 del 1962 e parimenti nel d.P.R. n. 1092 del 1973 sono richiamati gli artt. 19, 20, 21 e 22, ma non anche l'art. 18, riferito alla campagne di guerra, che sarebbe quindi inapplicabile alle operazioni in tempo di pace, così come l'art. 1858 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'Ordinamento militare), che richiama tale disposizione.

Al riguardo, il giudice *a quo* rammenta l'orientamento giurisprudenziale espresso dalla decisione del Consiglio di Stato, sezione quarta, n. 5172 del 2014, che confermerebbe l'unilaterale esclusione dai benefici combattentistici per il personale militare che ha operato in "zone d'intervento" ONU.

Conclusivamente, il TAR per l'Abruzzo solleva la questione di legittimità costituzionale dell'articolo unico della legge n. 1746 del 1962 «in base all'illustrata discriminazione, posta nell'ambito del settore militare, tra le diverse qualifiche del personale, con violazione dell'art. 3 Costituzione».

3.- I giudizi devono essere riuniti, riguardando la medesima disposizione e potendo essere definiti con un'unica pronuncia.

4.- La questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR per l'Abruzzo, sezione staccata di Pescara, è inammissibile.

Il giudice *a quo* si è limitato ad indicare il parametro costituzionale (art. 3 Cost.) senza minimamente enunciare le ragioni della denunciata discriminazione e quindi i motivi di contrasto tra la norma censurata ed il parametro invocato.

5.- Come disposto con ordinanza letta all'udienza del 4 ottobre 2016 l'intervento dell'Istituto Nazionale della Previdenza sociale (INPS) è ammissibile sebbene lo stesso non fosse parte nei giudizi pendenti davanti al TAR per il Friuli Venezia Giulia. L'INPS difatti, pur non essendo parte del giudizio principale, è portatore di un interesse qualificato, direttamente collegato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e, conseguentemente, suscettibile di essere inciso dall'esito del processo principale in quanto ente preposto all'erogazione delle prestazioni reclamate dai ricorrenti (sentenza n. 244 del 2014 ed allegata ordinanza emessa all'udienza del 7 ottobre 2014).

6.- Le eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura Generale dello Stato e dall'INPS circa l'insufficiente ricostruzione del quadro normativo da parte dei giudici rimettenti non sono fondate.

Ancorché le ordinanze di rimessione non contengano la ricostruzione completa del vastissimo quadro normativo di riferimento dei benefici combattentistici, nondimeno il richiamo alle provvidenze previste dalla partecipazione alle «campagne di guerra» rende sufficiente ed univoco il collegamento tra la legge impugnata e la pretesa equiparazione ai «combattenti».

Tale collegamento, tuttavia, è precluso dall'interpretazione adottata dal Consiglio di Stato nella citata sentenza n. 5172 del 2014. In questi termini la ricostruzione del TAR per il Friuli Venezia Giulia risulta coerente con la premessa ermeneutica e rende sufficientemente chiara la rilevanza della questione sollevata.

Parimenti, non è fondata l'eccezione d'inammissibilità sollevata dalla difesa erariale per il mancato esperimento da parte del giudice *a quo* del tentativo di individuare una diversa interpretazione della norma in senso costituzionalmente orientato.

Secondo il rimettente la predetta decisione del Consiglio di Stato, unitamente al rilievo che ad essa si sono rapidamente adeguati altri tribunali amministrativi regionali, avrebbe fatto sorgere un diritto vivente in materia.

In proposito, può invero revocarsi in dubbio che una sola pronuncia del giudice amministrativo di appello, seppur seguita da altre decisioni conformi di vari organi giurisdizionali di primo grado, abbia già determinato l'insorgenza di un diritto vivente sull'interpretazione dell'articolo unico oggetto di censura.

Tuttavia, pur assumendo il difetto di un vero e proprio diritto vivente, si deve tenere conto della circostanza che un'eventuale pronuncia di dissenso da parte del TAR rimettente lo avrebbe esposto ad una assai probabile riforma della propria decisione. In situazioni come queste, se il giudice non si determinasse a sollevare la questione di legittimità costituzionale, l'alternativa sarebbe dunque solo adeguarsi ad una interpretazione che non si condivide o assumere una pronuncia in contrasto, probabilmente destinata ad essere riformata. In tale ipotesi, quindi, la via della proposizione della questione di legittimità costituzionale costituisce l'unica idonea ad impedire che continui a trovare applicazione una disposizione ritenuta costituzionalmente illegittima.

Al riguardo, si osserva ulteriormente che, in considerazione della struttura della norma censurata, la soluzione prescelta dal giudice rimettente, cioè di ritenere l'interpretazione data dal Consiglio di Stato non altrimenti superabile, tanto più essendo essa in via di consolidamento, non pare implausibile e non lascia spazio in concreto alla sperimentazione di altre opzioni, dato che tutte comunque verrebbero a confliggere con quella fatta propria dal giudice amministrativo di appello. Ne consegue che, contrariamente a quanto sostenuto dal Presidente del Consiglio dei ministri, la



questione proposta non si risolve nella mera ricerca di un avallo interpretativo da parte di questa Corte. Infatti, una volta che il giudice abbia consapevolmente scelto in modo non implausibile una determinata interpretazione della norma, che ritiene non superabile, «la possibilità di un'ulteriore interpretazione alternativa, che il giudice *a quo* non ha ritenuto di fare propria, non riveste alcun significativo rilievo ai fini del rispetto delle regole del processo costituzionale, in quanto la verifica dell'esistenza e della legittimità di tale ulteriore interpretazione è questione che attiene al merito della controversia, e non alla sua ammissibilità» (sentenza n. 221 del 2015).

È altresì priva di fondamento l'eccezione sollevata dall'INPS secondo la quale il giudice avrebbe errato nel sollevare la questione di legittimità costituzionale del solo articolo unico della legge n. 1746 del 1962 e non anche di questo in combinato disposto con l'art. 1, primo comma, della legge n. 390 del 1950 (laddove esso ne limiterebbe l'applicabilità alle «campagne di guerra del 1940-45»), se non, addirittura, solamente di quest'ultima disposizione.

Si osserva in proposito che il rimettente avrebbe potuto prestare ossequio all'interpretazione del Consiglio di Stato ed in tal caso ne sarebbe derivata l'irrilevanza dell'articolo unico della legge n. 1746 del 1962, mentre avrebbero assunto rilievo esclusivo altre disposizioni (quali l'art. 18 del d.P.R. n. 1092 del 1973 e l'art. 1 della legge n. 390 del 1950), suscettibili di essere denunciate per aver esse previsto che i benefici sono riservati ai soli partecipanti alle «campagne di guerra» e non invece anche ai partecipanti alle missioni ONU. Ma, come già detto, la diversa opzione interpretativa prescelta dal rimettente, in conformità ai nuovi orientamenti della giurisprudenza amministrativa, non è implausibile e quindi la disposizione impugnata mantiene la sua rilevanza nel percorso decisionale a cui è chiamato.

7.- Venendo al merito, occorre innanzitutto sottolineare come non possa essere accolto l'argomento della difesa erariale, che ha prospettato le conseguenze pregiudizievoli per le casse dell'Erario in ragione dell'elevato numero di ricorrenti.

Se «appartiene alla discrezionalità legislativa, col solo limite della palese irrazionalità, stabilire i modi e la misura dei trattamenti di quiescenza, nonché le variazioni dell'ammontare delle prestazioni, attraverso un bilanciamento fra valori contrapposti che contemperino le esigenze di vita dei beneficiari con le concrete disponibilità finanziarie e le esigenze di bilancio» (sentenza n. 372 del 1998), nondimeno la prospettazione del rilevante impegno finanziario derivante per le casse dello Stato dell'accoglimento della questione sollevata non può di per sé rappresentare una preclusione all'accoglimento, ma semmai un elemento da tenere in considerazione, ove dettagliatamente documentato dallo Stato, nel bilanciamento degli interessi coinvolti nel giudizio costituzionale.

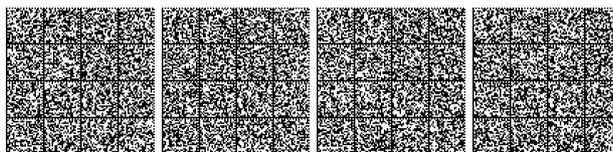
8.- Tutto ciò premesso, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo unico della legge n. 1746 del 1962 sollevata dal TAR per il Friuli Venezia Giulia in riferimento all'art. 3 Cost. non è fondata.

Innanzitutto, si deve evidenziare che il giudice *a quo* nelle ordinanze di rimessione non riporta fedelmente il contenuto della sentenza n. 5172 del 2014 del Consiglio di Stato che - a suo dire - costituirebbe diritto vivente. Al riguardo deve precisarsi che tale decisione ha escluso che l'articolo unico della legge n. 1746 del 1962 si riferisca alla legge n. 390 del 1950, dacché tale provvedimento riguarderebbe solamente quei militari che hanno preso parte a campagne di guerra del secondo conflitto mondiale; diversamente, detta decisione ha ritenuto che il riferimento si dovesse intendere rivolto ai benefici concernenti aumenti stipendiali attribuiti ai combattenti in forza dell'art. 7 del regio decreto-legge 27 ottobre 1922, n. 1427, «concernente il trattamento economico degli ufficiali e dei sottufficiali del Regio esercito, della Regia guardia di finanza e della Regia guardia per la pubblica sicurezza».

Nondimeno, tale imprecisione non muta la sostanza della questione, che appunto è imperniata sulla negazione che l'articolo unico della legge n. 1746 del 1962 possa valere ad estendere ai militari impegnati in missioni per conto dell'ONU i benefici previsti in disposizioni entrate in vigore in periodi successivi, in primis quello contemplato dall'art. 18, comma 1, del d.P.R. n. 1092 del 1973, il quale prevede che «il servizio computabile è aumentato di un anno per ogni campagna di guerra riconosciuta ai sensi delle disposizioni vigenti in materia».

8.1.- Pertanto l'inquadramento corretto della questione non può prescindere dalla considerazione del tempo e delle circostanze che costituirono l'*occasio legis* della disposizione impugnata, nonché la successiva evoluzione del complessivo quadro normativo di riferimento. Le circostanze dell'adozione della legge, rese esplicite dagli atti parlamentari (l'uccisione di numerosi militari italiani impiegati in Kindu, ex Congo belga, avvenuta nel novembre del 1961), evidenziano una situazione a quel tempo del tutto nuova (la partecipazione delle forze armate italiane a missioni in zone di conflitto per conto dell'ONU) ed in gran parte sfornita di adeguata disciplina specifica. Di qui la soluzione legislativa di estendere al personale partecipante alla missione la disciplina prevista per le campagne di guerra.

Solo molti anni dopo e in un contesto profondamente mutato, dal punto di vista sia internazionale che dell'ordinamento militare italiano, la proliferazione delle cosiddette «missioni di pace» sotto l'egida delle Nazioni Unite ha prodotto una legislazione specifica, di regola dettata per singole missioni o per gruppi di missioni. Tra i tanti provvedimenti si possono ricordare il decreto-legge 7 gennaio 2000, n. 1 (Disposizioni urgenti per prorogare la partecipazione militare italiana a missioni internazionali di pace), convertito dall'art. 1, comma 1, della legge 7 marzo 2000, n. 44, nonché l'art. 3 della legge 3 agosto 2009, n. 108 (Proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali). Inoltre una disciplina di carattere generale è stata adottata di recente con la legge 21 luglio 2016, n. 145 (Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali), in vigore dal 31 dicembre 2016.



Tali provvedimenti legislativi contengono tra l'altro previsioni dettagliate in materia di trattamento economico e previdenziale, di indennità di missione e di coperture assicurative specifiche in favore del personale militare coinvolto.

Difatti, ai suddetti militari in servizio all'estero è stato riconosciuto: il trattamento di missione all'estero (regio decreto 3 giugno 1926, n. 941 (Indennità al personale dell'amministrazione dello Stato incaricato di missione all'estero), rideterminato di volta in volta e graduato a seconda dei diversi teatri operativi; la percezione di altre indennità o rimborsi, tra le quali l'indennità di lungo servizio all'estero: legge 8 luglio 1961, n. 642, recante «Trattamento economico del personale dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica destinato isolatamente all'estero presso Delegazioni o Rappresentanze militari ovvero presso enti, comandi od organismi internazionali»; l'estensione delle disposizioni in materia di missione all'estero: art. 1 della legge 18 maggio 1982, n. 301, recante «Norme a tutela del personale militare in servizio per conto dell'ONU in zone di intervento»; si vedano ora al riguardo gli artt. 1807 e 1808 del cod. ord. mil.); il godimento di un trattamento assicurativo specifico (si vedano tra gli altri: l'art. 3 del decreto-legge 28 dicembre 2001 n. 451, recante «Disposizioni urgenti per la proroga della partecipazione italiana ad operazioni militari internazionali» - convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 27 febbraio 2002, n. 15; l'art. 10 del decreto-legge 19 gennaio 2005, n. 3, recante «Proroga della partecipazione italiana alla missione internazionale in Iraq e misure di incentivazione della produttività del personale dei Ministeri della difesa e degli affari esteri» - convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 18 marzo 2005, n. 37; l'art. 39-viciesbis del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 273, recante «Definizione e proroga di termini, nonché conseguenti disposizioni urgenti», convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 23 febbraio 2006, n. 51).

Quindi, per effetto del mutato contesto internazionale e dell'evoluzione dell'ordinamento militare, l'interprete non può più arrestarsi alla generale equiparazione posta dalla disposizione impugnata tra i militari impegnati in missioni per conto dell'ONU ed i «combattenti» impegnati in «campagne di guerra», in quanto per i primi il legislatore ha di volta in volta individuato regole specifiche incidenti sul trattamento retributivo e pensionistico nonché dirette anche a compensare gli specifici rischi connessi agli interventi.

Al riguardo è significativo rammentare il comma 39 dell'art. 39-vicies semel (rubricato: «Partecipazione di personale militare a missioni internazionali») del d.l. n. 273 del 2005 (ora sostituito dall'art. 1808, comma 2, del cod. ord. mil.), a mente del quale i trattamenti economici previsti in favore dei militari in questione sono erogati anche per compensare disagi e rischi collegati al loro impiego nei teatri operativi.

Inoltre, in occasione dell'adozione delle disposizioni successive, il legislatore ha sempre dimostrato di aver avuto ben presente la distinzione tra le campagne di guerra e le missioni ONU, tanto che ha ritenuto di estendere ai partecipanti alle suddette missioni alcune provvidenze riservate alle campagne di guerra (l'art. 2, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978, n. 915, recante «Testo unico delle norme in materia di pensioni di guerra», ha esteso ai militari la spettanza della pensione, assegno o indennità di guerra), mentre per le altre ha escluso espressamente tale estensione (l'art. 5, comma 2, della legge 9 ottobre 1971, n. 824, recante «Norme di attuazione, modificazione ed integrazione della legge 24 maggio 1970, n. 336, concernente norme a favore dei dipendenti dello Stato ed enti pubblici ex combattenti ed assimilati», precisa che le disposizioni della legge 24 maggio 1970, n. 336, recante «Norme a favore dei dipendenti civili dello Stato ed Enti pubblici ex combattenti ed assimilati», «non si applicano al personale di cui alla legge 11 dicembre 1962, n. 1746»).

Pertanto, il concetto di «combattente» è stato a suo tempo individuato con riferimento ai partecipanti a vario titolo al secondo conflitto mondiale, come testimonia il decreto legislativo 4 marzo 1948, n. 137 (Norme per la concessione dei benefici ai combattenti della seconda guerra mondiale), il quale individua i destinatari di tali benefici (militari, militarizzati, prigionieri e partigiani).

In proposito, questa Corte ha già affermato che «Il decreto legislativo 4 marzo 1948, n. 137, come modificato dalla legge n. 93 del 1952, costituisce la fonte normativa cui occorre riferirsi per la qualifica di «combattente» e per l'individuazione dei requisiti - comprese le cause di esclusione - che definiscono l'ambito soggettivo di applicazione dei benefici combattentistici. Tanto i requisiti che le cause di esclusione fissate dal decreto hanno portata generale perché determinano, circoscrivendola, la categoria dei combattenti ai fini dell'individuazione dei destinatari dei benefici (già previsti all'epoca dell'entrata in vigore della normativa: art. 1, primo comma) nonché di quelli riconosciuti da leggi successive (sentenza n. 234 del 1989)» (sentenza n. 211 del 1993).

Con specifico riferimento poi all'art. 18 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092 del 1973, che prevede il beneficio reclamato dai ricorrenti, è opportuno ricordare che nei lavori preparatori del Codice dell'ordinamento militare e del Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare (sono significative in proposito le note a piè di testo all'articolato degli schemi dei provvedimenti posti all'esame del Consiglio di Stato, Commissione Speciale Difesa, Adunanza del 10 febbraio 2010, nn. 149 e 152) viene affermato, con riferimento all'art. 1858 cod. ord. mil., che, pur trattandosi di norma non più attivata in favore dei militari appartenenti a contingenti inviati in missione all'estero, «la conservazione dell'art. 18 (campagne di guerra) del d.P.R. n. 1092 del 1973 nell'ordinamento giuridico è, però, opportuna, tenuto conto dei rischi conseguenti al verificarsi di una crisi internazionale».

Tale osservazione conferma la volontà del legislatore di riservare l'applicabilità di tale disposizione a situazioni ben diverse da quelle dell'impiego di militari nelle missioni ONU.



Ed infatti, la legge n. 108 del 2009, mentre da un canto con l'art. 3, comma 4, in virtù del rinvio posto all'art. 19 del d.P.R. n. 1092 del 1973, prevede l'aumento di un terzo del servizio prestato sulla costa in tempo di guerra, estendendo quindi ai militari in questione un trattamento all'origine riservato a chi prestava il servizio «in tempo di guerra», di contro non applica ai suddetti militari anche il precedente art. 18 del medesimo d.P.R., rendendo così evidente come tale opzione derivi direttamente da una consapevole scelta del legislatore che ha inteso riservare l'art. 18 del d.P.R. n. 1092 del 1973 per il caso di sopravvenienza di una nuova crisi internazionale, fonte di situazioni estreme.

In sostanza, l'esame della disciplina entrata in vigore successivamente alla legge impugnata restituisce un quadro particolarmente articolato, stratificatosi nel corso degli ultimi decenni, nei quali buona parte dei benefici sono stati destinati esclusivamente a soggetti coinvolti a vario titolo nell'ultimo conflitto mondiale. Solo alcuni di tali benefici sono stati successivamente estesi anche ai militari impiegati nelle missioni ONU.

Di contro, a quei soggetti che dovessero assumere in futuro la qualifica di veri e propri «combattenti», anche al di fuori del servizio militare svolto professionalmente, attualmente l'ordinamento riserva la particolare provvidenza prevista dall'art. 18 del d.P.R. n. 1092 del 1973, giusta il richiamo posto dall'art. 1858 cod. ord. mil.

Il tutto risulta quindi frutto di scelte discrezionali del legislatore non irragionevoli. Tale assunto è confermato proprio dalla disciplina delle missioni svolte per conto delle Nazioni Unite, per le quali le disposizioni, che di volta in volta hanno stabilito il trattamento economico ed accessorio unitamente ad altre provvidenze, hanno tenuto in considerazione anche le rilevanti specificità e criticità delle singole missioni.

8.2.- Non risulta pertinente l'obiezione sollevata dai ricorrenti nei giudizi principali secondo la quale, dovendosi adeguare l'ordinamento interno a quello internazionale (pur se per diverse finalità), al concetto di guerra inteso in senso tradizionale sarebbero stati nel tempo assimilati altri concetti, quali quelli di crisi internazionale o di conflitto armato, cosicché l'estensione potrebbe riguardare anche quello di missione di pace svolta per conto dell'ONU.

In proposito, se invero, a partire dal decreto-legge 1° dicembre 2001, n. 421 (Disposizioni urgenti per la partecipazione di personale militare all'operazione multinazionale denominata «Enduring Freedom»), convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 31 gennaio 2002, n. 6, e dal d.l. n. 451 del 2001, è stata prevista l'applicazione del codice penale militare di guerra ai soggetti impiegati in (solamente) alcune operazioni armate e che con l'art. 2 della legge n. 15 del 2002 sono stati aggiunti due commi all'art. 165 del cod. pen. mil. guerra, parificando a tali fini le «operazioni militari armate svolte all'estero» al «conflitto armato», tanto però dimostra ulteriormente che in tale ambito non esiste nell'ordinamento un principio generale di assimilazione, se non laddove il legislatore abbia ritenuto discrezionalmente di equiparare - a certi fini ed entro certi limiti - le missioni internazionali ai conflitti bellici. Un'ulteriore conferma di tale distinta disciplina, a seconda che ricorra il caso dello «stato di guerra deliberata» o della «crisi internazionale» era contenuta nell'art. 2, comma 1, lett. f), della legge 14 novembre 2000, n. 331 (Norme per l'istituzione del servizio militare professionale), abrogata dall'art. 2268, comma 1, n. 984, del d.lgs. n. 66 del 2010, laddove si prevedeva che si potesse ricorrere al reclutamento mediante leva obbligatoria:

1) qualora fosse deliberato lo stato di guerra ai sensi dell'articolo 78 della Costituzione;

2) qualora una grave crisi internazionale nella quale l'Italia fosse coinvolta direttamente o in ragione della sua appartenenza ad un'organizzazione internazionale giustificasse un aumento della consistenza numerica delle Forze armate.

Il comma 2 stabiliva che «il servizio militare obbligatorio nei casi previsti dalla lettera f) del comma 1 ha la durata di dieci mesi, prolungabili unicamente in caso di deliberazione dello stato di guerra», rendendo quindi evidente la distinta considerazione del legislatore di eventi estremi come la grave crisi internazionale e lo stato di guerra deliberato.

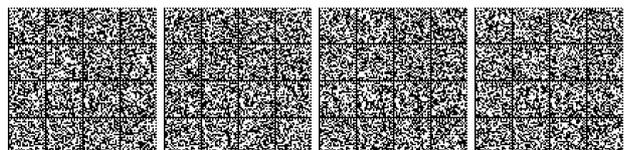
Per tutto quanto sin qui esposto non rileva l'equiparazione proposta dal TAR tra le guerre e le missioni di pace sotto il profilo dei rischi mortali egualmente presenti in entrambe le situazioni.

Difatti, al di là della presenza di rischi mortali (rischi che nelle missioni ONU il legislatore, di recente, sembra aver scelto di compensare graduando gli emolumenti e le indennità a seconda del teatro operativo e degli obiettivi della missione), ben diversa rimarrebbe la situazione di una partecipazione di limitati contingenti di soldati professionisti in missioni svolte in territorio estero e quella di «guerre» o «crisi internazionali» che imponessero addirittura il ricorso alla leva obbligatoria generalizzata. Tanto basterebbe a giustificare di per sé la scelta del legislatore di non estendere tout court ai militari impegnati in missioni ONU tutti i benefici combattentistici, quali essi siano.

In proposito, questa Corte ha già riconosciuto la piena discrezionalità del legislatore nella decisione di non estendere (altri) benefici combattentistici riservati ai soli partecipanti a veri e propri fatti di guerra ai partecipanti alle operazioni di polizia coloniale, le quali, per essere tese alla reintegrazione ed al mantenimento dell'ordine pubblico interno nel territorio soggetto alla sovranità dello Stato e non dirette contro uno Stato straniero, non potevano assimilarsi alle operazioni belliche (sentenza n. 509 del 1988).

8.3.- Tali considerazioni conducono ad ulteriori ragioni d'infondatezza.

Poiché i ricorrenti dei giudizi a quibus aspirano a provvidenze aventi natura retributiva e pensionistica che attualmente l'ordinamento riserva ai soli «combattenti» in «campagne di guerra», il raffronto non andrebbe fatto tenendo conto dei rischi mortali presenti in entrambe le situazioni, ma tra il trattamento complessivo riservato ai militari partecipanti alle missioni svolte per conto dell'ONU e quello destinato ai «combattenti». Ed al riguardo, per quanto si è detto, non sussiste alcuna sperequazione tra la posizione del militare che nell'ambito di un servizio svolto professionalmente



decida volontariamente di partecipare a missioni internazionali e che quindi riceva un peculiare trattamento retributivo e stipendiale, comunque migliorativo rispetto a quello normalmente percepito nel corso del rapporto di lavoro, e quella dell'arruolato in seguito a provvedimenti più o meno generali di richiamo alle armi, cui spetterebbe - allo stato della legislazione esistente - oltre alla sola supervalutazione di cui all'art. 18 del d.P.R. n. 1092 del 1973, un compenso giornaliero, il cosiddetto "soldo", poco più che simbolico.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo unico della legge 11 dicembre 1962, n. 1746 (Estensione al personale militare, in servizio per conto dell'Organizzazione delle Nazioni Unite - ONU - in zone d'intervento, dei benefici combattentistici), sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, sezione staccata di Pescara, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo unico della legge n. 1746 del 1962 sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli Venezia Giulia con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 ottobre 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 novembre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:
Ordinanza letta all'udienza del 4 ottobre 2016

ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale introdotto con le ordinanze del Tribunale amministrativo regionale del Friuli-Venezia Giulia, iscritte ai numeri da 73 ad 80 del Reg. ord. 2015;

rilevato che in tali giudizi è intervenuto l'INPS - Istituto nazionale della previdenza sociale, in persona del Presidente e legale rappresentante p.t.;

considerato che il suddetto Istituto non è parte dei giudizi principali;

che, per costante giurisprudenza di questa Corte, nei giudizi in via incidentale sono legittimati ad intervenire i soggetti che, pur non essendo parti del giudizio principale, siano tuttavia portatori di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio (tra le tante, ordinanze nn. 318, 134 e 116 del 2013);



che, nel caso specifico, l'Istituto nazionale della previdenza sociale è portatore di un siffatto interesse qualificato, suscettibile di essere inciso dall'esito del processo principale, in quanto i ricorsi sono stati proposti anche al fine del riconoscimento del diritto alla c.d. "supervalutazione" dei servizi resi per conto dell'ONU in zona d'intervento, con riflessi quindi sia sul trattamento pensionistico, sia sull'indennità di buonuscita, prestazioni entrambe gestite ed erogate dall'INPS.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

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

F.to: Paolo Grossi, *Presidente*

T_160240

N. 241

Sentenza 5 ottobre - 11 novembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Pensione privilegiata ordinaria - Cumulo limitato (nella misura del 70%) con il reddito da lavoro autonomo.

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), art. 72, comma 2; decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133 - art. 19.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici: Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 2, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», e dell'art. 19 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione



della finanza pubblica e la perequazione tributaria), promosso dalla Corte dei conti - sez. giurisdizionale per la Regione Marche, nel procedimento vertente tra P.R. e l'Istituto nazionale per la previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 17 marzo 2015, iscritta al n. 147 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visto l'atto di costituzione dell'Inps nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 4 ottobre 2016 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

udito l'avvocato Filippo Mangiapane per l'Inps e l'avvocato dello Stato Giammarco Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 17 marzo 2015, iscritta al n. 147 del registro ordinanze 2015, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Marche, giudice unico delle pensioni, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 2, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)» e dell'art. 19 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133.

1.1.- Il giudice rimettente espone di dover decidere il ricorso presentato il 30 settembre 2014 da R.P., generale dell'arma dei carabinieri, cessato dal servizio il 9 agosto 2000, con trentasette anni di anzianità contributiva, beneficiario di una pensione privilegiata ordinaria, in ragione di un'infermità dovuta a causa di servizio.

Il ricorrente nel giudizio principale ha impugnato la nota provvedimento n. 121294/FF del 26 maggio 2014, con cui l'Istituto nazionale per la previdenza sociale (INPS), direzione provinciale di Ancona Pensioni dipendenti PP.AA., ha accertato un indebito di Euro 199.000,76, in relazione al periodo dal 1° gennaio 2001 al 30 giugno 2014, e ha disposto la restituzione di tale somma nel termine di trenta giorni dal ricevimento della nota, applicando, dal luglio 2014, la ritenuta cautelativa di Euro 375,26 (pari a un quinto della pensione) e provvedendo a una riduzione della pensione erogata mediante una ritenuta continuativa mensile di Euro 1.315,48, «per prestazione opera retribuita».

L'accertamento dell'indebito trae origine dalla sentenza n. 700 del 24 ottobre 2013, pronunciata dalla terza sezione d'appello della Corte dei conti e oramai definitiva, che ha ritenuto applicabile la disciplina di cumulabilità parziale tra la pensione privilegiata ordinaria e i redditi da lavoro autonomo, percepiti dal ricorrente nell'esercizio della professione forense, a partire dal 27 novembre 2000.

Il ricorrente sostiene che il giudicato riguardi l'arco temporale dal 1° luglio 2004 al 30 novembre 2004, più circoscritto rispetto al periodo considerato dall'ente previdenziale nella richiesta di restituzione, estesa a tutti gli importi percepiti dal 1° gennaio 2001 al 30 giugno 2014.

In caso di quiescenza volontaria dopo trentasette anni di servizio, il ricorrente avrebbe comunque potuto conseguire la pensione di anzianità, con il connesso beneficio del cumulo integrale tra pensione e redditi professionali.

A dire del ricorrente, a favore di tale cumulo integrale deporrebbe anche la previsione dell'art. 19 del d.l. n. 112 del 2008, che, per le pensioni di anzianità liquidate con sistema di calcolo retributivo, ha abrogato il divieto di cumulo con i redditi da lavoro.

Tale disposizione si applicherebbe anche alla pensione privilegiata, in quanto commisurata al trattamento ordinario aumentato di un decimo e provvista, pertanto, di natura "retributiva".

Il ricorrente rileva che l'ente previdenziale non ha formulato alcuna richiesta di restituzione per il periodo dal 9 agosto 2000 al 1° luglio 2004 e dal 30 novembre 2004 all'11 settembre 2014. Per tali periodi sarebbe già decorsa la prescrizione quinquennale e, pertanto, non potrebbe essere avanzata alcuna richiesta di restituzione.

L'INPS ha contestato le argomentazioni del ricorrente, chiedendo, in primo luogo, di dichiarare l'incompetenza del giudice adito.

Trattandosi di giudizio di ottemperanza, con richiesta di chiarimenti su alcuni punti della decisione, la questione sarebbe devoluta alla cognizione della Corte dei conti centrale, in forza dell'art. 10, commi 2 e 3, della legge 21 luglio 2000, n. 205 (Disposizioni in materia di giustizia amministrativa).

Nel merito, le doglianze del ricorrente sarebbero prive di pregio.



L'abolizione dei limiti al cumulo tra pensioni e redditi non si applicherebbe, difatti, alla pensione privilegiata corrisposta al ricorrente, regolata dall'art. 59, comma 14, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), così come modificato dall'art. 72 della legge n. 388 del 2000.

1.2.- In punto di fatto, il giudice rimettente evidenzia che il ricorrente gode di un trattamento ordinario privilegiato di quinta categoria di tabella A, sino al 9 agosto 2004, e, per il periodo successivo, di un trattamento privilegiato di quarta categoria.

Tale trattamento risulta liquidato con il sistema retributivo misto sulla base di trentasette anni di servizio, in ossequio alle prescrizioni dell'art. 67, comma 4, del d.P.R. n. 1092 del 1973.

Tale disposizione prevede la liquidazione della pensione privilegiata nella misura della pensione normale, «aumentata di un decimo», quando sia raggiunta l'anzianità di quindici anni, associata a dodici anni di servizio effettivo.

Il ricorrente, al momento della cessazione dal servizio per infermità, aveva peraltro già maturato i requisiti per accedere al trattamento di anzianità.

Il giudice rimettente, con sentenza non definitiva n. 38 del 19 febbraio 2015, ha disatteso le eccezioni pregiudiziali formulate dall'INPS e ha riconosciuto la legittimità della richiesta di restituzione proposta dall'istituto, con riguardo ai seguenti periodi: dal 9 agosto 2000 al 30 giugno 2004, in applicazione dell'art. 59, comma 14, della legge n. 449 del 1997 e dell'art. 72, comma 2, della legge n. 388 del 2000; dal 1° luglio 2004 al 30 novembre 2004, in applicazione dei principi enunciati dalla sentenza del giudice contabile d'appello, recante il n. 700 per l'anno 2013; con riguardo al periodo dal 1° dicembre 2004 al 31 dicembre 2008, in base all'art. 72, comma 2, della legge n. 388 del 2000.

Per il periodo successivo, dal 1° gennaio 2009 al 30 giugno 2014, il giudice rimettente reputa rilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 2, della legge n. 388 del 2000, che stabilisce la cumulabilità della pensione privilegiata con i redditi di lavoro autonomo nella misura del 70 per cento, e dell'art. 19 del d.l. n. 112 del 2008, che, a decorrere dal 1° gennaio 2009, soltanto per le pensioni dirette di anzianità a carico dell'assicurazione generale obbligatoria e delle forme sostitutive ed esclusive della stessa ha sancito l'integrale cumulabilità con i redditi da lavoro autonomo e dipendente.

Di tale regime più liberale non potrebbe dunque giovarsi la pensione privilegiata ordinaria, corrisposta al ricorrente.

1.3.- In punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* muove dal presupposto che la pensione privilegiata sia riconducibile, in virtù di una consolidata giurisprudenza contabile, ai trattamenti di invalidità di cui all'art. 77, comma 2, della legge n. 388 del 2000, sottratti alla soppressione dei limiti di cumulo, disposta per le pensioni di anzianità dall'art. 19, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008.

Il giudice rimettente censura, in riferimento all'art. 3 Cost., il trattamento deteriore riservato al pensionato, che fruisca del trattamento privilegiato ordinario e sia assoggettato a un regime di cumulo più restrittivo, rispetto al pensionato che, con i medesimi requisiti di anzianità, goda di una pensione di anzianità e possa cumulare integralmente pensione e redditi da lavoro autonomo.

La disparità di trattamento sarebbe lesiva del principio di eguaglianza, in quanto non terrebbe conto della comune natura di retribuzione differita, che caratterizza la pensione privilegiata ordinaria e la pensione di anzianità.

La disparità di trattamento, inoltre, si paleserebbe irragionevole, in quanto l'esclusione, a danno dei titolari di pensione privilegiata ordinaria, del beneficio del cumulo integrale con i redditi di lavoro autonomo pregiudicherebbe i cittadini che hanno adempiuto al dovere prescritto dall'art. 4, secondo comma, Cost. e che, a causa del servizio svolto, hanno subito una menomazione dell'integrità personale.

2.- Nel giudizio si è costituito l'INPS, con memoria dell'8 settembre 2015, e ha chiesto di dichiarare l'inammissibilità o l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

Nel ricostruire il complesso contenzioso l'INPS specifica di avere impugnato in via incidentale la sentenza parziale pronunciata dal giudice rimettente e pone l'accento sugli effetti preclusivi che il giudicato della sentenza n. 700 del 2013 produrrebbe anche per il periodo successivo al 2004, ben oltre la data del 31 dicembre 2008, individuata come discriminazione temporale dal giudice contabile, sulla scorta dell'entrata in vigore di una nuova disciplina del cumulo tra pensioni e redditi da lavoro.

In particolare, il regime di cumulo, applicabile al ricorrente, sarebbe stato accertato in forza di una sentenza definitiva e, dinanzi al giudice rimettente, si discuterebbe soltanto dell'indebito che scaturisce dall'applicazione di tale regime.

Tali rilievi determinerebbero l'inammissibilità della questione di costituzionalità per difetto di rilevanza.

Il difetto di rilevanza della questione si apprezzerebbe anche da un diverso punto di vista.



Sarebbero ancora controverse tra le parti alcune questioni preliminari, riguardanti la sopravvenuta carenza d'interesse del ricorrente, alla luce della revoca della trattenuta cautelativa sul quinto della pensione, e l'incompetenza del giudice rimettente, che dovrebbe declinare la propria competenza a favore della Corte dei conti centrale, competente in tema di esecuzione di una sentenza passata in giudicato.

Il giudice rimettente sarebbe, peraltro, privo di giurisdizione, in quanto, della questione dell'indebito, già si occuperebbe il giudice ordinario, in sede di opposizione contro il decreto ingiuntivo richiesto e ottenuto dall'istituto previdenziale.

L'accoglimento del gravame, proposto dall'INPS contro la sentenza non definitiva che ha deciso tali questioni, priverebbe di ogni effetto un'eventuale dichiarazione di incostituzionalità.

La questione, inoltre, si presenterebbe «priva di incidentalità», in quanto perseguirebbe l'unico obiettivo di estendere il regime più favorevole di cumulo anche alle pensioni privilegiate ordinarie, senza produrre alcuna incidenza concreta sul provvedimento di recupero dell'indebito previdenziale, sottoposto al vaglio del giudice rimettente.

La questione sarebbe inammissibile, anche per l'incerta o inesatta individuazione delle norme impugnate.

A tale riguardo, l'INPS puntualizza che, nella prospettiva del giudice rimettente, il contrasto con i precetti costituzionali non risiede nelle norme singolarmente considerate, che provvedono ad ampliare i diritti soggettivi degli interessati, ma nella loro vicendevole connessione e nel rapporto con le previsioni dell'art. 67, comma 4, del d.P.R. n. 1092 del 1973 e dell'art. 59, comma 14, della legge n. 449 del 1997.

Il pregiudizio arrecato al ricorrente non discenderebbe, pertanto, dalle norme impugnate, che non menzionano la pensione privilegiata.

La questione sarebbe inammissibile anche sotto un ulteriore profilo.

Il giudice rimettente avrebbe omesso di sperimentare un'interpretazione conforme al dettato costituzionale e, pur dando atto di un orientamento che nega la natura risarcitoria della pensione privilegiata, non avrebbe approfondito le ragioni che precludono un'interpretazione rispettosa dei principi di eguaglianza e ragionevolezza.

Quanto all'equiparazione della pensione privilegiata alla pensione d'invalidità, non trarrebbe origine dal censurato art. 72, comma 2, della legge n. 388 del 2000, ma dalla complessa normativa succedutasi nel tempo.

La questione sarebbe comunque infondata.

Il divieto del cumulo integrale tra pensione privilegiata ordinaria e redditi da lavoro autonomo sarebbe il frutto di una scelta discrezionale del legislatore, conforme al canone di ragionevolezza e memore della specificità della pensione privilegiata, beneficio che, dal 1° dicembre 2012, è stato riservato ai soli militari e al solo personale operante nel comparto sicurezza (art. 6 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214).

Tale specificità varrebbe a dar conto della disciplina differenziata, che il legislatore ha scelto di apprestare per il cumulo con i redditi da lavoro.

Il riconoscimento della pensione privilegiata, difatti, non si presenterebbe come «un beneficio connesso esclusivamente allo status del dipendente militare del tutto svincolato dal presupposto della capacità di servizio», ma si prefiggerebbe di integrare i redditi dell'interessato, «compromessi in ragione della cessata o diminuita capacità lavorativa conseguente alla malattia o all'infortunio».

La *ratio* del trattamento di favore attribuito dalla legge spiegherebbe anche il peculiare regime di cumulabilità solo parziale tra pensioni privilegiate e redditi da lavoro.

Pertanto, la rimozione del divieto di cumulo tra redditi da lavoro e pensioni di anzianità non renderebbe costituzionalmente doverosa la rimozione del divieto di cumulo anche per le pensioni privilegiate.

3.- Nel giudizio, con memoria dell'8 settembre 2015, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto di rigettare, in quanto infondata, la questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice contabile.

Dopo avere ripercorso il contenzioso insorto tra l'INPS e il ricorrente nel giudizio principale e l'evoluzione della disciplina del cumulo tra pensione privilegiata e reddito da lavoro autonomo, la difesa dello Stato ha evidenziato che il tratto distintivo comune alle pensioni privilegiate e alle pensioni d'invalidità è la natura previdenziale, che vale a collocarle, insieme alle pensioni di vecchiaia, sotto l'egida dell'art. 38, secondo comma, Cost.

La pensione di anzianità, evocata dal giudice rimettente come termine di paragone, esulerebbe dall'ambito di applicazione di tale precetto costituzionale.



La pensione di anzianità, invero, prescinderebbe dal compimento dell'età, avrebbe come esclusivo presupposto lo svolgimento per un tempo predeterminato di un'attività che costituisce l'adempimento del dovere di concorrere al progresso materiale o spirituale della società (art. 4 Cost.).

Non sarebbe irragionevole, pertanto, la scelta di escludere la trasformazione della pensione privilegiata in pensione d'anzianità: l'ordinamento, in virtù della comune natura previdenziale, consentirebbe soltanto la trasformazione d'ufficio della pensione privilegiata in pensione di vecchiaia, quando siano soddisfatti determinati requisiti di assicurazione e contribuzione.

Sarebbe irragionevole consentire all'interessato di godere sia dei benefici della pensione privilegiata, consistenti negli aumenti economici, sia dei benefici connessi alla pensione di anzianità, con particolare riguardo alla facoltà di cumulare la pensione con i redditi da lavoro.

Considerato in diritto

1.- La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Marche, giudice unico per le pensioni, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 2, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)» e dell'art. 19 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133.

1.1.- Il giudice rimettente censura, per violazione dell'art. 3 Cost., il regime delineato dalle disposizioni citate, che accordano il beneficio del cumulo integrale della pensione con il reddito da lavoro autonomo soltanto a chi percepisca una pensione diretta di anzianità (art. 19 del d.l. n. 112 del 2008) e assoggettano il titolare di una pensione privilegiata ordinaria diretta al meno favorevole regime di cumulo, limitato dall'art. 72, comma 2, della legge n. 388 del 2000 alla misura del 70 per cento.

Il giudice rimettente assume che tale regime sia foriero di un'arbitraria disparità di trattamento e sia pregiudizievole per il titolare di una pensione privilegiata ordinaria, che vanti i medesimi requisiti di anzianità di un pensionato che percepisca la pensione di anzianità.

Se il titolare di una pensione privilegiata ordinaria soggiace a una più restrittiva disciplina di cumulo tra pensione e reddito derivante da lavoro autonomo, il titolare di una pensione di anzianità, pur vantando i medesimi requisiti di anzianità del titolare della pensione privilegiata, può giovare del più favorevole regime del cumulo integrale.

Tale disparità di trattamento sarebbe lesiva dell'art. 3 Cost., anche sotto il profilo del contrasto con il canone di ragionevolezza, poiché pregiudicherebbe proprio «i cittadini che non solo hanno adempiuto al dovere ex articolo 4, comma 2, Cost. - identicamente ai titolari di pensione d'anzianità [...] - ma che proprio a causa del servizio svolto, in favore dello Stato, hanno subito una menomazione dell'integrità personale».

1.2.- La difesa dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) ha eccepito l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza. Molteplici eccezioni preliminari (il vincolo del giudicato, la carenza di interesse, l'incompetenza e la carenza di giurisdizione del giudice adito) si rivelerebbero dirimenti e impedirebbero di applicare la disciplina censurata.

La questione sarebbe inammissibile anche in virtù dell'erronea identificazione della normativa applicabile e dell'omessa esplorazione di un'interpretazione adeguatrice.

Nel merito, la questione sarebbe infondata, per l'eterogeneità dei termini posti a raffronto.

La pensione privilegiata, anche per le peculiarità che la contraddistinguono, non potrebbe essere comparata alla pensione di anzianità, con riguardo alla regolamentazione del cumulo con i redditi derivanti da lavoro.

1.3.- La difesa del Presidente del Consiglio dei ministri enuncia analoghi rilievi nel senso dell'infondatezza della questione proposta.

2.- Alla soluzione del dubbio di costituzionalità conviene premettere la ricognizione dei tratti salienti della disciplina del cumulo tra pensione e redditi da lavoro.

Con l'art. 19 del d.l. n. 112 del 2008, a decorrere dal 1° gennaio 2009, il legislatore ha rimosso ogni limite al cumulo tra le pensioni dirette di anzianità a carico dell'assicurazione generale obbligatoria e delle forme sostitutive ed esclusive della medesima e i redditi da lavoro autonomo e dipendente.



Le innovazioni apportate nel 2008 lasciano inalterato, per le pensioni privilegiate ordinarie, il regime delineato dall'art. 72, comma 2, della legge n. 388 del 2000. Per le pensioni d'invalidità, eccedenti l'ammontare del trattamento minimo del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, è consentito il cumulo con i redditi da lavoro autonomo soltanto nella misura del 70 per cento.

Tale limitazione è destinata ad operare anche per le pensioni privilegiate ordinarie, assimilate ai trattamenti d'invalidità in ragione del comune presupposto della menomazione dell'integrità fisica (Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per il Veneto, sentenza 10 giugno 2013, n. 184, Corte dei conti, sezione giurisdizionale per l'Emilia Romagna, sentenza 15 giugno 2012, n. 143, Corte dei conti, sezione giurisdizionale per il Veneto, sentenza 15 giugno 2010, n. 424, con orientamento condiviso anche in sede amministrativa, come emerge dalla nota operativa dell'INPDAP del 28 novembre 2008, n. 45).

L'assimilazione traspare anche dall'art. 6 della legge 12 giugno 1984, n. 222 (Revisione della disciplina della invalidità pensionabile), che racchiude i principi per la revisione della disciplina delle invalidità pensionabili e regola in un medesimo contesto «assegno privilegiato di invalidità, pensione privilegiata di inabilità od ai superstiti, per cause di servizio».

3.- Inquadrata in tali coordinate, la questione di legittimità costituzionale si sottrae alle eccezioni di inammissibilità, svolte dalla difesa dell'INPS.

3.1.- L'eccezione di erronea individuazione della norma applicabile, da esaminare in via prioritaria, deve essere disattesa.

La fattispecie controversa riguarda un'ipotesi di cumulo tra pensione privilegiata ordinaria e reddito da lavoro autonomo e, pertanto, le censure si indirizzano correttamente contro l'art. 72, comma 2, della legge n. 388 del 2000, che assoggetta le pensioni privilegiate ordinarie, in quanto equiparate ai trattamenti d'invalidità, a un regime più rigoroso di cumulo con i redditi da lavoro autonomo.

L'art. 19 del d.l. n. 118 del 2008, che tratteggia una disciplina del cumulo integrale tra pensioni di anzianità e redditi da lavoro, viene in rilievo come *tertium comparationis*.

3.2.- Le considerazioni svolte implicano l'infondatezza dell'ulteriore eccezione di inammissibilità, che fa leva sull'omessa sperimentazione di una interpretazione adeguatrice.

L'inequivocabile tenore letterale della norma, chiamata a disciplinare il cumulo della pensione privilegiata con i redditi da lavoro autonomo, preclude una diversa interpretazione, atta a salvaguardare la compatibilità con i precetti costituzionali richiamati dal giudice rimettente.

Sulla praticabilità di tale diversa interpretazione, la stessa difesa dell'INPS non offre ragguagli di sorta.

3.3.- La questione non può dirsi irrilevante, sul mero presupposto che siano ancora sub iudice alcuni profili pregiudiziali (carenza d'interesse del ricorrente, difetto di giurisdizione e di competenza del giudice adito, vincolo del giudicato), potenzialmente preclusivi dell'esame del merito e decisi dal giudice rimettente con sentenza non definitiva, impugnata da entrambe le parti del giudizio principale.

Il giudice *a quo*, con motivazione non implausibile, ha ritenuto di avere cognizione sulla domanda di annullamento proposta dal ricorrente, riconoscendone la legittimazione e l'interesse a impugnare, dinanzi al giudice contabile, un atto lesivo dei diritti previdenziali.

Il giudice contabile, difatti, è deputato a decidere sui «ricorsi pensionistici civili, militari e di guerra», come oggi conferma anche il nuovo assetto della giustizia contabile definito dall'art. 151 del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124).

Non sussiste, dunque, alcun palese difetto di giurisdizione, idoneo a riverberarsi, in radice, sulla rilevanza della questione di costituzionalità.

Non è decisivo in senso contrario il fatto che, delle pretese restitutorie dell'INPS, si discuta anche nel giudizio di opposizione, promosso dal ricorrente contro il decreto ingiuntivo emesso a favore dell'istituto.

Tale contemporanea pendenza di giudizi non priva il giudice contabile della cognizione, che gli è istituzionalmente riservata, sul rapporto previdenziale che intercorre tra le parti.

Quanto alla competenza della Corte dei conti marchigiana, negata dalla difesa dell'INPS, non può ritenersi implausibile la valutazione del giudice rimettente, che ha escluso di poter configurare il giudizio principale come un giudizio di mera esecuzione di una decisione già passata in giudicato, giudizio demandato alla Corte dei conti centrale (art. 10 della legge 21 luglio 2000, n. 205, recante «Disposizioni in materia di giustizia amministrativa»).



Si tratta di un profilo indissolubilmente connesso con quello dell'efficacia preclusiva del giudicato, che la difesa dell'INPS ha posto in risalto, rilevando che la fondatezza della pretesa restitutoria è consacrata da una statuizione oramai intangibile.

Tale definitività renderebbe irrilevante la questione di costituzionalità delle norme censurate, che il giudice rimettente, vincolato dal giudicato, non sarebbe più chiamato ad applicare.

L'eccezione non coglie nel segno.

Il giudice *a quo*, nel passare in rassegna gli antecedenti della vertenza, afferma che il ricorrente nel giudizio principale ha impugnato la nota dell'INPDAP del 17 ottobre 2004, che ha accertato un indebitato, per il periodo dal 1° luglio 2004 al 30 novembre 2004, ritenendo applicabili i limiti di cumulabilità parziale tra pensione e reddito da lavoro autonomo, allora fissati nella misura del 50 per cento nella vigenza dell'art. 59, comma 14, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica).

La Corte dei conti, con sentenza n. 700 del 24 ottobre 2013, assistita dall'autorità del giudicato, ha accertato la correttezza dell'operato dell'ente previdenziale e ha disatteso gli argomenti del ricorrente, che propugnava l'applicazione di un regime di cumulo integrale.

L'INPS, succeduto nel frattempo all'INPDAP, dopo aver ottenuto tale accertamento favorevole, ha emesso una nuova nota, il 26 maggio 2014, richiedendo al ricorrente il recupero delle somme indebitamente corrisposte dal 1° gennaio 2001 al 30 giugno 2014.

Quest'ultima nota è stata impugnata nel giudizio, che ha dato origine all'odierna questione di legittimità costituzionale.

Il giudice rimettente ha indicato che l'accertamento definitivo, invocato dall'INPS, riguarda un periodo più circoscritto (1° luglio-30 novembre 2004) rispetto a quello, invero più ampio, esaminato nel nuovo giudizio (1° gennaio 2001-30 giugno 2014).

Secondo il giudice rimettente, su tale giudizio incide la normativa sopravvenuta del d.l. n. 112 del 2008, idonea a rappresentare un apprezzabile elemento di discontinuità.

A prescindere dalla fondatezza di tali rilievi, che non compete a questa Corte scrutinare, anche alla luce della problematica incidenza del giudicato sui rapporti di durata, si deve osservare che il giudice rimettente ha enucleato alcuni elementi, come la diversità dei periodi considerati nei due giudizi e le sopravvenienze normative posteriori al giudicato, in astratto suscettibili di escludere l'efficacia vincolante del precedente accertamento irrevocabile.

Pertanto, anche con riguardo al vincolo del giudicato, questa Corte non può sostituire la propria valutazione di rilevanza a quella già formulata dal giudice *a quo*, sorretta da argomenti non arbitrari e cristallizzata in una sentenza non definitiva.

4.- La questione non è fondata.

5.- La disciplina, sottoposta al vaglio di costituzionalità, si iscrive in un contesto normativo quanto mai mutevole, che ha registrato l'avvicinarsi di interventi di segno diverso, ora in chiave limitativa del cumulo tra pensioni e redditi da lavoro, ora nella direzione di un progressivo superamento dei limiti originariamente imposti.

Nel cimentarsi con le disparate discipline succedutesi nel tempo, questa Corte ha affermato a più riprese che la sussistenza di un'altra fonte di reddito può giustificare una diminuzione del trattamento pensionistico (sentenza n. 197 del 2010), in quanto «la funzione previdenziale della pensione non si esplica, o almeno viene notevolmente ridotta, quando il lavoratore si trovi ancora in godimento di un trattamento di attività» (sentenza n. 275 del 1976).

Il pensionato che continua a lavorare «pone in essere una condotta che, da un lato, può avere rilievo ai fini di una riliquidazione della pensione, dall'altro consente al legislatore di tener conto del conseguente guadagno e della diminuzione del suo stato di bisogno» (sentenza n. 30 del 1976).

Tali restrizioni, che non si pongono di per sé in contrasto con la tutela che la Carta fondamentale accorda al diritto al lavoro (sentenze n. 416 del 1999 e n. 155 del 1969), prestano il fianco a censure d'incostituzionalità quando implicino una sostanziale decurtazione del complessivo trattamento pensionistico, senza stabilire il limite minimo dell'emolumento dell'attività esplicata, oltre il quale la decurtazione diviene operante (sentenze n. 232 del 1992, n. 204 del 1992 e n. 566 del 1989).

La regolamentazione del cumulo tra pensioni e redditi da lavoro interferisce con molteplici valori di rango costituzionale, come il diritto al lavoro (art. 4 Cost.), il diritto a una prestazione previdenziale proporzionata all'effettivo stato di bisogno (art. 38, secondo comma, Cost.), la solidarietà tra le diverse generazioni che interagiscono nel mercato del lavoro (art. 2 Cost.), in una prospettiva volta a garantirne un equo ed effettivo accesso alle opportunità di occupazione che si presentano.



Spetta alla discrezionalità del legislatore bilanciare i diversi valori coinvolti, in un contesto di molteplici variabili di politica sociale ed economica, e modulare la concreta disciplina del cumulo, in armonia con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza.

6.- Da tali principi il legislatore, nel caso di specie, non si è discostato.

Le censure del giudice rimettente si appuntano contro il difforme trattamento riservato ai titolari di pensione privilegiata ordinaria rispetto ai titolari di pensione di anzianità, con riguardo al cumulo tra pensione e reddito da lavoro.

Le censure investono, in particolare, l'equiparazione tra pensione privilegiata ordinaria e trattamenti d'invalidità (punto 3. dell'ordinanza di rimessione), che preclude l'integrale cumulabilità tra pensione e redditi da lavoro, oggi sancita per le pensioni di anzianità.

6.1.- Le censure, in tutti i profili in cui si articolano, non sono fondate.

Esse muovono da una premessa - omogeneità tra pensione privilegiata ordinaria e pensione di anzianità - che non trova alcun riscontro nel dato normativo e nella elaborazione della giurisprudenza costituzionale.

La pensione di anzianità si atteggia come «un beneficio concesso al lavoratore» (sentenza n. 155 del 1969), che prescinde dal raggiungimento dell'età pensionabile e postula il «mero avvenuto svolgimento dell'attività stessa per un tempo predeterminato» (sentenza n. 416 del 1999). La pensione privilegiata ordinaria è ancorata a eventi dannosi (ferite, lesioni o infermità), provocati da una causa di servizio, e consegue alla cessazione del rapporto di impiego per inabilità permanente al servizio.

L'art. 67, quarto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato) prevede che, quando sia raggiunto il requisito di quindici anni di servizio utile, accompagnati a dodici di servizio effettivo, la pensione privilegiata ordinaria sia liquidata nella misura prevista per la pensione normale, accresciuta di un correttivo economico, determinato nella misura di un decimo.

La natura di "retribuzione differita", che accomuna pensioni privilegiate ordinarie e pensioni di anzianità, non rende costituzionalmente obbligata una equiparazione di tali trattamenti agli effetti della disciplina del cumulo, né rileva la considerazione dell'eventuale coincidenza dei requisiti di anzianità, elemento sprovvisto di valenza significativa nell'ambito di una regolamentazione incentrata sulle peculiarità delle singole prestazioni previdenziali.

Invero, l'auspicata parificazione tra pensione privilegiata ordinaria e pensione di anzianità, agli effetti dell'applicazione di un cumulo integrale, non può derivare dalla circostanza, del tutto accidentale, che il titolare di pensione privilegiata ordinaria abbia tutti i requisiti per accedere anche alla pensione di anzianità.

Quando il dipendente abbia raggiunto l'anzianità di servizio minima per il riconoscimento della pensione e subisca per fatti di servizio una menomazione dell'integrità personale, ha diritto alla sola pensione privilegiata, che assorbe e integra l'importo dell'altro trattamento di quiescenza (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 27 gennaio 1993, n. 987), sostituendo o eventualmente anticipando quest'ultimo trattamento (Corte dei conti, sezioni riunite, sentenza 17 giugno 2005, n. 2).

In virtù di tali caratteristiche, viene meno l'obbligo dello Stato di farsi carico della costituzione di una posizione assicurativa presso l'INPS, nei termini disciplinati dall'art. 124 del d.P.R. n. 1092 del 1973, che subordina la medesima costituzione all'assenza del diritto a pensione per mancanza della necessaria anzianità di servizio.

Tali particolarità impediscono di accostare in chiave comparativa le pensioni privilegiate ordinarie e le pensioni di anzianità, sulla scorta del mero requisito dell'identica anzianità del lavoratore.

6.2.- Il legislatore ha prefigurato un regime di particolare favore per le pensioni privilegiate, ricondotte da questa Corte alla categoria dei "trattamenti speciali di quiescenza" (sentenza n. 428 del 1993), rimarcando la peculiarità dei trattamenti privilegiati rispetto alle pensioni di anzianità. Tanto basta per escludere il raffronto tra le due prestazioni, nella prospettiva della disciplina del cumulo tra pensioni e redditi da lavoro.

La ragionevolezza del punto di equilibrio, individuato dal legislatore, è avvalorata da molteplici elementi.

La scelta del legislatore è di apprestare, per pensioni privilegiate ordinarie e trattamenti di invalidità, una disciplina omogenea in termini di cumulo con i redditi da lavoro.

L'uniformità della disciplina, definita incongrua dal giudice rimettente, è invece in consonanza con il comune presupposto delle due prestazioni, consistente nella lesione dell'integrità fisica, e rispecchia la *ratio* della pensione privilegiata, che si configura come "una sorta di riparazione", conseguente al danno alla persona riportato per infermità contratte in relazione al servizio prestato (sentenza n. 43 del 2015).

Questo regime si fonda sul presupposto che lo svolgimento di un'attività produttiva di reddito denota una diminuzione dello stato di bisogno, tutelato dall'art. 38, secondo comma, Cost. (sentenza n. 30 del 1976).



Con particolare riguardo alla pensione privilegiata ordinaria, i benefici riconosciuti dal legislatore, anche in termini di incremento della pensione corrisposta, valgono a compensare la riduzione della capacità di produrre reddito, derivante dall'infermità contratta a causa di servizio, e hanno il loro contrappeso nelle limitazioni al cumulo tra pensioni e redditi da lavoro.

Pertanto, la libertà di cumulo si attesta sul 70 per cento, misura che non rappresenta un intralcio sproporzionato al diritto di svolgere un lavoro dopo la pensione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 2, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001) e dell'art. 19 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, sollevata dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Marche, giudice unico delle pensioni, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 ottobre 2016

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 novembre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 60

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 ottobre 2016
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Parchi e riserve naturali - Norme della Provincia autonoma di Trento - Piano del parco nazionale.

– Legge della Provincia autonoma di Trento 21 luglio 2016, n. 11 (Modificazioni della legge provinciale sulle foreste e sulla protezione della natura 2007, della legge provinciale sulla valutazione d'impatto ambientale 2013, della legge provinciale per il governo del territorio 2015, del testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti 1987 e della legge provinciale sul commercio 2010), art. 9, introduttivo dell'art. 44-*sexies* della legge provinciale 23 maggio 2007, n. 11 (Governo del territorio forestale e montano, dei corsi d'acqua e delle aree protette).

Ricorso *ex art.* 127 Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato (C.F. 80224030587), fax 06/96514000 e PEC roma@mailcert.avvocaturastato.it, presso i cui uffici *ex lege* domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12, manifestando la volontà di ricevere le comunicazioni all'indirizzo PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it

Nei confronti della Provincia Autonoma di Trento, in persona del Presidente della Giunta Provinciale *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge provinciale della Provincia Autonoma di Trento n. 11 del 21 luglio 2016, recante «Modificazioni della legge provinciale sulle foreste e sulla protezione della natura 2007, della legge provinciale sulla valutazione d'impatto ambientale 2013, della legge provinciale per il governo del territorio 2015, del testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti 1987 e della legge provinciale sul commercio 2010», pubblicata nel B.U.R. n. 30 del 26 luglio 2016, giusta delibera del Consiglio dei Ministri in data 23 settembre 2016.

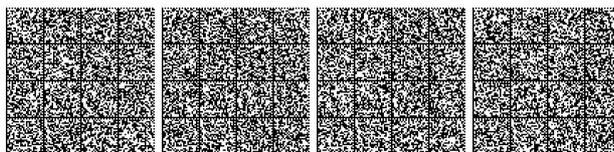
1. La legge provinciale della Provincia Autonoma di Trento n. 11/2016, indicata in epigrafe, composta da 33 articoli, come esplicita lo stesso titolo, contiene alcune modifiche a leggi provinciali in tema di foreste e protezione della natura, sulla valutazione d'impatto ambientale, per il governo del territorio, sul commercio 2010 e al testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dall'inquinamento.

È avviso del Governo che, con la norma denunciata in epigrafe, la Provincia Autonoma di Trento abbia ecceduto dalla propria competenza statutaria, Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige», in particolare, l'art. 8, in violazione della normativa costituzionale, come si confida di dimostrare in appresso con l'illustrazione dei seguenti.

MOTIVI

1. *L'art. 9 della legge provinciale della Provincia Autonoma di Trento 21 luglio 2016, n. 11 viola l'articolo 117, comma 2, lettera s), della Costituzione.*

1.1. In base all'art. 8, comma 1, n. 16, che elenca le «Funzioni delle Province», dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige», la Provincia Autonoma di Trento è dotata di potestà legislativa primaria in materia di «alpicoltura e parchi per la protezione della flora e della fauna».



Tale potestà legislativa deve esercitarsi, ai sensi della medesima norma statutaria, entro i limiti indicati dall'art. 4, comma 1, dello Statuto speciale, «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali - tra i quali è compreso quello della tutela delle minoranze linguistiche locali - nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».

La potestà legislativa primaria in materia di «parchi per la protezione della flora e della fauna», di cui all'art. 8, comma 1, n. 16, citato, non può, quindi, esercitarsi senza rispettare i precetti previsti dalla normativa europea e costituzionale e le c.d. «norme di grande riforma economico sociale» emanate dallo Stato nell'esercizio delle proprie competenze legislative, tra le quali, rilevano, nel caso di specie, quelle emanate dalla legislazione statale in tema di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione).

1.2. Va ricordato che, secondo la giurisprudenza costituzionale, «la competenza a tutelare l'ambiente e l'ecosistema nella sua interezza è stata affidata in via esclusiva allo Stato dall'art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione, e per “ambiente ed ecosistema”, come affermato dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972, deve intendersi quella parte di “biosfera” che riguarda l'intero territorio nazionale». (sentenza n. 104/2008, punto 5. del Considerato in diritto).

Inoltre, «la disciplina unitaria di tutela del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materia di competenza propria, che riguardano l'utilizzazione dell'ambiente, e, quindi, altri interessi. Ciò comporta che la disciplina statale relativa alla tutela dell'ambiente “viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quella dell'ambiente». (sentenza n. 104/2008, *ibidem*).

Successivamente la Corte costituzionale, con riferimento ad una legge della Provincia Autonoma di Bolzano in tema di tutela della natura, ha statuito che «non è consentito alle Regioni ed alle Province autonome di legiferare, puramente e semplicemente, in campi riservati dalla Costituzione alla competenza esclusiva dello Stato, ma soltanto di elevare i livelli di tutela degli interessi costituzionalmente protetti, purché nell'esercizio di proprie competenze legislative, quando queste ultime siano connesse a quelle di cui all'art. 117, secondo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenza n. 378 del 2007)». (sentenza n. 151/2011, punto 3.1. del Considerato in diritto).

1.3. La disposizione contenuta nell'art. 9 della legge provinciale della Provincia Autonoma di Trento n. 11/16 citata introduce, al Capo III-*bis* del Titolo V della legge provinciale n. 11/2007 (Legge provinciale sulle foreste e sulla protezione della natura 2007), l'art. 44-*sexies*, «Piano del parco nazionale».

Tale articolo, al comma 3, prevede che «Il piano del parco nazionale tiene luogo dei piani regolatori generali (PRG) limitatamente alle parti del territorio comunale ricadenti nel parco, esclusi gli insediamenti storici, le aree urbane consolidate e le aree specificamente destinate all'insediamento, come individuati dai PRG ai sensi della legge provinciale 4 agosto 2015, n. 15 (legge provinciale per il governo del territorio 2015), alla data di entrata in vigore di quest'articolo. A tal fine il piano del parco nazionale contiene la specifica documentazione urbanistica, cartografica e normativa prevista dalla legge provinciale per il governo del territorio 2015 come contenuto dei PRG. Il piano del parco nazionale può rinviare ai PRG la disciplina integrativa e di dettaglio di alcune sue previsioni.»

Il successivo comma 8 del medesimo art. 44-*sexies*, dispone, inoltre, che «l'approvazione del piano equivale a dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza per le opere pubbliche o di pubblica utilità che esso prevede. Alle previsioni del piano del parco nazionale che assoggettano beni determinati a vincoli preordinati all'espropriazione si applica l'art. 48 della legge provinciale per il governo del territorio 2015.»

1.4. Va precisato che, in data 11 febbraio 2015, tra lo Stato (Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare), le Province Autonome di Trento e di Bolzano e la Regione Lombardia, è stata sottoscritta un'Intesa concernente «l'attribuzione di funzioni statali e dei relativi oneri finanziari riferiti al Parco nazionale dello Stelvio, ai sensi dell'art. 1, comma 515, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 e dell'art. 11, comma 8, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116».

In particolare, all'art. 3, commi 1 e 2, della citata Intesa è stabilito che «l. Tutte le funzioni di tutela e di gestione del Parco nazionale dello Stelvio sono trasferite alle Province autonome di Trento e di Bolzano e alla Regione Lombardia secondo le forme, nei limiti e con le modalità stabilite dalla presente intesa e dal regolamento di cui all'allegato A della stessa intesa. La predette funzioni sono comunque esercitate in armonia con le finalità e i principi dell'ordinamento statale in materia di aree protette, nonché con la disciplina dell'Unione europea relativa alla rete Natura 2000.

2. Il Piano e il regolamento del Parco sono predisposti e approvati, per le parti di rispettiva competenza territoriale, da ciascuna Provincia autonoma e dalla Regione Lombardia, in conformità alle linee guida e agli indirizzi approvati dal Comitato di coordinamento e di indirizzo di cui all'art. 2 secondo il modello previsto dalla normativa nazionale in



materia di aree protette. A tal fine le Province autonome di Trento e di Bolzano e la Regione Lombardia, nel rispetto dei principi fondamentali previsti dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394, provvedono con proprie leggi a disciplinare la procedura di formazione e approvazione delle rispettive proposte di piano e di regolamento [...]».

A seguito di tale Intesa sono state apportate le modifiche all'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279, concernente le «Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di minime proprietà colturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste».

L'art. 3 da ultimo citato è stato, successivamente, modificato dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 13 gennaio 2016, n. 14, che contiene le «Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Trentino-Alto Adige, recante modifiche ed integrazioni all'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279, in materia di esercizio delle funzioni amministrative concernenti il Parco nazionale dello Stelvio»; e, al primo comma, stabilisce, infatti, che «tra le funzioni esercitate dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, ciascuna per il rispettivo territorio, ai sensi dell'art. 1 del presente decreto sono comprese quelle concernenti il Parco nazionale dello Stelvio, al quale sarà conservata una configurazione unitaria e la denominazione, secondo le forme, nei limiti e con le modalità stabilite dall'intesa sottoscritta in data 11 febbraio 2015 ai sensi dell'art. 1, comma 515, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e dell'art. 11, comma 8, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116. Le funzioni sono esercitate in armonia con le finalità e i principi dell'ordinamento statale in materia di aree protette, nonché con la disciplina dell'Unione europea relativa alla rete ecologica Natura 2000 afferente la conservazione della diversità biologica. È fatto salvo il rispetto della Convenzione per la protezione delle Alpi, fatta a Salisburgo il 7 novembre 1991, ratificata e resa esecutiva dall'Italia con legge 14 ottobre 1999, n. 403, e degli altri obblighi di diritto internazionale generale e pattizio. Restano inoltre ferme le procedure previste dalla normativa statale in materia di attività internazionale delle Regioni e degli enti locali».

La legge 6 dicembre 1991, n. 394, «Legge quadro sulle aree protette», detta, in attuazione degli articoli 9 e 32 della Costituzione e nel rispetto degli accordi internazionali, i principi fondamentali per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette, al fine di garantire e di promuovere, in forma coordinata, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del paese (art. 1, comma 1).

La tutela dei valori naturali ed ambientali nonché storici, culturali, antropologici tradizionali nel territorio del Parco è affidata all'Ente parco ed è perseguita attraverso lo strumento del piano per il parco, il quale suddivide il territorio sulla base del grado di protezione.

Va sottolineato che l'art. 12, «Piano per il parco», della citata legge quadro, al comma 7, prevede che «il piano ha effetto di dichiarazione di pubblico generale interesse e di urgenza e di indifferibilità per gli interventi in esso previsti e sostituisce ad ogni livello i piani paesistici, i piani territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione».

1.5. Alla luce del quadro normativo sinora delineato, si deve, pertanto, rilevare che la norma provinciale di cui all'art. 9 indicato in epigrafe presenta evidenti profili di illegittimità costituzionale.

Il comma 3 dell'art. 44-*sexies* della legge provinciale della Provincia Autonoma di Trento sulle foreste e sulla protezione della natura 2007, inserito dall'art. 9, comma 3, della legge provinciale n. 11/2016 citato, infatti, nel limitare la portata pianificatoria del Piano del Parco e, dunque, la sua sovraordinazione rispetto alle previsioni degli altri strumenti di gestione del territorio, escludendo gli insediamenti storici, le aree urbane consolidate e le aree specificamente destinate all'insediamento, come individuati dai PRG, si pone in netto contrasto con quanto previsto dal citato art. 12, comma 7, della legge n. 394/1991 citato.

Tale prevalenza, invero, è stata, per così dire, «limitata» unicamente rispetto ai piani paesaggistici, per quanto attiene alla tutela del paesaggio, dall'art. 145, comma 3, «Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione», del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, «Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137», come modificato dall'art. 15, comma 1, lettera *b*), decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157, contenente le «Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio»; e, successivamente, dall'art. 2, comma 1, lettera *r*), n. 4), decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63, recante le «Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio».(1)

(1) 3. Le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali. Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette.



Il successivo comma 8 del novellato art. 44-*sexies* della legge provinciale n. 11/2007 citato, inoltre, conferma l'impianto normativo contenuto nel citato comma 3 richiamando solo parzialmente quanto previsto dall'art. 12, comma 7, della legge n. 394/1991 citato.

La norma provinciale in esame prevede, invero, che l'approvazione del piano del parco «equivale a dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza per le opere pubbliche o di pubblica utilità che esso prevede», omettendo di riportare l'inciso della disposizione nazionale che prescrive la speciale sovraordinazione del piano medesimo agli altri strumenti di pianificazione.(2)

Ne deriva che risulta palese anche la violazione del principio di leale collaborazione dettato dalla Costituzione, per mancato rispetto degli accordi raggiunti con la citata Intesa sottoscritta l'11 febbraio 2015, che ha previsto espressamente che il piano del parco debba essere predisposto «secondo il modello dettato dalla normativa nazionale in materia di aree protette» (art. 3, comma 2, prima parte).

Infatti, sebbene alle Province Autonome di Trento e di Balzano e alla Regione Lombardia siano state trasferite le funzioni di gestione e tutela del Parco nazionale, provvedendo, con proprie leggi a disciplinare la procedura di formazione e approvazione del piano e del regolamento, le predette funzioni devono esplicarsi «nel rispetto dei principi fondamentali previsti dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394» (art. 3, comma 2, seconda parte).

Peraltro, proprio con riferimento al regime statutario speciale, la giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di sottolineare la spettanza allo Stato di importanti competenze in materia di tutela dell'ambiente.

Infatti, «la natura degli interessi da curare e salvaguardare, il loro livello, afferente all'ambito nazionale, le sostanziali finalità che sono quelle della protezione di valori costituzionali primari (articoli 9 e 32 Cost.), come già questa Corte ha più volte affermato (sentenze nn. 151/1986; 153/1986), giustificano ampiamente lo spessore dei poteri attribuiti allo Stato che sono anche in funzione di indirizzo e coordinamento, come si rileva anche specificamente dalla previsione di intese tra lo Stato e i soggetti di autonomia, anche speciale, per l'intreccio degli interessi nazionali, regionali e provinciali». (sentenza n. 210/1987, punto 4.2. del Considerato in diritto).

P.Q.M.

Si conclude perché l'art. 9 della legge provinciale della Provincia Autonoma di Trento n. 11 del 21 luglio 2016, recante «Modificazioni della legge provinciale sulle foreste e sulla protezione della natura 2007, della legge provinciale sulla valutazione d'impatto ambientale 2013, della legge provinciale per il governo del territorio 2015, del testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti 1987 e della legge provinciale sul commercio 2010», indicato in epigrafe, sia dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Si produce l'attestazione della deliberazione del Consiglio dei Ministri del 23 settembre 2016.

Roma, 24 settembre 2016

Il Vice Avvocato Generale dello Stato: PALMIERI

16C00279

(2) Sul punto il Consiglio di Stato, nella sentenza n. 6292/2012, ha affermato che «le prescrizioni del piano del parco hanno pertanto netta e automatica prevalenza sulle disposizioni contenute negli altri strumenti urbanistici, avendole la legge munite di una speciale sovraordinazione ed efficacia sostitutiva immediata rispetto agli altri atti di pianificazione urbanistica».



N. 61

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 ottobre 2016
(della Regione Puglia)

Industria - Completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA - Procedura per le modifiche o integrazioni al Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria, approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2014, per l'esercizio dell'impianto siderurgico ILVA di Taranto.

- Decreto-legge 9 giugno 2016, n. 98 (Disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2016, n. 151, art. 1, comma 1, lett. b).

Ricorso nell'interesse della Regione Puglia (c.f. 80017210727), con sede in Bari (70100), Lungomare Nazario Sauro n. 33, in persona del Presidente *pro tempore*, Michele Emiliano, rappresentata e difesa, in forza di procura a margine del presente atto ed in virtù della deliberazione di giunta regionale n. 1514 del 3 ottobre 2016 (doc. 1), dal prof. avv. Francesco Saverio Marini del foro di Roma (c.f. MRN FNC 73D28 H501U; pec: francescosaveriomarini@ordineavvocatiroma.org; fax. 06.36001570), presso il cui studio in Roma, via di Villa Sacchetti, 9 (00197) 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 del decreto-legge 9 giugno 2016, n. 98 («Disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA»), così come convertito in legge dalla legge 1° agosto 2016, n. 151, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 182 del 5 agosto 2016, limitatamente all'art. 1, comma 1, lettera b).

FATTO

1. Al fine di apprezzare le ragioni di illegittimità costituzionale della disposizione indicata in epigrafe è opportuno apporre una breve premessa in ordine al quadro normativo nel quale quest'ultima si va ad inserire.

Come è risaputo, l'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 61 del 2013 ha previsto la possibilità di procedere al «commissariamento straordinario dell'impresa, esercitata anche in forma di società, che impieghi un numero di lavoratori subordinati, compresi quelli ammessi al trattamento di integrazione guadagni, non inferiore a mille e che gestisca almeno uno stabilimento industriale di interesse strategico nazionale ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231, la cui attività produttiva abbia comportato e comporti oggettivamente pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute a causa della inosservanza reiterata, dell'autorizzazione integrata ambientale».

Il successivo comma 5, inoltre, prevede che contestualmente alla nomina del commissario straordinario venga predisposto, da tre esperti «scelti tra soggetti di comprovata esperienza e competenza in materia di tutela dell'ambiente e della salute e di ingegneria impiantistica», il «Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria che prevede le azioni e i tempi necessari per garantire il rispetto delle prescrizioni di legge e dell'a.i.a.».

L'approvazione di tale piano è affidata, dal comma 7 del medesimo articolo, ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentito il Ministro della salute, da adottarsi entro quindici giorni dalla proposta e comunque entro il 28 febbraio 2014.

La disposizione precisa — e si tratta di un aspetto particolarmente rilevante in questa sede — che il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, «al fine della formulazione» della menzionata proposta, «acquisisce» sulla medesima il parere «della regione competente, che (è) res(o) entro dieci giorni dalla richiesta, decorsi i quali la proposta del Ministro può essere formulata» anche in assenza di detto parere.

Specifiche disposizioni sono inoltre dettate all'art. 2 per il commissariamento di S.p.a. ILVA, avente sede a Milano, in relazione alla quale sono ritenuti esistenti *ex lege* i requisiti di cui al menzionato art. 1.



In attuazione della normativa sommariamente richiamata, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2014 si è provveduto alla «Approvazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria, a norma dell'articolo 1, commi 5 e 7, del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 89» con riferimento allo stabilimento ILVA di Taranto.

Nelle premesse di tale decreto, per quanto qui di più prossimo interesse, si dà espressamente conto dell'acquisizione della nota n. 5526 del 20 dicembre 2013, con cui la Regione Puglia ha trasmesso il parere ai sensi dell'art. 1, comma 7, decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61, sulla proposta di piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria del 21 novembre 2013.

2. In tale quadro si viene a inserire la disposizione legislativa qui censurata. In particolare, l'art. 1, comma 1, lett. b) del decreto-legge n. 98 del 2016, prevede, tra l'altro, che «dopo l'adozione del decreto del Ministro dello sviluppo economico con il quale (...) è individuato l'aggiudicatario (...), quest'ultimo, in qualità di individuato gestore, può presentare apposita domanda di autorizzazione dei nuovi interventi e di modifica del Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2014, o di altro titolo autorizzativo necessario per l'esercizio dell'impianto, sulla base dello schema di Piano accluso alla propria offerta vincolante definitiva». Quanto alla procedura per l'approvazione delle modifiche o integrazioni al menzionato Piano, si dispone quanto segue: «la domanda, completa dei relativi allegati, è resa disponibile per la consultazione del pubblico sul sito del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per un periodo di trenta giorni, ai fini dell'acquisizione di eventuali osservazioni. Della disponibilità della domanda sul sito web ai fini della consultazione da parte del pubblico è dato tempestivo avviso mediante pubblicazione su due quotidiani a diffusione nazionale e almeno due quotidiani a diffusione regionale. L'istruttoria sugli esiti della consultazione, è svolta dal medesimo Comitato di esperti di cui al comma 8.2 nel termine di sessanta giorni dalla data di presentazione della domanda, predisponendo una relazione di sintesi delle osservazioni ricevute, nonché garantendo il pieno rispetto dei valori limite di emissione stabiliti dalla normativa dell'Unione europea. Le modifiche o integrazioni al Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria o di altro titolo autorizzativo necessario per l'esercizio dell'impianto devono in ogni caso assicurare standard di tutela ambientale coerenti con le previsioni del Piano approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2014, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 105 dell'8 maggio 2014, in quanto compatibili, e sono disposte, nei quindici giorni successivi alla conclusione dell'istruttoria, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro dello sviluppo economico».

Come si vede, le modifiche e le integrazioni al «Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria», di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2014, sono approvate con un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, senza che sia in alcun modo necessario acquisire la posizione della Regione interessata, neppure nella tenue forma del parere non vincolante.

Tale previsione deve ritenersi costituzionalmente illegittima per i seguenti motivi di

DIRITTO

I. Violazione degli articoli 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

1. La prima ragione di incostituzionalità è riferibile alla violazione degli articoli 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione. Per illustrare il punto è innanzitutto necessario soffermarsi sulle materie in cui interviene la disposizione in esame.

2. Al riguardo, in primo luogo, occorre evidenziare come la norma qui contestata incida simultaneamente su un insieme di materie intrecciate tra loro: si tratta, in particolare, della materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», affidata alla potestà legislativa esclusiva statale, nonché della materia della «tutela della salute», che a norma dell'art. 117, terzo comma, Cost., spetta alla legislazione concorrente di Stato e Regioni (*cf.*, fra molte, Corte cost., sentenze numeri 371 del 2008, 87 del 2006, 12 del 2004, 329 del 2003).

In particolare, che venga in rilievo la materia relativa alla tutela della salute è di tutta evidenza, considerato il *nomen juris* del Piano, che si riferisce espressamente alla «tutela sanitaria», nonché il procedimento di formazione del Piano, che prevede il necessario coinvolgimento del Ministro della salute. Altrettanto evidente è l'incidenza nella norma oggetto di impugnativa sulla materia delle «attività produttive», ricondotta dalla giurisprudenza costituzionale alla sfera della potestà legislativa residuale regionale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. (*cf.*, fra le altre, sentenze numeri 15 del 2010 e 376 del 2002).



Ebbene, la norma *de qua*, come si è visto, in un ambito caratterizzato da un simile intreccio di materie, regola una funzione amministrativa — ossia l'approvazione delle modifiche e delle integrazioni al Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2014 — affidandola a un organo statale, senza prevedere alcuna forma di collaborazione con la Regione interessata.

Tale circostanza viola i parametri sopra menzionati per i concorrenti motivi di seguito illustrati.

3.1. Come è noto, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha ritenuto ormai da tempo che, nei casi in cui una disposizione legislativa verta su un «intreccio» di materie, senza che se ne riesca a individuare una dotata del carattere di prevalenza, lo Stato può adottare la menzionata disposizione purché la disciplina da essa recata sia rispettosa del principio di leale collaborazione prevedendo adeguati meccanismi cooperativi con le istituzioni delle autonomie territoriali di volta in volta interessate (*cf.*, ad es., le sentenze numeri 229 del 2012, 330 del 2011, 339 e 168 del 2009, 51 del 2008, 50 del 2005, nonché, con particolare riguardo a casi in cui è coinvolta la materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», le sentenze numeri 278 del 2010 e 88 del 2009; con particolare riguardo ai casi in cui sia coinvolta la tutela della salute *cf.* ad esempio sentenze numeri 162 del 2007 e 134 del 2006).

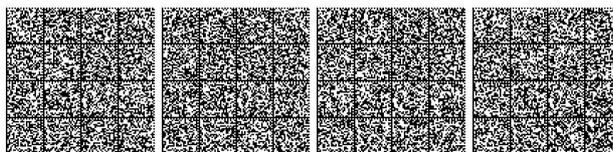
Il carattere «costituzionalmente necessario» che in ipotesi simili assumono gli strumenti procedurali della leale collaborazione non può essere espresso in modo più chiaro, che con le parole di codesta Ecc.ma Corte: l'esercizio di poteri unilaterali dello Stato deve essere escluso «nelle ipotesi di esercizio accentrato di funzioni amministrative e legislative, in base al principio di sussidiarietà, di cui all'art. 118 Cost. Nell'esclusione dovrebbero inoltre rientrare le molteplici fattispecie di incroci o intrecci tra funzioni statali e regionali, tali da rendere impossibile o dannosa una netta separazione e rendere quindi inevitabile il raggiungimento di accordi tra Stato e Regioni, come modalità elettiva di armonica composizione dei rispettivi interessi costituzionalmente tutelati (*ex plurimis*, sentenze n. 27 del 2010, n. 168 del 2008, n. 50 del 2005, n. 308 del 2003)» (*cf.* Corte cost., sentenza n. 39 del 2013). Ma non è tutto: il giudice costituzionale ha anche precisato «l'intensità» delle forme di coinvolgimento regionale, che devono essere proporzionate al tipo di interessi coinvolti, alla natura e all'intensità delle esigenze unitarie da soddisfare, alla tipologia ed estensione delle competenze regionali «invasive» dall'intervento statale (*cf.*, fra le tante, Corte cost., sentenza n. 62 del 2005).

Ebbene, alla luce di ciò, la disposizione in parola appare palesemente in contrasto con gli invocati parametri costituzionali, in quanto — in un caso in cui si verifica, con tutta evidenza, un «intreccio» di materie senza che se ne possa individuare una prevalente sulle altre — affida la funzione amministrativa *de qua*, in modo esclusivo e unilaterale, a un organo statale senza richiedere alcuna forma di collaborazione con la Regione interessata, neppure nella debole forma del parere non vincolante.

3.2. In secondo luogo, si deve rilevare che — anche a voler considerare esclusivamente il titolo di intervento della legge statale consistente nella «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» — la norma contestata ha un contenuto che, per sua natura, è inevitabilmente portato ad incidere fortemente su funzioni istituzionalmente attribuite alla competenza regionale, quali quelle attinenti alla tutela della salute ed alle attività produttive. Al riguardo è dunque necessario evocare quell'ulteriore filone di giurisprudenza costituzionale che evidenzia come nei casi in cui la legge statale (quand'anche si muova nell'ambito di un sicuro titolo di competenza esclusiva *ex art.* 117, secondo comma, Cost.) determini una «forte incidenza» su funzioni di competenza regionale, le attività amministrative attuative di detta legge debbano essere disciplinate nel pieno rispetto del principio di leale collaborazione con la Regione interessata (*cf.*, ad es., sentenza n. 88 del 2003, nonché — con specifico riferimento al settore della tutela dell'ambiente — sentenza n. 232 del 2009).

Ora, è del tutto evidente la circostanza secondo la quale l'approvazione del Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria, o di altro titolo autorizzativo che si renda necessario ai fini dell'esercizio dell'impianto siderurgico del Gruppo ILVA di Taranto, incida fortemente sulle competenze e sulle funzioni regionali vertenti sulle materie illustrate. La mancanza di qualunque strumento collaborativo o modulo consensuale con la Regione interessata — ancorché nella forma più debole e meno vincolante per l'esercizio della funzione amministrativa allocata al livello statale — rende dunque manifesta l'incostituzionalità della disposizione in esame.

3.3. Infine, preme evidenziare specificamente il patente contrasto con l'art. 118, primo e secondo comma, Cost., della norma *de qua*. Quest'ultima, infatti, regola l'esercizio di una funzione amministrativa affidandolo integralmente a un organo dell'amministrazione statale. Ora, non mette conto in questa sede valutare la sussistenza del presupposto della inadeguatezza dell'amministrazione regionale a svolgere detta funzione, che — come è noto — è il solo che legittima l'allocazione al livello statale di una funzione amministrativa, poiché la disposizione che in questa sede si contesta interviene a valle di una normativa che ha già previsto e disciplinato la (analoga) funzione della approvazione del Piano. Il principio di sussidiarietà di cui alle disposizioni costituzionali da ultimo invocate, infatti, esige non solo che la funzione amministrativa sia attribuita al livello più vicino al cittadino, ma anche che — quando per ragioni di esercizio unitario sia necessario attribuirle a un livello «superiore» — il livello «inferiore» sia messo in condizioni di collaborare con l'esercizio della funzione medesima in un modo tale, ovviamente, da non pregiudicarne la funziona-



lità (istanze tutte ben chiaramente presenti nella giurisprudenza della Corte fin dalla sentenza n. 303 del 2003). Tale precetto è stato evidentemente violato nel caso in questione, poiché la previsione di un mero parere non vincolante da parte della Regione interessata avrebbe soddisfatto la menzionata esigenza di coinvolgimento e di collaborazione, senza pregiudicare in alcun modo, evidentemente, la funzionalità dell'azione amministrativa.

Depone nel senso della palese violazione, da parte della disposizione che in questa sede si contesta, dei parametri sopra indicati, la considerazione, già più sopra anticipata, che le disposizioni vigenti — in generale, e non solo per il caso dello stabilimento siderurgico dell'ILVA S.p.a. di Taranto — prevedono, per l'approvazione del Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria, la previa acquisizione del parere della Regione competente: il che evidenzia vieppiù l'incostituzionalità dell'odierna disposizione che invece non la prevede. Tanto più che, proprio nel caso di specie, come riferito in premessa, l'approvazione del Piano mediante il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2014 (attualmente vigente) era avvenuta in concreto a seguito dell'acquisizione del parere della Regione Puglia espressamente previsto dall'art. 1, comma 7, decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61 (*cf.*: nota della Regione Puglia n. 5526 del 20 dicembre 2013, richiamata nelle premesse del citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri).

4. In ragione di quanto precede, si chiede a codesta Ecc.ma Corte di voler annullare la norma impugnata.

II. Violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., e del principio di ragionevolezza, in riferimento agli articoli 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione.

1. I profili sviluppati nel motivo che precede rendono evidente un altro aspetto di incostituzionalità della norma in esame.

Come si è visto, quest'ultima regola il procedimento tramite cui giungere a modifiche e integrazioni dello specifico Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria approvato, con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2014, in specifico riferimento allo stabilimento ILVA di Taranto. Come si vede, dunque, la norma legislativa che qui si contesta non pone una disciplina generale e astratta riguardante, in generale, la modifica e le integrazioni di tutti i «Piani delle misure e delle attività» di cui all'art. 1 del decreto-legge n. 61 del 2013, atteggiansi, al contrario, come vera e propria «legge provvedimento» concernente la modifica del contenuto di uno specifico atto amministrativo (il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2014), e riguardante uno specifico stabilimento industriale (ovviamente, l'impianto siderurgico ILVA di Taranto).

Come è noto, la giurisprudenza costituzionale non esclude senz'altro la legittimità costituzionale delle leggi provvedimento, affermando piuttosto la necessità di procedere ad un loro scrutinio stretto di ragionevolezza (*cf.*, *ex multis* sentenze numeri 64 del 2014; 20 del 2012; 429 del 2002). Ora, risulta evidente *ictu oculi* che, nel caso di specie, tale scrutinio non può ritenersi superato — con particolare riguardo alla mancata previsione del parere obbligatorio (ancorché non vincolante) della Regione — dalla disposizione qui in discussione. Ciò per le seguenti ragioni.

2.1. Innanzitutto, l'eventuale inclusione della necessarietà del parere regionale nel tessuto della norma non avrebbe minimamente pregiudicato alla medesima il raggiungimento del suo fine, né lo avrebbe in alcun modo reso più difficile: da ciò la chiara irragionevolezza della mancata previsione del parere, che ha indotto un sacrificio delle attribuzioni regionali sproporzionato rispetto agli scopi perseguiti, e ai «benefici» ricercati, dal legislatore statale.

2.2. In secondo luogo, non può tacersi come continui a permanere nell'ordinamento la norma — questa sì, generale e astratta — che prevede la necessarietà del parere regionale per tutti i casi in cui si giunga alla definizione di un Piano delle misure e delle attività ai sensi dell'art. 1 del decreto-legge n. 61 del 2013. Ebbene, non è dato rinvenire alcuna ragione per trattare in modo differenziato — in relazione allo specifico profilo qui considerato — le modifiche e le integrazioni al Piano concernente lo stabilimento ILVA di Taranto rispetto a tutti gli altri Piani in relazione ai quali sussistano le medesime condizioni di cui al menzionato art. 1 del decreto-legge n. 61. Non si comprende, infatti, perché mai nel primo caso, a differenza di tutti gli altri, non debba essere acquisito il parere della Regione competente. Risulta evidente, dunque, che si tratta di una discriminazione totalmente irragionevole. Di qui la incostituzionalità della norma, per manifesta irragionevolezza, nella parte in cui non prevede, anche con riferimento all'approvazione delle modifiche e delle integrazioni del Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria approvato, con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2014, in riferimento allo stabilimento ILVA di Taranto, la necessaria acquisizione del parere non vincolante della Regione interessata nei termini già previsti dall'art. 1, comma 7, del decreto-legge n. 61 del 2013.

A margine della presente censura, merita di essere evidenziato come essa ridondi chiaramente sulla violazione delle competenze regionali, poiché — come si è già illustrato in precedenza — la previsione della necessarietà di un parere della Regione interessata è costituzionalmente imposta da norme volte a garantire le competenze legislative e amministrative di quest'ultima. Di qui la sicura proponibilità della questione nella sede del giudizio di costituzionalità promosso dalla Regione in via diretta.

3. Anche sotto gli aspetti qui considerati, dunque, la norma impugnata è meritevole di annullamento.



P. Q. M.

Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale, ogni contraria istanza, eccezione e deduzione disattesa, accogliere il presente ricorso e per l'effetto dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), del decreto-legge 9 giugno 2016, n. 98, così come convertito in legge dalla legge 1° agosto 2016, n. 151, per violazione degli articoli 3, primo comma, 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione e del principio di ragionevolezza, sotto i profili e per le ragioni suesposte.

Roma, 3 ottobre 2016

Prof. avv.: FRANCESCO SAVERIO MARINI

Si deposita, unitamente al presente ricorso:

doc. 1: copia conforme della deliberazione di giunta regionale n. 1514 del 3 ottobre 2016.

16C00293

N. 62

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 ottobre 2016
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Sanità pubblica - Stupefacenti e sostanze psicotrope - Norme della Regione Campania - Modalità di prescrizione di farmaci cannabinoidi - Previsione che la prescrizione dei farmaci a base di cannabinoidi avvenga su ricettario a ricalco.

- Legge della Regione Campania 8 agosto 2016, n. 27 (Disposizioni organizzative per l'erogazione dei farmaci e dei preparati galenici a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche nell'ambito del servizio sanitario regionale e promozione della ricerca e di azioni sperimentali prodromiche alla produzione da parte di soggetti autorizzati), art. 3, comma 3.

Ricorso ex art. 127 Cost. del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato per legge,

Contro la Regione Campania, in persona del Presidente in carica, con sede a Napoli (80132), Via S. Lucia, 81, per la declaratoria della illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge della Regione Campania 8 agosto 2016, n. 27, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Campania n. 54 dell'8 agosto 2016, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 27 settembre 2016.

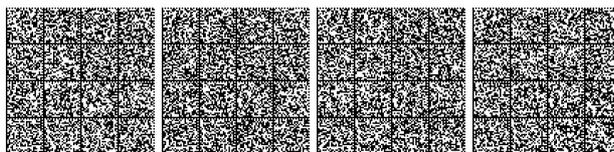
PREMESSA

La legge della Regione Campania 8 agosto 2016, n. 27, reca «Disposizioni organizzative per l'erogazione dei farmaci e dei preparati galenici a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche nell'ambito del Servizio sanitario regionale e promozione della ricerca e di azioni sperimentali prodromiche alla produzione da parte di soggetti autorizzati».

In particolare, l'art. 1 enuncia le finalità della legge stabilendo che:

«1. La Regione Campania riconosce ad ogni cittadino il diritto di ricevere cure, nel rispetto dei principi di appropriatezza e qualità, a base di *cannabis* e di principi attivi cannabinoidi, riportati nella tabella dei medicinali, sezione B, di cui all'art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza) in considerazione delle evidenze scientifiche a sostegno della efficacia delle cure stesse e ne disciplina l'accesso» (comma 1);

«2. La Regione Campania, inoltre, ai sensi del terzo comma, dell'art. 117 della Costituzione e nel rispetto dei limiti derivanti dalla legislazione statale — enfasi aggiunta: n.d.r. —, detta disposizioni organizzative relative all'impiego di specialità medicinali e di preparati galenici magistrali a base dei principi attivi cannabinoidi, riportati nella tabella dei medicinali, sezione B, di cui all'art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, per finalità terapeutiche da parte degli operatori e delle strutture del Servizio sanitario regionale (SSR), fatti salvi i principi dell'autonomia e responsabilità del medico nella scelta terapeutica» (comma 2).



L'art. 2 della legge — rubricato «Definizioni e disposizioni generali» — chiarisce, al comma 1, che «Per principi attivi cannabinoidi si intendono principi attivi di sintesi o di origine naturale: la *cannabis* indica e sativa, i prodotti da essa ottenuti; i tetraidrocannabinoli, i loro analoghi naturali, le sostanze ottenute per sintesi o semisintesi che siano ad essi riconducibili per struttura chimica o per effetto farmaco-tossicologico, classificati in base a quanto previsto dall'art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990; nonché quelli, privi di effetti psicoattivi, come i cannabidioli (CBD) e tutti i fitocannabinoidi»; e, al comma 2, che «Per medicinali cannabinoidi si intendono i medicinali di origine industriale o galenici, preparati a partire da *cannabis* o principi attivi cannabinoidi e classificati in base a quanto previsto dall'art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990».

L'art. 3 disciplina le modalità di prescrizione, stabilendo, per quanto rileva ai fini della presente impugnazione, che «La prescrizione dei farmaci cannabinoidi, a carico del Servizio sanitario regionale, viene effettuata su ricettario a ricalco — enfasi aggiunta: n.d.r. — previsto dalla legge 8 febbraio 2001, n. 12 (Norme per agevolare l'impiego dei farmaci analgesici oppiacei nella terapia del dolore) nel rispetto dei formalismi già in essere per i medicinali appartenenti alla tabella dei medicinali sezione B di cui al decreto-legge 20 marzo 2014, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, nonché di impiego di medicinali meno onerosi da parte del Servizio sanitario nazionale) convertito, con modificazioni, dalla legge 16 maggio 2014, n. 79» (comma 3).

Tale disposizione, nella parte in cui prevede che la prescrizione dei farmaci cannabinoidi venga effettuata su ricettario a ricalco contrasta, come si vedrà, con l'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 e, sotto questo profilo, è costituzionalmente illegittima ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost. perché viola principio fondamentale della legislazione statale in materia di tutela della salute: essa viene pertanto impugnata con il presente ricorso ex art. 127 Cost. affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti

MOTIVI DI DIRITTO

Com'è noto, la disciplina degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope è contenuta nel decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 — «Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza» — il quale è stato di recente modificato dal decreto-legge 20 marzo 2014, n. 36, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 maggio 2014, n. 79, con riguardo sia agli illeciti relativi alle sostanze stupefacenti e psicotrope sia al sistema di tabellazione prevedendo, tra l'altro, una tabella dei medicinali suddivisa in cinque sezioni.

In particolare, l'art. 13, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 stabilisce ora che le sostanze stupefacenti o psicotrope sottoposte alla vigilanza ed al controllo del Ministero della salute e i medicinali a base di tali sostanze, ivi incluse le sostanze attive ad uso farmaceutico, sono raggruppate, in conformità ai criteri di cui al successivo art. 14, in cinque tabelle, allegate al testo unico, le quali si differenziano tra loro a seconda delle caratteristiche e della maggiore o minore pericolosità delle sostanze in esse incluse.

Nella quinta tabella, denominata «tabella dei medicinali», sono in particolare «indicati i medicinali a base di sostanze attive stupefacenti o psicotrope, ivi incluse le sostanze attive ad uso farmaceutico, di corrente impiego terapeutico cid uso umano o veterinario», (art. 14, comma 1, lettera e), decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990).

Questa tabella è a sua volta suddivisa in cinque sezioni: nella sezione B sono indicati:

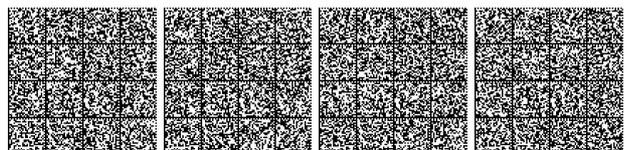
«1) i medicinali che contengono sostanze di corrente impiego terapeutico per le quali sono stati accertati concreti pericoli di induzione di dipendenza fisica o psichica di intensità e gravità minori di quelli prodotti dai medicinali elencati nella sezione A;

2) i medicinali contenenti barbiturici ad azione antiepilettica e quelli contenenti barbiturici con breve durata d'azione;

3) i medicinali contenenti le benzodiazepine, i derivati pirazolopirimidinici ed i loro analoghi ad azione ansiolitica o psicostimolante che possono dar luogo al pericolo di abuso e generare farmacodipendenza» art. 14, comma 1, lettera f), decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990).

Per quanto qui interessa, il delta-9-tetraidrocannabinolo, il trans-delta-9-tetraidrocannabinolo e i medicinali di origine vegetale a base di *cannabis* (sostanze e preparazioni vegetali, inclusi estratti e tinte) sono stati inclusi nella sezione B della tabella dei medicinali: come specificato nell'intestazione della tabella, i medicinali ivi compresi sono «Medicinali soggetti a prescrizione medica da rinnovarsi volta per volta: ricetta non ripetibile».

L'art. 43 del medesimo testo unico definisce invece gli «obblighi dei medici chirurghi e dei medici veterinari» stabilendo modalità di prescrizione diverse a seconda che i medicinali siano compresi nell'una o nell'altra sezione della tabella.



Più specificamente, la prescrizione dei medicinali compresi nella sezione A della tabella è effettuata su apposito ricettario approvato con decreto del Ministero della salute (art. 43, comma 1) e le relative ricette sono compilate in duplice o triplice copia a ricalco, una delle quali conservata dall'assistito, a seconda che i medicinali non siano o siano forniti dal Servizio sanitario nazionale (art. 43, comma 4).

La prescrizione dei medicinali compresi nelle sezioni B, C e D della tabella le quali includono i farmaci maggiormente pericolosi e, tra questi, anche i farmaci a base di cannabinoidi — va invece effettuata «con ricetta da rinnovarsi volta per volta e da trattarsi da parte del farmacista» (art. 43, comma 9).

La finalità della disposizione — la quale impone che i farmaci della specie siano prescritti con ricetta non ripetibile, fatte salve specifiche prescrizioni indicate dall'Agenzia italiana del farmaco (AIFA) nell'ambito dell'eventuale autorizzazione all'immissione in commercio — è evidentemente quella di prevenire, per quanto possibile, la ripetuta spesa della medesima ricetta per farmaci che, come quelli in questione, presentano un maggiore grado di pericolosità per la salute umana.

La disposizione della legge regionale campana che qui si impugna — art. 3, comma 3, della legge regionale n. 27/2016 —, pur prestando un — è proprio il caso di dirlo — formale ossequio ai «formalismi già in essere per i medicinali appartenenti alla tabella dei medicinali sezione B di cui al decreto-legge 20 marzo 2014, n. 36» e pur dichiarando di operare «nel rispetto dei limiti derivanti dalla legislazione statale» (art. 1, comma 2), consente invece che anche la prescrizione dei farmaci a base di cannabinoidi venga effettuata su ricettario a ricalco: in violazione, perciò, del principio fondamentale di cautela di cui all'art. 43, comma 9, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 il quale, come s'è detto, a tutela della salute umana impone invece che «La prescrizione dei medicinali compresi nella tabella dei medicinali, sezioni B, C e D, di cui all'art. 14 è effettuata con ricetta da rinnovarsi volta per volta e da trattarsi da parte del farmacista».

Tale norma è dunque *in parte qua* costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost. e, come tale, andrà annullata: in difetto, la Regione Campania sarebbe l'unica regione italiana a consentire l'utilizzazione, per la prescrizione e il successivo rimborso di medicinali inclusi nella sezione B della tabella dei medicinali, il medesimo ricettario — ormai utilizzato in via residuale e neppure più ristampato dal Ministero dell'economia e finanze — predisposto per la prescrizione di medicinali inclusi nella sezione A della stessa tabella.

P. Q. M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra rispettivamente indicati ed illustrati, l'art. 3, comma 3, della legge della Regione Campania 8 agosto 2016, n. 27 — nella parte in cui prevede che la prescrizione dei farmaci cannabinoidi venga effettuata su ricettario a ricalco — pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Campania n. 54 dell'8 agosto 2016, come da delibera del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 27 settembre 2016.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno i seguenti atti e documenti:

1. attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei Ministri nella riunione del giorno 27 settembre 2016, della determinazione di impugnare la legge della Regione Campania 8 agosto 2016, n. 27, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Campania n. 54 dell'8 agosto 2016 secondo i termini e per le motivazioni di cui alla allegata relazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie;

2. copia della legge regionale impugnata pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Campania n. 54 dell'8 agosto 2016.

Con riserva di illustrare e sviluppare in prosieguo i motivi di ricorso anche alla luce delle difese avversarie.

Roma, addì 5 ottobre 2016

Vice Avvocato Generale dello Stato: MARIANI



N. 227

Ordinanza del 19 aprile 2016 della Commissione tributaria regionale di Napoli sul ricorso proposto da Orabona Raffaele contro Ministero dell'economia e delle finanze - Commissione tributaria di Caserta

Spese di giustizia - Contributo unificato nel processo tributario - Importo dovuto in caso di ricorso cumulativo o collettivo - Determinazione in base alla somma dei contributi previsti per i singoli atti impugnati, anziché in base alla somma totale dei tributi richiesti.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - testo *A*), art. 14, comma 3-*bis*, come modificato dall'art. 1, comma 558 [*recte*: comma 598, lett. *a*)] della legge 27 dicembre 2013, n. 147 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)"), [in combinato disposto con l'art. 12, comma 5 [*recte*: comma 2], del decreto legislativo 31 dicembre 2002 [*recte*: 1992], n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413).

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE DI NAPOLI

SEZIONE 32

Riunita con l'intervento dei signori:

Notari Alfredo - Presidente e Relatore;
Gallo Sergio - Giudice;
Ucci Pasquale - Giudice,

ha emesso la seguente ordinanza sull'appello n. 9568/2015, depositato il 29 settembre 2015, avverso la sentenza n. 4605/2015, Sezione 13, emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Caserta, contro MEF-SEGR.-COMM. Trib. provinciale di Caserta, proposto dall'appellante: Orabona Raffaele, Via P. Rivero, 7 - 81031 Aversa (CE), difeso da: Iavazzo Loredana, Via Roma P.Co Verde - 81030 Teverola (CE).

Atti impugnati: invito al pagamento n. prot. 3291/14 Contributo unificato 9568/15.

Svolgimento del processo

Con l'impugnata sentenza la C.T.P. di Caserta rigettava il ricorso proposto Orabona Raffaele avverso l'invito di pagamento della residua somma di € 360,00 ad integrazione di contributo unificato come da epigrafe, invito speditogli dal Ministero delle finanze in relazione a ricorso tributario presentato presso la stessa C.T.P. di Caserta.

Il ricorrente aveva dedotto la correttezza del calcolo del contributo versato in ragione di € 30,00 in ordine al valore di quella lite, consistente in un'opposizione ad estratto di ruolo cumulativamente riferito a dieci cartelle, per cui, a suo dire, non si dovevano tenere in conto partitamente i valori di ciascuna di quelle, ma la somma complessiva dei medesimi.

Il Ministero delle finanze resistente, instauratosi il contraddittorio, si era costituito eccependo l'inammissibilità del ricorso in quanto presentato avverso un atto non impositivo, nonché contestando nel merito l'avverso dedotto.

La C.T.P. di Caserta, previamente deliberata l'ammissibilità del ricorso in relazione alla ritenuta non tassatività dell'art. 19, decreto legislativo n. 546/1992, rilevava che il valore della lite, da computarsi ai sensi degli articoli 14, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 e 12, comma 5, decreto legislativo n. 546/2002, così come modificato dall'art. 1, comma 558, della legge n. 147/2013, eccedeva lo scaglione di € 2.583,00 cui si era riferito il contribuente ai fini di quel versamento, il quale ultimo andava quindi integrato nei sensi richiesti dal Ministero resistente.

Avverso tale sentenza proponeva appello l'Orabona, ribadendo le doglianze già esposte in primo grado e deducendo l'incostituzionalità degli articoli 14, comma 3-*bis*, del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 e 12, comma 5, decreto legislativo n. 546/2002, così come modificato dall'art. 1, comma 558, della legge n. 147/2013 rispetto agli articoli 3, 53, 24, 113 e 117, comma 1, Cost., nella parte in cui si prevede che il valore della lite per il calcolo del contributo unificato venga determinato per ciascun atto impugnato anche in appello, con conseguente disparità di trattamento per l'ipotesi di ricorsi cumulativi come nella specie.



Egli, tuttavia non chiedeva pronuncia di manifesta infondatezza della questione di costituzionalità con i provvedimenti accessori del caso, ma invocava solo l'annullamento dell'atto contestato in riforma dell'impugnata sentenza.

Il Ministero appellato, radicatasi la lite nel presente grado, si costituiva tardivamente resistendo al gravame.

Indi questo collegio ha adottato la deliberazione, come da dispositivo e motivi qui contenuti, riservandosi all'udienza dell'8 aprile 2016, svoltasi con le formalità di cui all'art. 34, decreto legislativo n. 546/1992 nella ricorrenza di ogni requisito previsto dalla detta norma.

Motivi della decisione

La materia del contendere è limitata alla mera delibazione di questa C.T.R. in ordine alla questione di costituzionalità prospettata dall'Orabona nei sensi di cui in narrativa, questione strettamente funzionale alla decisione della causa, in cui appunto si controverte della legittimità della pretesa tributaria, per così dire, atomistica e non cumulativa del contributo unificato per ciascun atto impugnato, a quanto espressamente previsto dall'art. 14, comma 3-*bis*, del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 che rimanda all'art. 12, comma 5, decreto legislativo n. 546/2002, così come modificato dall'art. 1, comma 558, della legge n. 147/2013.

Orbene va anzitutto premesso che la Corte costituzionale si è recentissimamente occupata della questione, per come sollevata dalla C.T.P. di Campobasso con ordinanza del 7 maggio 2015 con riferimento agli artt. 3, 24, 53, 113 e 117, comma 1 Cost., quest'ultimo quanto agli artt. 6 e 13 CEDU, ed ha reso con sentenza n. 78 depositata il 7 aprile 2016, appena un giorno prima dell'udienza tenuta da questa C.T.R., pronuncia d'inammissibilità di essa questione in ordine a ciascuna delle dette norme con argomenti di cui si darà partitamente conto nel prosieguo del presente testo.

Ciò detto, va ricordato che la Corte medesima, già investita del problema della definizione della natura giuridica del contributo unificato, lo ha inquadrato come entrata tributaria erariale *ex art. 2*, decreto del Presidente della Repubblica n. 1074/1965, si che è consentito far riferimento alle numerose pronunce della Corte stessa in ordine alle caratteristiche proprie dei tributi (*cfr.*, *ex multis*, sentt. n. 26/1982; n. 63/1990; n. 2/1995; n. 11/1995; n. 37/1997).

Da ciò il Ministero appellato fa discendere la conseguenza che al legislatore ordinario resterebbe riservata la più ampia autonomia in ordine all'esigibilità del contributo unificato, così come nella determinazione ed individuazione d'ogni altro tributo in quanto tale.

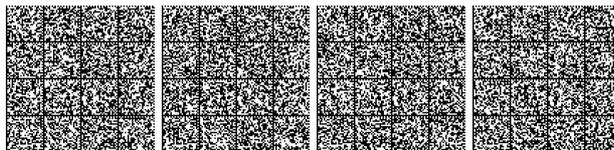
Tale argomento tuttavia non può essere condiviso, dacché diversamente la discrezionalità legislativa in materia tributaria trasmoderebbe in arbitrio, non restando asservita, per come dev'essere, ai precipi di razionalità, eguaglianza e giustizia che sono, a tacer d'altro, sottesi agli artt. 3 e 24 Cost., sì che non si possa in alcun modo legittimare la prospettata equazione fra natura tributaria del contributo unificato e possibilità di fissare *ad libitum* ogni aspetto della sua esazione (*an, quid, quomodo, quando*).

A ben guardare invero la radicalizzazione di un siffatto approccio interpretativo renderebbe vano lo stesso controllo di legittimità della Corte costituzionale perché consentirebbe *a priori* la possibilità di esigere il contributo unificato ed i tributi in genere nel più dispotico dei modi, senza alcuna possibilità di vagliare a riguardo la complessiva scelta del legislatore ordinario — in particolare nei cennati *an, quid, quomodo, quando* — in termini di conformità al sovraordinato schema di principi e norme che vi conferiscono istituzionale giustificazione.

Nondimeno va subito precisato che la critica appena mossa alla posizione difensiva del Ministero non implica nel contempo adesione totale agli argomenti addotti dall'appellante.

Si ravvisa invero manifesta infondatezza in ordine al prospettato contrasto della disposizione normativa in esame rispetto all'art. 53 Cost., e ciò perché, come correttamente dedotto da esso Ministero, gli importi del contributo unificato sono calcolati in base al valore della lite, mentre la capacità contributiva non attiene alle spese per i servizi di giustizia, rappresentando piuttosto l'attitudine soggettiva ad eseguire la prestazione imposta, con riguardo al presupposto economico cui è correlata l'obbligazione tributaria e quindi rispetto all'esistenza di causa giustificativa del prelievo sulla base di indici rivelatori (v. Corte costituzionale n. 155/2001 e n. 3737/2015).

A riguardo ovviamente soccorrono anche e soprattutto le specifiche motivazioni leggibili nella sentenza n. 78/2016, motivazioni riferite al prospettato contrasto della normativa in oggetto rispetto agli artt. 3 e 53 Cost., quasi a livello di disposto congiunto, sotto il profilo del diverso trattamento riservato a tributi e sanzioni, così come da ordinanza di rimessione della C.T.P. di Campobasso.



Non si ravvisa invece manifesta infondatezza con riferimento alla dedotta contrarietà della normativa di che trattasi rispetto agli artt. 3 e 24 Cost., essendo innegabile, il dato della costrizione e del condizionamento del diritto di accesso alla giustizia, reso indubbiamente più disagiata e, per così dire, appesantito dalla necessità di corrispondere tanti contributi unificati per quanti atti impositivi siano da contestarsi in giudizio e non già un solo contributo sulla somma dei corrispettivi valori (ipotesi di violazione dell'art. 24 Cost.), secondo la logica del cumulo regolata dall'art. 10 del codice di procedura civile che, come meglio sarà detto poi, dovrebbe essere applicabile ad ogni altro rito dell'ordinamento, ivi incluso quello della giustizia amministrativa (ipotesi di violazione dell'art. 3 Cost.).

Ed invero in dettaglio, per quanto riguarda lo specifico contrasto con l'art. 24 Cost., va ricordato che la pregnante formulazione garantistica della detta norma e l'ampio respiro enunciativo che la rende, nella sua indiscussa solennità, fra le più caratterizzanti dell'ordinamento offrono già di per sé una sicura direttiva ermeneutica nel senso di annettervi il minimo possibile di lacci e laccioli donde il diritto di difesa possa subire limitazioni o compressioni a qualsiasi livello, se non quelle strettamente necessarie.

In tale ottica un'esazione di contributo unificato atomistica e parcellizzata, in deroga al generale criterio del cumulo (ma su ciò si dirà meglio *poi*), principio certamente più favorevole al titolare del diritto di azione, non può non apparire come un onere eccessivo, irrazionale e punitivo per chi intenda adire la giustizia tributaria.

E ciò massimamente nel caso oggetto del presente giudizio, in cui è stato impugnato un estratto di ruolo.

Infatti si ricorderà in proposito che la questione dell'impugnabilità dell'estratto di ruolo, molto controversa in giurisprudenza, è stata da ultimo positivamente risolta dalla sentenza delle S.U. della Cassazione n. 19704 del 2 ottobre 2015.

Tale pronuncia, con un'interpretazione sistematica dichiaratamente definita come costituzionalmente orientata, precisa, fra l'altro, che è ammissibile il ricorso del contribuente avverso la cartella e/o il ruolo, pur se quegli, in difetto di notifica a riguardo, ne sia venuto a conoscenza attraverso un estratto di ruolo rilasciato su sua richiesta, e ciò senza che vi sia d'ostacolo il disposto dell'ultima parte del terzo comma, dell'art. 19, decreto legislativo n. 546/1992 per il quale «la mancata notificazione di atti autonomamente impugnabili, adottati preteritamente all'atto notificato, ne consente l'impugnazione unitamente a quest'ultimo».

Se ne inferisce che l'estratto di ruolo, alla stregua della più recente giurisprudenza testé menzionata, è passibile di impugnativa giudiziale unitaria in quanto tale, non essendovi la necessità di dettagliare tante autonome opposizioni per quante cartelle esattoriali vi siano contemplate.

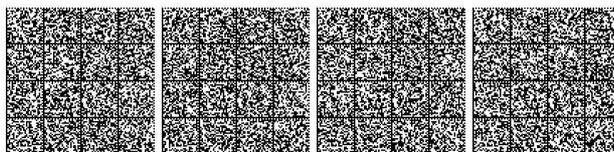
Ciò dunque integra una ragione ulteriore per ritenere che la commisurazione del contributo unificato al valore delle singole cartelle e non alla somma complessiva di quelle stesse rappresenti non solo una penalizzazione eccessiva del diritto di difesa del contribuente, viepiù nella qualificante valorizzazione conferitavi dal complesso normativo di cui alla legge n. 212/2000, ma contrasti con la stessa logica della possibilità di impugnativa unitaria dell'estratto di ruolo nei sensi detti.

Né sembra aver pregio l'obiezione del Ministero appellato per cui il pagamento del contributo unificato non costituisce condizione di ammissibilità o procedibilità della domanda (v. Corte cost., ordinanza n. 343/2011 e n. 284/2011), e ciò perché sul piano logico l'inesistenza di un vincolo restrittivo di una facoltà non attrae di per sé la pedissequa inesistenza di altri vincoli che ben possono coesistere in positivo e sul piano giuridico condizionamenti del diritto di accesso alla giustizia possono essere costituiti da oneri, economici o non, che lo rendano, come già cennato, meno agevole, pur senza creare implicazioni in termini di sbarramenti processuali radicali di tipo impeditivo per com'è proprio delle categorie dell'ammissibilità o della procedibilità dell'azione.

Vi e poi da considerare che non sussiste alcun valido e razionale motivo per riservare solo alla giustizia tributaria tale *jus singolare* nel panorama complessivo dell'ordinamento processuale italiano, ove impera la regola del cumulo di cui all'art. 10 c.p.c., regola quindi contenuta nello schema più contiguo a quello del rito tributario, come indica il disposto dell'art. 1 del decreto legislativo n. 546/1992, norma di apertura e di chiusura, al tempo stesso, della disciplina del medesimo.

Ebbene a tal proposito la sentenza n. 78/2016 della Corte costituzionale esplicitamente osserva che non vi è ragione alcuna per considerare la regola del cumulo di cui all'art. 10 codice di procedura civile come *tertium comparationis* cui annettere, per effetto di ravvisate omogeneità che in realtà sarebbero insussistenti, un possibile ricorso all'analogia.

Tale affermazione trae le sue premesse dalla constatazione che l'art. 113 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 stabilirebbe criteri diversi per il processo civile, per quello amministrativo e per quello tributario, per cui, come testualmente leggesi nella sentenza n. 78/2016, «nel primo per la quantificazione del contributo ... vengono in rilievo sia la materia che il valore della controversia; nel secondo ... è stato adottato il criterio della differenziazione per materia; nel processo tributario ... il successivo comma 6-*quater* stabilisce importi crescenti per scaglioni di valori delle liti».



Ebbene le differenze divise dalla Corte non convincono del tutto questa C.T.R., essenzialmente perché non si riscontra veridica la proposizione distintiva fra rito civile e rito amministrativo nel senso che nel primo vengano in rilievo sia la materia che il valore della controversia, mentre nel secondo risulti adottato il criterio della differenziazione per materia.

Pare invece che tanto il processo civile quanto il processo amministrativo restino regolati dall'art. 113 in discorso sia *ratione materiae* che *ratione valoris*, alla stregua peraltro di un'esegesi addirittura letterale ed inequivoca di tale norma.

Infatti il comma 6-*bis* dell'art. 113 cit., che si occupa del contributo unificato nel rito amministrativo, fa riferimento anche al valore delle controversie, per come leggesi al punto *b)*, laddove vie operato testuale rinvio, per le cause relative a rapporti di pubblico impiego, al comma 3 e, per esso, ai criteri di valore quivi indicati, e per come leggesi ancora al punto *d)*, che anzi è così articolatamente riferito a criteri di valore da legittimare l'interprete a concludere che esso art. 113 contempla il contributo unificato nel rito civile e nel rito amministrativo in modo non dissimile l'uno dall'altro, dacché in entrambi i casi lo riferisce a criteri sia di materia che di valore.

Se ciò è vero, è vero allo stesso tempo che il rito civile e quello amministrativo non trovano disciplina diversa nell'ambito dell'art. 113 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, ma anzi disciplina essenzialmente conforme, per cui ai due tipi di processo viene riservata sostanziale omogeneità nella determinazione del contributo stesso.

Ed anzi, siccome, a quanto correttamente affermato dalla sentenza n. 78/2016 nei sensi sopra riportati, «nel processo tributario il successivo comma 6-*quater* stabilisce importi crescenti per scaglioni di valori delle liti», è lecito affermare che tutti e tre i tipi processuali rimandano, per quanto di ragione, a criteri del valore per la determinazione del contributo unificato, ma che solo nel rito tributario non vige la regola del cumulo *ex art. 10* codice di procedura civile che pacificamente si applica anche nel rito amministrativo nei casi in cui si debba far riferimento appunto ad essi criteri del valore.

È dunque lecito considerare che il detto art. 10 debba opportunamente interpretarsi come precetto di amplissima e generale portata, pur al di fuori dell'ordinamento processuale civile ove resta allocato, e ciò per effetto della dimensione espansiva che vi si deve anettere in relazione alla razionalità che l'ispira, permeandone la *mens legis* assieme alla palese conformità ad elementari criteri di giustizia distributiva.

Peraltro, se è vero che il contributo unificato, come già detto, rinviene la sua ragione giustificativa nella partecipazione economica alle spese del servizio di giustizia, è irrazionale moltiplicare per un solo ricorso tale onere economico del privato come se avesse fruito di un servizio plurimo commisurato ai singoli atti impositivi opposti e cioè come se avesse adito separatamente il giudice tributario con più ricorsi.

In altri termini fra il contribuire monistico per un ricorso semplice ed il contribuire plurimo per un ricorso complesso la barra della razionalità non può che stare nel mezzo, esattamente come quella che informa di sé il cit. art. 10 e cioè quella riferita alla logica del cumulo del valore, per cui una giustizia scomodata una sola volta con valore intrinsecamente plurimo non può equivalere esattamente ad una giustizia scomodata più volte con singoli valori di corrispondente importo totale.

Tanto altresì massimamente rileva nell'ambito di un più generale discorso imperniato sui principi dell'art. 3 Cost., per i quali, com'è noto, non possono tollerarsi disparità di trattamento a parità di condizioni, sì che colui che ricorre al giudice tributario non può vedersi penalizzato rispetto a chi ricorre al giudice civile o amministrativo.

Ed invero a tal proposito le determinazioni della Corte costituzionale per come adottate nella sentenza n. 78/2016 andrebbero, a parere di questa C.T.R., riconsiderate.

E ciò quantomeno perché testualmente fondate sulla premessa della disomogeneità dei tre riti, civile, amministrativo e tributario, disomogeneità che non convince quantomeno nei termini leggibili nella detta sentenza n. 78/2016, laddove si sostiene che il contributo unificato nel processo civile si determinerebbe in base ai criteri della materia e del valore della controversia, mentre nel processo amministrativo solo in base al criterio della materia.

Non sfuggirà dunque ad alcuno che, espunta la premessa della disomogeneità nei sensi detti, verrà meno anche la conclusione sillogistica su cui la sentenza n. 78/2016 testualmente fonda: «In definitiva — si legge in tale pronuncia — dalla esposta premessa si ricava implicitamente la difficoltà di individuare un principio o una fattispecie suscettibile di analogia, utilizzabile nel presente giudizio quale *tertium comparationis*».

Potrà quindi essere vero proprio il contrario, e cioè che da una corretta premessa di omogeneità dei tre schemi processuali nei sensi sopra evidenziati possa e debba ricavarsi l'agevole individuazione di un criterio analogico ovviamente funzionale ad una ben diversa soluzione della tematica di che trattasi.



Ciò detto, non meno debole appare a questa C.T.R. il dedotto profilo di illegittimità per asserito contrasto con l'art. 113 Cost. che stabilisce che la tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa, dacché l'appesantimento in discorso, per com'è intuitivo, si traduce immediatamente in una diminuita possibilità reattiva avverso atti d'imposizione tributaria, promananti in quanto tali sempre da soggetti pubblici.

Ed invero, se ben si riflette la non manifesta infondatezza del profilo di costituzionalità riferito agli artt. 3 e 24 Cost. nei termini considerati finisce col radicare, per diretta implicazione logica a mo' di corollario, la postulabilità dello stesso discorso con riferimento al cit. art. 113, né più né meno che nella dimensione di un rapporto fra genere e specie.

Né sarebbe d'ostacolo quanto esposto dalla Corte cost. nella sentenza n. 78/2016, ove è detto che «il remittente non avrebbe chiarito per qual motivo il diritto di difesa sarebbe conculcato dal meccanismo di determinazione del contributo unificato» così come fissato per i ricorsi cumulativi, «quasi che la possibilità di difendersi fosse legato alla prerogativa di scegliere le modalità cumulative anziché individuali».

Infatti — non mettendo conto, ovviamente, qui considerare le motivazioni addotte dalla C.T.P. di Campobasso circa il divisato contrasto con l'art. 24 Cost. — non dovrebbe poter intendersi il diritto di difesa, al di là dell'iperbole adoperata dalla Corte costituzionale nella proposizione appena trascritta, come mera possibilità di difendersi.

In particolare — non senza ribadire la precedente notazione di questa C.T.R. per cui dovrebbe bastare il rilievo dell'appesantimento del diritto di difesa per configurare un contrasto con l'art. 24 Cost., non certo ipotizzabile solo in casi di abrasione totale del medesimo, vero essendo, sia sul piano logico che su quello giuridico, che condizionamenti del diritto di accesso alla giustizia possono essere costituiti da oneri, economici o non, che lo rendano meno agevole, pur senza addurvi radicali sbarramenti impeditivi — non dovrebbe apparire in ipotesi del tutto congruo, in tale ottica, asserire che un dubbio di legittimità costituzionale correlato al detto appesantimento possa risolversi banalmente nella postulazione di un diritto di difesa legato alla prerogativa di scegliere le modalità cumulative anziché individuali.

E non lo dovrebbe invero, a condizione di serbare dell'art. 24 Cost. una specifica visione qualitativa e quantitativa all'un tempo, banale essendo — sì, stavolta — osservare che il diritto di difesa non rileva solo in termini di astratta possibilità di difendersi, bensì anche e soprattutto in termini di sua concreta estensione quantitativa.

Anzi il diritto di difesa come possibilità di difendersi può dirsi sempre esistito, persino negli Stati assoluti e finanche nelle tribù primitive, divenendo poi coesistente allo Stato di diritto proprio nella sintetica accezione di acquisito arricchimento di contenuti e spazi maggiori in un processo storico che ovviamente non può dirsi esaurito.

Non esiste in altri termini un principio *ex art. 24 Cost.* da intendersi burocraticamente come diritto di difesa sì anziché no, ma piuttosto da intendersi evolutivamente come diritto di difesa quanto più concreto, più completo, più esteso possibile nel diritto vivente.

Del pari non dovrebbe apparire del tutto infondato il prospettato contrasto della normativa in questione con l'art. 117, comma 1, Cost. e, per esso, con i vincoli derivanti dagli artt. 6, 13 e 18 CEDU, i quali sanciscono rispettivamente il diritto ad un processo equo, ad un ricorso effettivo e al divieto di restrizione dei diritti non si rettamente connessa allo scopo previsto.

Anche rispetto a tali principi tuttavia la sentenza della Consulta n. 78/2016 non ravvisa contrasti, riproducendo la stessa argomentazione addotta con riferimento all'art. 24 Cost., peraltro esaminato in unico contesto con l'art. 113 Cost., pur se la remittente C.T.P. di Campobasso aveva prospettato a riguardo separati discorsi.

Anche qui dunque questa C.T.R. auspica che venga adeguatamente valorizzata la logica della concretezza e dell'effettività contenutistiche del diritto di difesa nella ratio *legis* sottesa ai detti artt. 6, 13 e 18 CEDU, che non sono altro che la proiezione ultranazionale dell'art. 24 Cost. negli stessi termini di cui si è detto.

Per tutto quanto precede, la tematica della legittimità costituzionale del complessivo disposto di cui, all'art. 14, comma 3-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 e 12, comma 5, decreto legislativo n. 546/2002, così come modificato dall'art. 1, comma 558, della legge n. 147/2013, ad avviso di questa C.T.R., merita di essere riconsiderata, alla stregua degli argomenti addotti dall'appellante e di altri complementari *ex officio iudicis* dei quali si è fatto cenno, nella parte in cui si prevede che il valore della lite per il calcolo del contributo unificato venga determinato in via autonoma per ciascun atto impugnato e non piuttosto complessivamente secondo la regola del cumulo fissata dall'art. 10 codice di procedura civile — da considerarsi norma di carattere generale non ristretta all'ambito processuale civile per il quale è dettata, attesa la sua specifica aderenza ad indubbi criteri di logicità e giustizia —, con conseguente disparità di trattamento per l'ipotesi di ricorsi tributari cumulativi come nella specie rispetto al pedissequo diritto d'azione esercitato nel processo civile ed in quello amministrativo.



Ai sensi dell'art. 23, comma 2 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio è sospeso fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità, mentre ai sensi dell'art. 23, comma 4, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sarà notificata alle parti costituite ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

P. Q. M.

La commissione così provvede:

a) letti gli artt. 134 e 137 Cost., l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3-bis, del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 e 12, comma 5, decreto legislativo n. 546/2002, così come modificato dall'art. 1, comma 558, della legge n. 147/2013, in relazione agli artt. 3, 24, 113 e 117, comma 1 Cost., nei sensi di cui in motivazione;

b) dispone la sospensione del presente giudizio;

c) dispone che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;

d) dispone infine l'immediata trasmissione della presente ordinanza alla Corte costituzionale assieme al fascicolo processuale nella sua interezza e con la prova delle avvenute e rituali notificazioni e comunicazioni predette.

Napoli, 19 aprile 2016

Il Presidente estensore: NOTARI

16C00310

N. 228

Ordinanza del 25 maggio 2016 del Tribunale di Siracusa nel procedimento penale a carico di Caruso Angelo e altri

Reati e pene - Frode all'IVA - Prescrizione - Obbligo per il giudice, in applicazione dell'art. 325 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come interpretato dalla Corte di giustizia europea, sentenza 8 settembre 2015, causa C-105/14, Taricco, di disapplicare gli artt. 160, terzo comma, e 161, secondo comma, cod. pen.

- Legge 2 agosto 2008, n. 130 (Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007), art. 2.

TRIBUNALE DI SIRACUSA

SEZIONE PENALE

Il Tribunale di Siracusa, Sezione Penale, in persona del dott. Fabio Salvatore Mangano, esaminati gli atti relativi al processo penale iscritto ai nn. 10158/2010 R.G.N. R. e 2211/14 R.G. a carico di:

Caruso Angelo, nato a Pachino (SR) il 14 novembre 1946;

Ferraro Alessandro, nato a Napoli il 10 aprile 1971;

Bona Sebastiana, nata ad Augusta il 22 agosto 1970;

Amara Piero, nato ad Augusta il 24 aprile 1969;

imputati:

Bona Sebastiana e Amara Piero



1) per il delitto previsto dagli articoli 110 codice penale, 2 del decreto legislativo 74/2000 perché — in concorso tra di loro, nella qualità di amministratore di diritto (Bona) e di fatto (Amara) della GIDA S.r.l. ed al fine di evadere le imposte sui redditi e sul valore aggiunto — indicavano nel modello unico 2007 della stessa GI.DA S.r.l. elementi passivi fittizi utilizzando fatture per operazioni inesistenti provenienti dalla Comin S.r.l. e dalla Pegaso S.r.l. (per un imponibile complessivo di € 400.000 con imposta evasa pari a € 212.000 oltre sanzioni). Nello specifico, utilizzavano le fatture:

nn. 21 del 5 aprile 2007 (imponibile 40.000 oltre IVA), 29 del 3 maggio 2007 (imponibile 40.000 oltre IVA), 33 del 1° giugno 2007 (imponibile 40.000 oltre IVA), 41 del 2 luglio 2007 (imponibile oltre IVA), 48 del 6 agosto 2007 (imponibile 40.000 oltre IVA) emesse dalla Pegaso S.r.l.;

nn. 13 del 17 aprile 2007 (imponibile 40.000 oltre IVA), 19 del 30 maggio 2007 (imponibile 40.000 oltre IVA), 28 del 28 giugno 2007 (imponibile oltre IVA), 35 del 27 luglio 2007 (imponibile 40.000 oltre IVA), 40 del 27 agosto 2007 (imponibile 40.000 oltre IVA), emesse dalla Comin S.r.l.;

fatture aventi ad oggetto acconti e saldo per la «progettazione esecutiva e analisi e indicazione in concreto dei costi di realizzazione di n. 2 impianti fotovoltaici denominati GI.DA1 e GI.DA2» tutte emesse e saldate nel 2007 a fronte di una progettazione che veniva in realtà depositata parzialmente soltanto alla fine del 2008 e da soggetto diverso dalla Comin S.r.l. e dalla Pegaso S.r.l. (ing. Navaneri Marcello) al quale veniva, peraltro, corrisposta dalla GI.DA S.r.l. (e per l'intera progettazione) la complessiva somma di € 30.720 tra il maggio ed il luglio del 2009.

In Siracusa, nella dichiarazione dei redditi 2007 (presentata il 29 settembre 2008).

Ferraro Alessandro e Caruso Angelo

2) per il delitto previsto dagli artt. 81, 110 codice penale e 8 del decreto legislativo 74/2000 perché — con più azioni esecutiva di un medesimo disegno criminoso, in concorso tra di loro nella qualità:

Ferraro Alessandro di amministratore di fatto della Comin S.r.l. e della Pegaso S.r.l.;

Caruso Angelo di amministratore di diritto della Comin S.r.l. e della Pegaso S.r.l.;

ed al fine di consentire l'evasione delle imposte sui redditi (IRES e IRAP) e sul valore aggiunto (IVA) alla GI.DA S.r.l. - emettevano e rilasciavano le fatture per operazioni inesistenti descritte nel capo di imputazione che precede (per imponibile complessivo di euro 400.000).

Con la recidiva reiterata specifica per Caruso.

Con la recidiva reiterata specifica infraquinquennale per Ferraro.

In Siracusa, dal 17 aprile 2007 (data della prima fattura emessa in favore della GI.DA S.r.l.) al 27 agosto 2007 (dalla dell'ultima fattura emessa in favore (GI.DA S.r.l.);

3) per il delitto previsto dagli artt. 110 codice penale e 4 del decreto legislativo n. 74/2000 perché - in concorso tra di loro nella qualità di amministratore di fatto (Ferraro Alessandro) e di diritto (Caruso Angelo) della Comin S.r.l., al fine di evadere le imposte sui redditi e sul valore aggiunto - indicavano nella dichiarazione dei redditi riferita all'anno 2007 elementi attivi per un ammontare inferiore a quello effettivo e segnatamente omettevano di dichiarare ricavi per complessivi € 1.478.091,39 (con IVA evasa pari ad € 281.195,20) realizzando un'evasione d'imposta sul reddito di € 342.067,16.

In Siracusa, nel settembre del 2008;

4) per il delitto previsto dagli artt. 81, 110 codice penale e 5 del decreto legislativo n. 74/2000 perché — con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, in concorso tra di loro nella qualità di amministratore di fatto (Ferraro Alessandro) e di diritto (Caruso Angelo) della Comin S.r.l., al fine di evadere le imposte sui redditi e sul valore aggiunto — omettevano di presentare:

qualunque dichiarazione per l'anno 2008 nonostante la realizzazione di ricavi per complessivi € 2.990.018,56 (Imposta evasa con aliquota IRES al 27,50 ed al netto dei costi accertati € 699.599,36; IVA evasa al netto delle operazioni passive pari ad € 597.161,29);

qualunque dichiarazione per l'anno 2009 nonostante la realizzazione di ricavi per complessivi € 441.665,82 (Imposta evasa con aliquota IRES al 27,50 ed al netto dei costi accertati € 121.458,10; IVA evasa al netto delle operazioni passive pari ad € 88.333,16);

In Siracusa, nel settembre 2009 e 2010.

Sciogliendo la riserva assunta all'udienza del 4 maggio 2016;

Ha emesso la seguente ordinanza ex art. 23 legge 11 marzo 1953 n. 87



1. Con decreto che dispone il giudizio del 30 maggio 2014 il GUP presso il Tribunale di Siracusa ha disposto il rinvio a giudizio di Caruso Angelo, Ferraro Alessandro, Bona Sebastiana ed Amara Piero, imputati dei reati meglio indicati in epigrafe.

A seguito di alcuni rinvii, all'udienza del 9 dicembre 2015, respinte le questioni preliminari sollevate dalla difesa, è stata dichiarata l'apertura del dibattimento e le parti hanno formulato le richieste di prova.

L'istruttoria dibattimentale si è svolta attraverso la produzione di documentazione rilevante da parte del pubblico ministero e l'esame dei testi maresciallo Rocco Linguanti e vicebrigadiere Corrado Sprivieri.

All'udienza del 4 maggio 2016 le parti hanno interloquito in ordine alla sopravvenuta prescrizione di alcune fattispecie di reato contestate: il pubblico ministero ha depositato una memoria ed ha chiesto, in via principale, la disapplicazione degli articoli 160 e 161 codice penale, nella parte in cui prevedono che il verificarsi di atti interruttivi della prescrizione non possa comportare l'aumento di più di un quarto del tempo necessario a prescrivere, per contrasto con gli articoli 4, par. 3 T.U.E. e 325, par. 1 e 2 TFUE; in via subordinata, ha chiesto di sollevare questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia ex art. 267 comma 2 TFUE; in via ulteriormente gradata, ha chiesto di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 (TFUE), nella parte in cui impone di applicare gli articoli 325 par. 1 e 2 del TFUE dalla quale, secondo l'interpretazione fornita dalla Corte di Giustizia, 8 settembre 2015, causa C-105/14 Taricco, discende l'obbligo del giudice nazionale di disapplicare gli articoli 160 comma 3 e 161 comma 2 codice penale. La difesa degli imputati Amara e Bona ha depositato una propria memoria ed ha chiesto l'immediata declaratoria di proscioglimento per prescrizione del reato a loro contestato.

I difensori degli imputati Ferrara e Caruso hanno chiesto l'emissione di una sentenza di non doversi procedere, quanto meno in relazione ai reati relativi all'anno di imposta 2007.

2. Tanto premesso in ordine allo svolgimento del processo, con riguardo alle violazioni tributarie contemplate dagli articoli 2, 4, 5 e 8 del decreto legislativo n. 74/2000 oggetto di contestazione, va ricordato che il termine di prescrizione è quello ordinario di sei anni previsto dall'art. 157 codice penale; termine che, anche in presenza di atti interruttivi (ex art. 160 codice penale e 17 comma 1 decreto legislativo n. 74/2000), non può mai superare il periodo complessivamente individuato dall'art. 161, comma 2 codice penale, non trovando applicazione, *ratione temporis*, il disposto di cui all'art. 17, comma 1-bis decreto legislativo n. 74/2000, introdotto dal decreto-legge n. 138/2011, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011 n. 148.

Ciò detto, con riferimento alle ipotesi di reato sopra riportate ai nn. 1) e 3) del capo di imputazione, rispettivamente relative alla violazione dell'art. 2 del decreto legislativo n. 74/2000 da parte di Amara e Bona e dell'art. 4 del decreto legislativo n. 74/2000 da parte di Caruso e Ferraro, facendo applicazione della disciplina codicistica, la prescrizione sarebbe maturata il 29 marzo 2016: entrambe le violazioni tributarie, infatti, sono state commesse il 29 settembre del 2008 (data della presentazione della dichiarazione dei redditi relativa all'anno 2007), sicché il termine complessivo di prescrizione, tenuto conto dell'aumento di un quarto previsto dall'art. 161, comma 2 codice penale, risulterebbe scaduto il 29 marzo 2016, in carenza di periodi di sospensione ex art. 159 c.p.

3. Sulla disciplina della prescrizione dei reati tributari riguardanti le frodi all'imposta sul valore aggiunto è recentemente intervenuta la Corte di Giustizia, con sentenza emessa in data 8 settembre 2015 (Grande Sezione), Taricco, causa C-105/14.

La Corte di Giustizia, chiamata a pronunciarsi a seguito di rinvio pregiudiziale proposto ai sensi dell'art. 267 TFUE dal Tribunale di Cuneo sulla compatibilità con il diritto dell'Unione europea della normativa italiana in materia di prescrizione del reato, previa individuazione del quadro normativa di riferimento, ha stabilito che: «Una normativa nazionale in materia di prescrizione del reato come quella stabilita dal combinato disposto dell'art. 160, ultimo comma, del codice penale, come modificato dalla legge 5 dicembre 2005, n. 251, e dell'art. 161 di tale codice — normativa che prevedeva, all'epoca dei fatti di cui al procedimento principale, che l'atto interruttivo verificatosi nell'ambito di procedimenti penali riguardanti frodi gravi in materia di imposta sul valore aggiunto comportasse il prolungamento del termine di prescrizione di solo un quarto della sua durata iniziale — è idonea a pregiudicare gli obblighi imposti agli Stati membri dall'art. 325, paragrafi 1 e 2, TFUE nell'ipotesi in cui detta normativa nazionale impedisca di infliggere sanzioni effettive e dissuasive in un numero considerevole di casi di frode grave che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea, o in cui preveda, per i casi di frode che ledono gli interessi finanziari dello Stato membro interessato, termini di prescrizione più lunghi di quelli previsti per i casi di frode che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea, circostanze che spetta al giudice nazionale verificare. Il giudice nazionale è tenuto a dare piena efficacia all'art. 325, paragrafi 1 e 2, TFUE disapplicando, all'occorrenza, le disposizioni nazionali che abbiano per effetto di impedire allo Stato membro interessato di rispettare gli obblighi impostigli dall'art. 325, paragrafi 1 e 2, TFUE».



Giova evidenziare che il contrasto con il diritto eurounitario non riguarda l'intera disciplina nazionale della prescrizione bensì attiene all'interruzione della prescrizione e, segnatamente, alla previsione contemplata negli articoli 160 comma 4 e 161 comma 2 codice penale secondo cui, in caso di interruzione della prescrizione per una delle cause menzionate dall'art. 160 codice penale, il termine di prescrizione non possa essere prolungato oltre un quarto della durata iniziale, sull'assunto che detta disciplina rischi di «neutralizzare l'effetto temporale di una causa di interruzione della prescrizione» e, di conseguenza, di non rendere effettivi e dissuasivi gli strumenti di lotta contro le frodi in materia di IVA che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea.

I giudici di Lussemburgo individuano due diverse situazioni di contrasto della disciplina nazionale sull'interruzione della prescrizione con il diritto dell'Unione, corrispondenti rispettivamente alla violazione degli obblighi imposti dai due paragrafi dell'art. 325 del TFUE.

Il primo contrasto deriva dall'accertamento che la normativa nazionale «impedisca di infliggere sanzioni effettive e dissuasive in un numero considerevole di casi di frode grave che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea»: la violazione riguarda l'art. 325 paragrafo 1 del TFUE, secondo cui: «L'Unione e gli Stati membri combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa mediante misure adottate a norma del presente articolo, che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione». Al giudice nazionale è dunque rimesso l'accertamento in ordine alla «gravità» della frode in materia di IVA ed alla frequenza dei casi in cui, per effetto della disciplina nazionale in tema di prescrizione, dette frodi gravi restino sostanzialmente impuniti.

La seconda situazione di contrasto si verifica allorché i termini di prescrizione nei reati che ledono gli interessi finanziari dello Stato membro siano «più lunghi di quelli previsti per i casi di frode che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea»: in tal caso la violazione riguarda l'art. 325 paragrafo 2 del TFUE, a mente del quale «Gli Stati membri adottano, per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari». L'ipotesi di contrasto riguarda la constatazione, fatta propria dalla Corte di Giustizia (paragrafo 48), secondo cui la regola generale dell'aumento di un quarto prevista dall'art. 161 comma 2 codice penale trova una sua deroga normativa espressa per i reati di cui all'art. 51 commi 3-*bis* e 3-*quater* codice di procedura penale, per i quali l'aumento della prescrizione per effetto dell'atto interruttivo non ha un limite diverso dalla scadenza dell'ordinario termine di prescrizione, che quindi riprende a decorrere per intero dopo ogni atto di interruzione. Tra i reati indicati nell'art. 51 comma 3-*bis* codice di procedura penale è compreso il delitto previsto dall'art. 291-*quater* del decreto del Presidente della Repubblica n. 43/1973, che punisce l'associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri, sicché la prescrizione di quest'ultimo reato non è soggetta all'aumento massimo previsto dall'art. 161 codice penale per l'ipotesi di atto interruttivo della prescrizione. Conseguente che, ad esempio, per il reato di associazione per delinquere finalizzata alla commissione di reati in tema di IVA il termine di prescrizione risulterebbe essere più breve rispetto a quello previsto dall'art. 291-*quater* citato, che tutela solo gli interessi finanziari nazionali.

In entrambe le ipotesi di contrasto sopra delineate la Corte di Giustizia impone al giudice nazionale di disapplicare la disciplina nazionale di cui agli articoli 160 e 161 codice penale, al fine di dare piena efficacia ed attuazione all'art. 325 del TFUE.

Occorre precisare — come evidenziato da Cass. pen. n. 2210/2016 — che la Corte di Giustizia non pretende *tout court* la disapplicazione dei termini previsti dall'art. 157 codice penale: a dovere essere disapplicata è soltanto l'ultima proposizione dell'ultimo comma, successiva al punto e virgola, ove si dispone che «in nessun caso i termini stabiliti nell'art. 157 possono essere prolungati oltre il termine di cui all'art. 161, comma 2, fatta eccezione per i reati di cui all'art. 51 codice di procedura penale, commi 3-*bis* e 3-*quater*». Pertanto, come chiarito dalla Suprema Corte, a seguito dell'atto interruttivo, il termine ordinario di prescrizione comincerà nuovamente a decorrere anche al di fuori dei procedimenti attribuiti alla competenza della procura distrettuale, senza che possano operare i limiti massimi stabiliti dall'art. 161 c.p.

4. Le conseguenze derivanti dalla sentenza Taricco sull'ordinamento interno sono decisive.

In virtù dell'adesione all'ordinamento comunitario e della conseguente limitazione della sovranità ex art. 11 Cost., dal contrasto della normativa interna con il diritto dell'Unione — per come interpretato dalla Corte di Giustizia — deriva la diretta non applicabilità da parte del giudice nazionale della norma interna anteriore o successiva con essa confliggente, in base al principio del primato del diritto comunitario (Corte Cost., sentt. 170/1984, 284/2007, 125/2009, 227 e 228/2010, 75/2012).

La stessa Corte di Giustizia nel caso Taricco è chiara nell'affermare che «Qualora il giudice nazionale giungesse alla conclusione che le disposizioni nazionali di cui trattasi non soddisfano gli obblighi del diritto dell'Unione relativi al carattere effettivo e dissuasivo delle misure di lotta contro le frodi all'IVA, detto giudice sarebbe tenuto a garantire



la piena efficacia del diritto dell'Unione disapplicando, all'occorrenza, tali disposizioni e neutralizzando quindi la conseguenza rilevata al punto 46 della presente sentenza, senza che debba chiedere o attendere la previa rimozione di dette disposizioni in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale (v., in tal senso, sentenze Berlusconi e a., C-387/02, C-391/02 e C-403/02, EU:C:2005:270, punto 72 e giurisprudenza ivi citata, nonché Küçükdeveci, C-555/07, EU-C:2010:21, punto 51 e giurisprudenza ivi citata)» (paragrafo 49).

Il principio del primato del diritto europeo sul diritto nazionale trova l'unico limite nella difesa dei «controlimiti» desumibili dai principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale o dai diritti inalienabili della persona umana (cfr. Corte costituzionale, sentt. 98 del 1965, 183 del 1973; da ultimo anche sentt. 348 e 349 del 2007).

L'obbligo del giudice nazionale di disapplicare la normativa nazionale interna in favore del diritto dell'Unione, infatti, incontra un ostacolo nell'ipotesi in cui il diritto eurolunitario si ponga in contrasto con quei principi caratterizzanti il nostro sistema costituzionale che non possono essere modificati neppure attraverso il procedimento aggravato di revisione costituzionale, dovendo in tal caso il giudice, nell'impossibilità di risolvere il contrasto in via interpretativa, sollevare questione di legittimità costituzionale.

A seguito dell'emanazione della sentenza Taricco, la Corte di cassazione ha aderito all'impostazione dei giudici europei, in un primo caso disapplicando la normativa nazionale in tema di prescrizione (Cass. pen., sez. III, 17 settembre 2015 - 20 gennaio 2016 n. 2210) e, in un altro caso, non ravvisando i presupposti di operatività del potere di disapplicazione (Cass. pen., sez. IV, 25 gennaio 2016-26 febbraio 2016 n. 7914).

È noto, tuttavia, che, a fronte dei citati precedenti di legittimità, la Corte di Appello di Milano abbia attivato i c.d. «controlimiti», sollevando questione di legittimità costituzionale per contrasto con l'art. 25 comma 2 Cost. (ord. 18 settembre 2015) e che la stessa terza sezione penale della Suprema Corte, in data 30 marzo 2016, abbia sollevato questione di costituzionalità, per contrasto con gli artt. 3, 25 comma 2, 27 comma 3, 101 comma 2 Cost. (e si è in attesa del deposito della motivazione).

5. Ritiene il decidente che sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 2 agosto 2008 n. 130, con cui viene data esecuzione al Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 (TFUE), nella parte in cui impone di applicare la disposizione di cui all'art. 325, paragrafi 1 e 2, TFUE dalla quale — secondo l'interpretazione fornita dalla Corte di Giustizia nella sentenza 8 settembre 2015, causa C-105/14, Taricco — discende l'obbligo per il giudice nazionale di disapplicare gli articoli 160 ultimo comma e 161 comma 2 codice penale, per contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento sanciti nell'art. 25, comma 2, in relazione agli articoli 24 e 111 della Costituzione.

6. La questione di legittimità costituzionale è rilevante.

6.1 Nel presente processo viene contestata agli imputati una frode tributaria relativa, tra le altre all'imposta sul valore aggiunto, realizzata mediante l'utilizzo e l'emissione di fatture per operazioni inesistenti.

La prospettazione accusatoria prevede la sussistenza di una frode IVA posta in essere dagli imputati mediante la fraudolenta dichiarazione di elementi passivi fittizi utilizzando fatture per operazioni inesistenti nell'anno di imposta 2007 per la GI.DA S.r.l. (capo n. 1), nonché, per converso, l'emissione da parte di Pegaso S.r.l. e di Comin S.r.l. di fatture per operazioni inesistenti, al fine di consentire alla GI.DA S.r.l. di evadere le imposte (capo n. 2); inoltre, agli imputati Ferraro e Caruso viene contestata l'omessa indicazione nella dichiarazione dei redditi 2007 di ricavi inferiori a quelli effettivi, con un'IVA evasa per euro 281.195,20 (capo n. 3) e, infine, l'omessa presentazione di qualunque dichiarazione per gli anni 2008 e 2009 (capo n. 4).

Osserva il giudice che, nel caso di specie, si sia in presenza di una frode IVA a cui risultino applicabili i principi delineati nella sentenza Taricco.

Esclusa la violazione dell'art. 325 paragrafo 2 — la quale riguarda, come detto, l'ipotesi in cui sia contestata l'associazione finalizzata alla commissione di reati in tema di IVA — nel caso in esame ricorre la prima delle due situazioni di contrasto individuate dalla Corte di Giustizia, concernente le frodi «gravi» in materia di IVA.

Fermo restando quanto a breve si dirà in ordine alla non manifesta infondatezza, si ritiene, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa degli imputati, che la frode in questione debba essere considerata grave, secondo i principi affermati dalla Corte di Giustizia.

Ed invero, pur avendo la Grande Camera demandato al giudice nazionale il compito di disapplicare la disciplina sulla interruzione della prescrizione nel caso in cui l'applicazione della stessa comporti «in un numero considerevole di casi, l'impunità penale a fronte di fatti costitutivi di una frode grave», è la medesima Corte che, nell'individuazione del quadro normativo, richiama l'art. 2 par. 1 della Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee (Convenzione PIF) attinente alle frodi gravi, secondo cui: Ogni Stato membro prende le misure necessarie affinché le condotte di cui all'articolo 1 nonché la complicità, l'istigazione o il tentativo relativi alle condotte descritte



all'art. 1, paragrafo 1, siano passibili di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive che comprendano, almeno, nei casi di frode grave, pene privative della libertà che possono comportare l'extradizione, rimanendo inteso che dev'essere considerata frode grave qualsiasi frode riguardante un importo minimo da determinare in ciascuno Stato membro. Tale importo minimo non può essere superiore a euro 50.000 (...)».

La disciplina convenzionale consente di ritenere grave una frode che superi l'importo di cinquantamila euro (stabilito quale tetto della soglia minima di gravità). Essa, sebbene rivolta ai singoli Stati membri, è richiamata nella sentenza Taricco nell'ambito del quadro normativo di riferimento e, su questa base normativa, la Corte sviluppa il proprio ragionamento argomentativo. In tal modo, siffatto richiamo costituisce parametro per orientare il giudice nazionale nella individuazione della soglia di gravità.

Non pare, pertanto, a questo giudice che la gravità della frode possa necessariamente coincidere con la contestazione del danno di rilevante gravità — come affermato da Cass. pen. n. 7914/2016 nel caso sottoposto al suo esame — sia per quanto appena detto sia perché, già sul piano letterale, le circostanze che possono giustificare la sussistenza dell'aggravante di cui all'art. 61 n. 7 codice penale presuppongono la «rilevante» gravità del danno patrimoniale arrecato e, dunque, un *quid pluris* rispetto alla mera gravità della frode.

Sotto altro profilo non convince la tesi sostenuta con vigore dagli imputati, secondo cui il parametro della gravità della frode debba essere valutato sulla base dell'aliquota uniforme dell'imponibile IVA che ciascuno Stato membro è tenuto a versare al bilancio dell'Unione europea in base alla decisione 2007/436/CE. È pacifico infatti, sia nella giurisprudenza di legittimità sia nella sentenza Taricco, che il requisito della gravità della frode riguardi l'importo dell'IVA evasa nel territorio nazionale, costituendo la lesione degli interessi finanziari dell'Unione un effetto riflesso derivante dall'iscrizione a bilancio dell'Unione dell'imposta in esame. Del resto, dalla Convenzione PIF sopra menzionata emerge che il requisito della gravità della frode debba essere valutato alla stregua dell'imposta complessivamente evasa all'interno dello Stato membro (*cf.* art. 2 convenzione), posto che sono gli Stati membri a dovere adottare tutte le misure necessarie a rendere effettive e dissuasive le sanzioni adottate contro le frodi verificatesi al loro interno.

6.2 Operate le superiori premesse, deve ritenersi che la frode asseritamente posta in essere dagli odierni imputati abbia i connotati della gravità, atteso che l'ammontare dell'imposta sul valore aggiunto evasa è sempre superiore al limite di 50.000 euro.

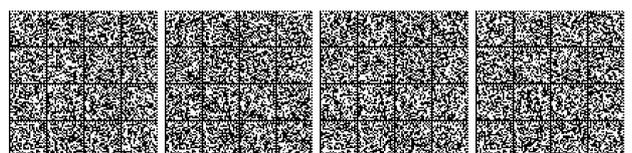
In relazione alla violazione degli articoli 2 e 4, di cui ai capi nn. 1) e 2) di imputazione, infatti, l'ammontare dell'IVA asseritamente evasa risulta pari ad 80.000 euro (venti percento di 400.000 euro); in relazione al reato di cui all'art. 4 contestato a Caruso e Ferraro (capo n. 3), invece, l'imposta sul valore aggiunto evasa risulta pari ad euro 281.195,20, mentre, con riguardo al reato di cui all'art. 5 (capo n. 4), l'IVA evasa, al netto delle operazioni passive, risulta pari ad euro 597.161,29 per l'anno 2009 ed euro 88.333,16 per il 2010.

Chiarita l'applicabilità dei principi enunciati nella sentenza Taricco al caso in esame, la rilevanza della questione di legittimità costituzionale è comprovata dalla circostanza per cui la disapplicazione della disciplina codicistica in tema di interruzione della prescrizione, per come imposto dai giudici europei, impedisce di dichiarare la prescrizione dei reati di cui ai capi nn. 1) e 3) di imputazione, per i quali, come detto, in base agli artt. 160 ultimo comma e 161 secondo comma codice penale, il 29 marzo 2016 sarebbe maturato il relativo termine.

Facendo applicazione dell'art. 325 paragrafo 1 del TFUE, per come interpretato dalla Corte di Giustizia nel caso Taricco, il termine di prescrizione non sarebbe ancora maturato limitatamente all'evasione dell'IVA, atteso che, disapplicando l'art. 160 ultimo comma codice penale nella parte in cui prevede che «in nessun caso i termini stabiliti nell'art. 157 possono essere prolungati oltre il termine di cui all'art. 161, comma 2, fatta eccezione per i reati di cui all'art. 51 codice di procedura penale, commi 3-bis e 3-quater», il termine ordinario di prescrizione previsto dall'art. 157 codice penale decorrerebbe nuovamente dall'ultimo atto interruttivo, coincidente con l'emissione del decreto che dispone il giudizio (30 maggio 2014), con la conseguenza che i reati di cui ai nn. 1) e 3) del capo di imputazione, limitatamente alla violazione dell'IVA, si prescriverebbero decorsi sei anni dal 30 maggio 2014 e, quindi, il 30 maggio 2020.

In sostanza, dall'applicazione o disapplicazione degli artt. 160 ultimo comma e 161 secondo comma codice penale discenderebbero due conseguenze differenti nel presente giudizio: disapplicando la normativa nazionale, le frodi IVA contestate agli imputati si prescriverebbero il 30 maggio 2020; applicando, invece, gli articoli 160 e 161 codice penale, dovrebbe emettersi una sentenza di non doversi procedere ex artt. 129 e 531 codice di procedura penale nei confronti di Amara e Bona in relazione al reato di cui al capo n. 1) di imputazione, nonché nei confronti di Caruso e Ferraro in relazione al reato di cui al capo n. 3) di imputazione.

In ciò si sostanzia il nesso di stretta pregiudizialità sussistente tra il presente giudizio e quello davanti alla Corte costituzionale che rende concreta ed attuale la rilevanza della questione.



7. La questione di legittimità costituzionale non è manifestamente infondata.

Ritiene il decidente che l'applicazione dei principi richiamati nella sentenza Taricco si ponga in contrasto con il principio di legalità in materia penale (art. 25 comma 2 Cost.), anche in relazione agli articoli 111 e 24 Cost., quale principi fondamentali dell'ordine costituzionale.

7.1 La violazione del principio di legalità di cui all'art. 25, comma 2, Cost. investe in primo luogo l'effetto in *malam partem* derivante dalla disapplicazione della disciplina della prescrizione.

È noto che la Corte di Giustizia, nell'enunciare il dovere di disapplicazione da parte del giudice nazionale, non abbia ravvisato alcun contrasto con l'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, che sancisce il principio di legalità e proporzionalità dei reati e delle pene, e con l'art. 7 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali. Secondo i giudici europei la disapplicazione avrebbe l'effetto di non abbreviare il termine di prescrizione generale nell'ambito di un procedimento penale pendente, di consentire un effettivo perseguimento dei fatti incriminati ma non comporterebbe la violazione dell'art. 49, non derivando da essa una condanna degli imputati per un fatto che, nel momento in cui è stato commesso, non costituiva reato.

La Corte di cassazione, nella sentenza n. 2210/2016, condividendo l'impostazione della sentenza Taricco, ha escluso la violazione dei controlimiti, affermando che la disciplina degli articoli 160 e 161 codice penale non sia dotata di copertura costituzionale, tenuto conto, altresì, della natura dichiarativa (e non costitutiva) delle sentenze della Corte di Giustizia; impostazione questa pienamente condivisa dal pubblico ministero, che ha ampiamente motivato in ordine alla insussistenza della violazione del principio di irretroattività della legge penale sfavorevole.

Ciò detto, ritiene questo giudice — condividendo le argomentazioni indicate dalla Corte di Appello di Milano nell'analoga ordinanza di rimessione — che non possa prescindere dall'affermazione della natura sostanziale della disciplina prescrizione.

La Corte costituzionale, discostandosi sul punto dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza Coeme c. Belgio e Scoppola c. Italia) e dalla Corte di Giustizia (sentenza Niselli, C-457/02), ha da sempre affermato la natura sostanziale della disciplina della prescrizione e l'assoggettamento della stessa al principio del *nulum crimen sine lege*.

Con la sentenza n. 394/2006, la Corte costituzionale ha affermato: secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, all'adozione di pronunce in *malam partem* in materia penale osta non già una ragione meramente processuale — di irrilevanza, nel senso che l'eventuale decisione di accoglimento non potrebbe trovare comunque applicazione nel giudizio *a quo* — ma una ragione sostanziale, intimamente connessa al principio della riserva di legge sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost., in base al quale «nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso» (*ex plurimis*, tra le ultime, sentenze n. 161 del 2004 e n. 49 del 2002, n. 508 del 2000; ordinanze n. 187 del 2005, n. 580 del 2000 e n. 392 del 1998; con particolare riguardo alla materia elettorale, ordinanza n. 132 del 1995). Rimettendo al legislatore — e segnatamente al «soggetto-Parlamento», in quanto rappresentativo dell'intera collettività nazionale (sentenza n. 487 del 1989) — la riserva sulla scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili, detto principio impedisce alla Corte sia di creare nuove fattispecie criminose o di estendere quelle esistenti a casi non previsti; sia di incidere *in peius* sulla risposta punitiva o su aspetti comunque inerenti alla punibilità (e così, ad esempio, sulla disciplina della prescrizione e dei relativi atti interruttivi o sospensivi: *ex plurimis*, ordinanze n. 317 del 2000 e n. 337 del 1999)»; principio ribadito con la sentenza n. 324/2008, secondo la quale: «È pacifico, infatti, che la prescrizione, quale istituto di diritto sostanziale, è soggetta alla disciplina di cui all'art. 2, quarto comma, cod. pen. che prevede la regola generale della retroattività della norma più favorevole, in quanto «il decorso del tempo non si limita ad estinguere l'azione penale, ma elimina la punibilità in sé e per sé, nel senso che costituisce una causa di rinuncia totale dello Stato alla potestà punitiva» (sentenza n. 393 del 2006)».

La giurisprudenza costituzionale, pertanto, è consolidata nel riconoscere che la prescrizione sia coperta dal principio di legalità, la quale incide non soltanto sulla fattispecie incriminatrice e sulla pena ma, altresì, sugli aspetti inerenti la punibilità.

Non sembra, contrariamente a quanto affermato da Cassazione n. 2210/2016, che assuma valenza decisiva la circostanza per cui la Corte costituzionale, con la sentenza n. 236/2011, abbia ritenuto irrilevante la questione inerente la natura sostanziale o processuale della prescrizione, posto che, come da più parti evidenziato, l'ipotesi sottoposta all'attenzione della Consulta riguardava il diverso principio di retroattività della disposizione penale più favorevole. La natura sostanziale della disciplina della prescrizione, estesa alle disposizioni contenute negli articoli 160 e 161 codice penale, implica l'assoggettamento dell'intera disciplina al principio di legalità di cui all'art. 25 comma 2 Cost., secondo cui nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso.



Non vi è dubbio che il principio di legalità sia uno dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, la cui violazione impone l'attivazione dei controlimiti: la legalità intesa in senso formale segna il passaggio dallo stato assoluto allo stato di diritto moderno e si sostanzia nella necessaria salvaguardia della libertà del singolo individuo, certo di non potere essere punito per fatti che, sebbene antisociali o pericolosi, non integrino la fattispecie di reato al momento della loro commissione. Il *favor libertatis* connota il principio di legalità a cui tutti gli ordinamenti penali moderni si ispirano.

Il principio di legalità risulta violato, altresì, in relazione agli articoli 24 e 111 della Costituzione.

Invero, anche a volere prescindere dalla natura sostanziale della prescrizione, si osserva che il regime della prescrizione a cui risultino assoggettate le frodi gravi lesive degli interessi finanziari dell'Unione europea sia radicalmente mutato per effetto dell'interpretazione fornita dalla sentenza Taricco.

È certo, infatti, che l'obbligo di disapplicazione della disciplina sulla interruzione della prescrizione imposto dalla sentenza Taricco abbia modificato il termine di prescrizione dei reati finanziari lesivi degli interessi dell'Unione e che siffatta modifica sia conseguenza dell'interpretazione offerta dai giudici europei.

Sotto il profilo intertemporale, pertanto, occorre chiedersi se la disapplicazione della disciplina nazionale possa trovare applicazione in relazione ai processi in corso, nei quali il termine di prescrizione sia maturato dopo l'emana- zione della sentenza Taricco.

È noto che, al riguardo, la Suprema Corte abbia affrontato la questione della disapplicazione in relazione a quei fatti di reato per cui la prescrizione fosse già maturata, concludendo per la sussistenza di una sorta di diritto quesito dell'imputato all'estinzione del reato per il quale fosse già scaduto il termine di prescrizione «per effetto di una forma atipica di *ius superveniens* come quella introdotta dalla Corte lussemburghese. In tale senso appare ragionevole sostenere che la disapplicazione degli articoli 160 e 161 codice penale, per assicurare la tenuta dei principi ispiratori del sistema penale nazionale (a cominciare dall'art. 25, comma 2, Cost.) e al tempo stesso il rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea (art. 177, comma 1, Cost.), debba valutarsi rispetto ai fatti non ancora prescritti alla data della pubblicazione della sentenza Taricco (3 settembre 2015), tra i quali non rientra il caso in esame» (Cass. pen. n. 7914/2016).

Ritiene questo giudice che il principio summenzionato, enunciato dalla Corte di cassazione, debba estendersi anche ai quei reati commessi anteriormente alla sentenza della Grande Camera rispetto ai quali la prescrizione sia successivamente maturata a processo in corso.

Ed infatti, in disparte la questione concernente la natura dichiarativa (e non costitutiva) delle sentenze della Corte di Giustizia, le quali si limitano ad interpretare una norma comunitaria già esistente nell'ordinamento, è indubbio che l'obbligo di disapplicazione della disciplina sulla interruzione della prescrizione sia conseguenza di un'interpretazione sopravvenuta e «dirompente» dell'art. 325 TFUE operata dalla Corte di Giustizia, innovativa rispetto al quadro giurisprudenziale pacifico precedente, secondo il quale, in siffatta materia, la prescrizione andava calcolata secondo la disciplina generale di cui agli articoli 160 e 161 c.p.

L'effetto della pronuncia della Corte, pertanto, non può che incidere negativamente sulle prerogative dell'imputato, costituzionalmente tutelate, ad un processo «giusto» in quanto regolato dalla legge (art. 111 Cost.) ed all'esercizio del diritto di difesa (art. 24 Cost.). La sopravvenuta modifica del regime prescrizionale conseguente alla sentenza Taricco, pertanto, irrompendo nei giudizi in corso, altera il corso della prescrizione ed incide sulla stessa punibilità dei reati con effetto retroattivo, vulnerando la legittima aspettativa dell'imputato, che non intenda rinunciare alla prescrizione, ad ottenere una pronuncia di proscioglimento sulla base della legge regolativa del fatto.

Per quanto sopra, l'obbligo discendente dall'art. 325 TFUE, per come interpretato dalla sentenza Taricco, di disapplicare la normativa nazionale in tema di interruzione della prescrizione, in ipotesi di frodi gravi lesive degli interessi finanziari dell'Unione europea, si pone in contrasto con il principio di legalità in sé ed in relazione agli artt. 111 e 24 Cost., dal momento che, alla disapplicazione imposta dalla Corte di Giustizia, conseguirebbe l'effetto in malam partem del prolungamento dei termini di prescrizione del reato a processo in corso.

Per quanto sopra, si chiede che la Corte costituzionale valuti l'opponibilità dei controlimiti all'applicazione dell'art. 325 TFUE, per come interpretato dalla Corte di Giustizia.

7.2 La disapplicazione della disciplina nazionale in tema di interruzione della prescrizione ad avviso di questo giudice, si pone in contrasto anche con il principio di tassatività o determinatezza della fattispecie incriminatrice, quale corollario del principio di legalità.

La Corte di Giustizia ha affidato al giudice nazionale il compito di disapplicare la disciplina sulla interruzione della prescrizione nel caso in cui l'applicazione della stessa comporti «in un numero considerevole di casi, l'impunità penale a fronte di fatti costitutivi di una frode grave».



La violazione del principio di tassatività non attiene tanto al requisito della gravità della frode, quanto piuttosto all'accertamento, demandato al giudice nazionale, che l'applicazione degli artt. 160 e 161 codice penale comporti l'impunità penale in un numero considerevole di casi.

Con riguardo al parametro della gravità, infatti, va rilevato che si tratta un elemento elastico della fattispecie penale che consente al giudice un margine di apprezzamento rispondente comunque al canone della tassatività. Del resto, si è già detto che, in qualche misura, la Corte di Giustizia, nel richiamare la Convenzione PIF, fornisca un parametro quantitativo di riferimento rappresentato dal superamento della soglia di 50.000 euro.

In siffatto contesto sembra potersi escludere la violazione del principio di tassatività nell'affermazione della gravità della frode, quale requisito necessario per la disapplicazione della disciplina nazionale in tema di interruzione della prescrizione.

Maggiori perplessità, sul piano costituzionale, desta invece il richiamo alla locuzione in un numero considerevole di casi.

Dalla lettura della sentenza Taricco emerge che il giudice nazionale è chiamato ad operare una doppia valutazione: accertato che la frode abbia superato la soglia della gravità, è necessario che egli pervenga alla conclusione che l'applicazione delle disposizioni nazionali in tema di interruzione della prescrizione comporti l'impunità penale in un numero considerevole di casi (*cf.* paragrafo 47 della sentenza).

La locuzione in esame, pertanto, lungi dal costituire una mera formula di stile ovvero un elemento estraneo all'area dell'offensività del fatto, rappresenta essa stessa il fondamento dell'accertamento che il giudice nazionale è chiamato ad operare, ben potendosi presentare l'ipotesi in cui questi, pur constatando la gravità della frode, concluda nel senso che non sussista un pericolo di impunità perché trattasi di casi che possono considerarsi isolati.

Il riferimento alla frequenza dei casi in cui l'applicazione della disciplina nazionale della prescrizione incida sull'effettività e dissuasività della risposta sanzionatoria costituisce, tuttavia, un elemento incerto ed indeterminato, nella misura in cui si demanda al giudice nazionale il compito di operare valutazioni di tipo «statistico» estranee al processo e che prendono spunto da una personale verifica relativa ad analoghe fattispecie di reato sottoposte alla sua cognizione.

Al giudice, in sostanza, non viene chiesto di applicare la legge e di interpretare il diritto ma di valutare la congruità e la funzionalità sistemica della disciplina in relazione all'effettività e dissuasività della risposta sanzionatoria: valutazioni, pertanto, di politica sanzionatoria che spettano al legislatore, secondo l'attuale assetto costituzionale fondato sul principio della separazione dei poteri.

Appare evidente che un simile accertamento collida con il nostro sistema costituzionale di soggezione del giudice alla legge e di stretta legalità del reato e della pena e, soprattutto, con il principio di tassatività della fattispecie penale, che impone, sotto il profilo della tecnica di redazione della fattispecie incriminatrice, che la stessa presenti un adeguato tasso di determinatezza a garanzia della libertà del cittadino.

Il ricorso all'accertamento «statistico» richiesto dai giudici eurounitari, nei termini sopra richiamati, viola il principio di conoscibilità e prevedibilità delle sanzioni penali, introducendo incertezza nell'imputato, il quale non conosce se il reato da lui commesso sia assoggettato ad un regime di prescrizione piuttosto che ad un altro.

Alla luce delle superiori considerazioni, l'obbligo di disapplicazione degli artt. 160 e 161 c.p., ad avviso di questo giudice, si pone in conflitto con il principio di tassatività; principio che, trovando fondamento nell'art. 25 comma 2 Cost., assurge a principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale, la cui violazione impone a questo giudice di sollevare questione di legittimità costituzionale per la necessaria difesa dei controllimiti alla limitazione di sovranità derivante dall'adesione dell'Italia all'ordinamento dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 11 Cost.

8. Alla luce delle superiori considerazioni, ritenuta la rilevanza e non manifesta infondatezza, va sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 2 agosto 2008, n. 130, con cui viene data esecuzione al Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 (TFUE), nella parte in cui impone di applicare la disposizione di cui all'art. 325, paragrafi 1 e 2, TFUE dalla quale — secondo l'interpretazione fornita dalla Corte di Giustizia nella sentenza 8 settembre 2015, causa C-105/14, Taricco — discende l'obbligo per il giudice nazionale di disapplicare gli articoli 160 ultimo comma e 161 comma 2 codice penale, per contrasto con il principio fondamentale dell'ordinamento sancito nell'art. 25, comma 2, della Costituzione, anche in relazione agli articoli 24 e 111 Cost.

Giova precisare che, sebbene le fattispecie per le quali sarebbe maturato il termine di prescrizione siano soltanto due rispetto ai quattro reati indicati nel capo di imputazione, la questione di legittimità costituzionale, e la conseguente sospensione del processo (*ex art.* 23 della legge 87/1953), non possono che riguardare l'intero giudizio, sussistendo ragioni di economia processuale sottese all'esigenza di evitare la prosecuzione dello stesso in relazione ai capi di imputazione di cui ai nn. 2) e 4).



Nel presente processo, infatti, l'istruttoria dibattimentale, appena iniziata, è destinata ad essere lunga e complessa (come si evince dall'ordinanza del 13 gennaio 2016) sicché un'eventuale prosecuzione dell'istruttoria con riguardo ai reati non ancora prescritti renderebbe necessaria la rinnovazione della stessa ove la Corte costituzionale, non condividendo i dubbi di legittimità sopra prospettati, desse prevalenza all'art. 325 TFUE per come interpretato dalla Corte di Giustizia. Del resto, dalla lettura del capo di imputazione si ricava che i fatti di reato per cui è processo si presentano tutti legati da una connessione qualificata, attenendo all'evasione fiscale realizzata tra le società GIDA S.r.l., Pegaso S.r.l., Comin S.r.l. (ed i loro amministratori di fatto e di diritto), in relazione alla progettazione di un impianto fotovoltaico da parte della prima delle citate società.

P.Q.M.

Il Tribunale di Siracusa, sezione penale, in composizione monocratica, visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87:

Solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 2 agosto 2008, n. 130, con cui viene data esecuzione al Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 (TFUE), nella parte in cui impone di applicare la disposizione di cui all'art. 325, paragrafi 1 e 2, TFUE dalla quale — secondo l'interpretazione fornita dalla Corte di Giustizia nella sentenza 8 settembre 2015, causa C-105/14, Taricco — discende l'obbligo per il giudice nazionale di disapplicare gli articoli 160 ultimo comma e 161 comma 2 codice penale, per contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento sanciti negli articoli 25, comma 2, della Costituzione, anche in relazione agli artt. 24 e 111 della Costituzione;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso;

Dispone che, a cura della Cancelleria, l'ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica.

La presente ordinanza viene comunicata alle parti ed al pubblico ministero mediante lettura in udienza dibattimentale.

Siracusa, 25 maggio 2016

Il Giudice: MANGANO

16C00311

N. 229

Ordinanza del 23 agosto 2016 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da comune di Fano, Comitato di Fano unita e Comitato cittadino mondolfese contro Regione Marche ed altri

Enti locali - Variazioni territoriali - Referendum consultivo - Distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e incorporazione nel Comune di Mondolfo - Legge regionale dichiarativa del distacco della frazione comunale.

– Legge della Regione Marche 23 giugno 2014, n. 15 (Distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e incorporazione nel Comune di Mondolfo. Mutamento delle rispettive circoscrizioni comunali).



IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE QUINTA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 2019 del 2016, proposto da:

Comune di Fano, in persona del dirigente delegato agli affari legali ex art. 32, comma 27, dello statuto comunale, rappresentato e difeso dagli avvocati Maria Alessandra Sandulli, Antonio D'Atena e Federico Romoli, con domicilio eletto presso la prima, in Roma, corso Vittorio Emanuele II n. 349;

Contro Regione Marche, in persona del presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Michele Romano, Paolo Costanzi e Maria Grazia Moretti, con domicilio eletto presso il primo, in Roma, via Morichini n. 41;

Nei confronti di:

Comune di Mondolfo, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Diego Vaiano e Alberto Clini, con domicilio eletto presso il primo, in Roma, Lungotevere Marzio n. 3;

Vitali Gabriele, in proprio e quale legale rappresentante del comitato Pro Marotta unita, rappresentato e difeso dagli avvocati Maurizio Miranda e Francesco Galanti, con domicilio eletto presso l'avvocato Elisa Neri, in Roma, via dei Gracchi n. 130;

Comitato Civico Fano Unita, in persona del presidente e legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Edoardo Mensitieri, con domicilio eletto presso l'avvocato Giovanni Bonaccio, in Roma, piazzale Clodio n. 56;

Comitato cittadino mondolfese, Associazione città futura Marotta-Mondolfo, Attraverso Marotta-Associazione per la progettazione del territorio, Consorzio concessionari arenili demaniali Marotta, Gruppo Turistico Marotta, Associazione Malarupta, non costituiti in giudizio;

Per la riforma della sentenza del T.A.R. Marche, Sezione I, n. 660/2015, resa tra le parti, concernente distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e la sua conseguente incorporazione nel Comune di Mondolfo;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Marche, del Comune di Mondolfo, di Gabriele Vitali e del Comitato Civico Fano Unita;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 luglio 2016 il consigliere Fabio Franconiero e uditi per le parti gli avvocati Sandulli, D'Atena, Romano, Miranda, Izzo, per delega di Vaiano, e Bonaccio per delega di Mensitieri;

1. Il Comune di Fano ha impugnato gli atti del procedimento referendario regionale che ha poi condotto al distacco dal proprio territorio della frazione di Marotta e l'incorporazione della stessa nel confinante Comune di Mondolfo. In particolare, la deliberazione 15 gennaio 2013, n. 61, di indizione del *referendum* consultivo sulla relativa proposta di legge regionale n. 77/2011 [Distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e incorporazione nel Comune di Mondolfo. Mutamento delle rispettive circoscrizioni comunali]; la proposta di legge regionale; la deliberazione 22 ottobre 2013, n. 87, sostitutiva della precedente; del decreto 14 novembre 2013, n. 188, di fissazione della data di effettuazione del *referendum*.

Il distacco è stato definito dalla legge della Regione Marche 23 giugno 2014, n. 15 (Distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e incorporazione nel Comune di Mondolfo. Mutamento delle rispettive circoscrizioni comunali).

Questa legge regionale è stata approvata e promulgata all'esito del procedimento ex art. 133, secondo comma, della Costituzione («La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni»), nell'ambito del quale il 9 marzo 2014 si è tenuto il *referendum* consultivo tra le ritenute «popolazioni interessate» previsto da quest'ultima disposizione. Gli aventi diritto al voto erano infine stati individuati nei residenti di Marotta di Fano e in quelli di alcuni territori limitrofi dei Comuni di Fano e di Mondolfo. A favore del distacco si è espresso il 67,3% di quei complessivi votanti, variamente articolati a seconda dei territori coinvolti.

2. Il Comune di Fano censura le modalità con cui nell'indire la consultazione popolare la Regione Marche ha individuato detto ambito degli elettori chiamati ad esprimersi sulla proposta di mutamento delle circoscrizioni dei due comuni interessati.



A quest'ultimo riguardo, la Regione aveva dapprima — con la deliberazione 15 gennaio 2013, n. 61, di indizione del *referendum* consultivo — delimitato le popolazioni interessate ai soli residenti della frazione di Marotta di Fano, tra i quali vi erano i promotori dell'iniziativa di legge n. 77 del 2011 sulla cui base la procedura per il distacco era stata originata (delibera del consiglio regionale n. 61 del 15 gennaio 2013).

Quindi, in seguito alla sospensiva ai fini del riesame emessa dal Tribunale amministrativo regionale delle Marche adito dal Comune di Fano contro gli atti di indizione del *referendum* consultivo (ordinanza 19 aprile 2013, n. 160, la quale, pur condividendo che per «popolazioni interessate» non si debbono necessariamente intendere tutti i residenti del Comune, aveva affermato che il concetto va definito di volta in volta e in relazione alla particolare situazione socio-economica della zona e che emergeva un difetto di istruttoria e di motivazione nel circoscrivere il *referendum* ai soli residenti in Marotta di Fano, anziché estenderlo ad altri residenti nel Comune di Fano «quali, ad esempio, quelli residenti nelle frazioni limitrofe» e che il timore del mancato raggiungimento del *quorum* strutturale non poteva legittimare l'opposta soluzione di restringere eccessivamente il corpo elettorale), il consiglio regionale, previa revoca dell'originaria delibera indittiva, aveva rinnovato l'indizione estendendo la consultazione alle popolazioni delle frazioni limitrofe dei due comuni interessati dal distacco (delibera consiliare n. 87 del 22 ottobre 2013).

3. Con la sentenza impugnata n. 660 del 18 settembre 2015, il giudice di primo grado adito respingeva il ricorso e motivi aggiunti del Comune di Fano — questi ultimi proposti contro la seconda delibera consiliare di indizione del *referendum* consultivo (nei cui confronti aveva in precedenza negato la sospensiva, con ordinanza n. 6 del 10 gennaio 2014) — giudicando anche manifestamente infondate tutte le censure di illegittimità costituzionale dedotte dall'amministrazione ricorrente in ordine alla legge regionale dichiarativa del distacco, n. 15 del 2014, e alla legge regionale regolatrice dei *referendum* consultivi previsti dallo statuto della Regione Marche, 5 aprile 1980, n. 18 (Norme sui *referendum* previsti dallo statuto).

4. Con l'appello, censurando la sentenza il Comune di Fano ha riproposto i motivi di ricorso e le questioni di incostituzionalità già respinte in primo grado, incentrati sull'assenza nel caso di specie, tanto nelle due leggi regionali quanto nelle delibere del consiglio regionale impuginate, di criteri obiettivi legittimanti la deroga alla regola generale discendente dal più volte citato art. 133, secondo comma, della Costituzione, secondo cui il *referendum* consultivo per il distacco di un Comune dall'altro deve essere esteso a tutti i residenti nei due enti locali interessati dal mutamento delle rispettive circoscrizioni territoriali.

Hanno resistito all'appello la Regione Marche, il Comune di Mondolfo ed il sig. Gabriele Vitali, in proprio e in qualità di rappresentante legale del Comitato pro Marotta unita. Vi aderisce invece il Comitato civico Fano unita.

Questa Sezione del Consiglio di Stato, con sentenza parziale contestuale alla presente ordinanza, ha accolto l'appello, rilevando anche d'ufficio le questioni di legittimità costituzionale che qui si propongono in sede propria.

In particolare:

nella decisione di accoglimento dell'appello del Comune di Fano la Sezione ha ritenuto illegittima la citata delibera di indizione del *referendum* consultivo, perché la Regione Marche ha chiamato a partecipare al *referendum* previsto dalla citata disposizione della Costituzione non tutte le popolazioni residenti nei due comuni interessati dalla proposta di modifica circoscrizionale, ma solo quella di Marotta di Fano e delle frazioni limitrofe nei due comuni;

in particolare, la Sezione ha ritenuto manifestamente infondate le censure di illegittimità costituzionale sollevate dall'amministrazione comunale appellante con riguardo:

a) alla legge regionale delle Marche 5 aprile 1980, n. 18 (Norme sui *referendum* previsti dallo statuto), nella parte in cui prevede che i *referendum* consultivi devono tenersi presso «le popolazioni interessate» (art. 20, comma 2), per violazione del citato art. 133, secondo comma, della Costituzione;

b) alla legge regionale dichiarativa del distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano al Comune di Mondolfo (legge regionale 23 giugno 2014, n. 15, sopra citata), in via derivata rispetto all'illegittimità della legge n. 18 del 1980;

c) in via autonoma, alla medesima legge dichiarativa del distacco, perché asseritamente emanata con l'intento di interferire con la funzione giurisdizionale;

in estrema sintesi, la Sezione ha infatti osservato che:

I) in base alla giurisprudenza costituzionale formatasi sull'art. 133, comma 2, della Carta fondamentale non possono essere escluse dalla consultazione referendaria le popolazioni direttamente interessate al mutamento circoscrizionale, né possono essere escluse a priori quelle che essendo comunque residenti nei comuni interessati dalla proposta di mutamento, sebbene non direttamente coinvolte, in linea di principio vantano comunque un interesse ad esprimersi su di essa, mentre le stesse possono essere escluse solo in casi «particolari ed eccezionali» (Corte costituzionale, sentenza 15 settembre 1995, n. 433);



I.1) dalla medesima giurisprudenza si evince che spetta alla legge regionale la definizione dei criteri in base ai quali escludere di volta in volta le popolazioni non direttamente interessate dalla partecipazione al *referendum* consultivo, ma che, tuttavia, in assenza di criteri, la definizione di tali popolazioni può legittimamente essere demandata alla sede amministrativa (al momento dell'indizione del *referendum* consultivo), cosicché la scelta in concreto compiuta può essere eventualmente censurata davanti al giudice amministrativo;

I.2) la legge regionale n. 18 del 1980 censurata dal Comune di Fano reca all'art. 20 una formula («sentite le popolazioni interessate») riproduttiva del dettato costituzionale, e cioè dell'art. 133, secondo comma, della Costituzione, e dunque non in contrasto con quest'ultimo;

2) conseguentemente, la legge regionale del 2014 dichiarativa del distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano non è illegittima in via derivata dalla legge regolatrice del *referendum* per violazione del medesimo parametro;

3) inoltre, trattandosi del doveroso atto conclusivo del procedimento prefigurato dal più volte ricordato art. 133, secondo comma, la legge regionale n. 15 del 2014 non può nemmeno essere ritenuta adottata in violazione del divieto del legislatore di interferire nell'attività giurisdizionale;

nondimeno, malgrado la dichiarazione di manifesta infondatezza delle questioni di illegittimità costituzionale sollevate dal Comune di Fano, questa Sezione ha ritenuto che nel caso di specie difettassero in concreto quelle condizioni «particolari ed eccezionali» che giustificano la deroga al principio generale, discendente dall'art. 133, secondo comma, della Costituzione e ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui in linea di principio tutte le popolazioni residenti nei comuni interessati dalla proposta di mutamento circoscrizionale devono partecipare al *referendum* consultivo;

conseguentemente, la Sezione ha annullato la cita delibera del consiglio regionale delle Marche di indizione del *referendum* consultivo sulla proposta di distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano (delibera n. 87 del 22 ottobre 2013);

tuttavia, la Sezione, richiamando una giurisprudenza della Corte costituzionale reso in un caso affine a quello oggetto del presente giudizio (sentenze 11 giugno 1999, n. 225 e 226), ha rilevato di non potere emettere analoga statuizione demolitoria nei confronti della più volte menzionata legge regionale n. 15 del 2014 dichiarativa del distacco, a causa del relativo valore e della relativa forza;

in ragione di ciò, questa Sezione rileva che una simile pronuncia nei confronti dell'atto legislativo conclusivo del procedimento ex art. 133, secondo comma, della Costituzione, può essere emessa solo dalla Corte costituzionale;

quindi, la questione di legittimità costituzionale della legge regionale delle Marche del 23 giugno 2014, n. 15, nel suo complesso, non appare manifestamente infondata per violazione del più volte ricordato parametro costituzionale dell'art. 133, secondo comma, della Costituzione, ed in particolare perché direttamente contrastante con esso, senza l'intermediazione di una legge regionale enunciativa dei criteri di deroga alla partecipazione totalitaria delle popolazioni interessate a sua volta illegittima, come invece ritenuto dal Comune di Fano;

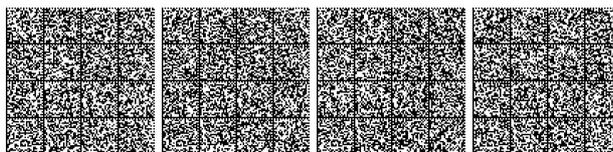
la questione sotto i profili ora evidenziati è anche rilevante nel presente giudizio, dal momento che, pur annullati con la sentenza parziale resa da questa Sezione gli atti della fase amministrativa del procedimento ex art. 133, secondo comma, della Costituzione, permane tuttora l'atto conclusivo di legge, e quindi l'effetto dichiarativo da esso discendente, ovvero il distacco della frazione di Marotta avverso in questo giudizio dal Comune di Fano: il che, trattandosi di norma primaria, è di ostacolo alla pronuncia costitutiva di annullamento degli atti del *referendum* consultivo, e comunque della satisfattività della pronuncia stessa (considerato anche che la detta legge regionale non menziona espressamente il previo procedimento referendario e dunque non si presta ad un'automatica rilevazione di inefficacia una volta dichiarato illegittimo quel procedimento);

con la detta contestuale sentenza, la Sezione ha svolto a questi riguardi le considerazioni testuali che qui si riportano e si richiamano:

[...] La statuizione di annullamento di questa delibera deve comunque essere posta in relazione con la sopravvenuta legge regionale n. 15 del 2014, dichiarativa del distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano.

Si tratta di legge regionale, storicamente promulgata all'esito del *referendum* consultivo indetto con la medesima delibera, a conclusione della fattispecie prevista dal più volte citato art. 133, secondo comma, della Costituzione.

Nondimeno, detto legge regionale non fa riferimento, vuoi nelle premesse, vuoi nell'articolato, all'esito della detta consultazione popolare. Il collegamento è desumibile soltanto attraverso i lavori preparatori. Vero è che la volontà della legge regionale è degli organi legislativi regionali e che il *referendum* consultivo ne è solo un presupposto atto a valutare la volontà espressa nel *referendum* da tali popolazioni direttamente interessate (Corte costituzionale, n. 47 del 2003). Ma resta patente che se questa legge regionale non fosse collegata al previo esperimento di una regolare e legittima



tima consultazione referendaria delle «popolazioni interessate» e non prendesse in considerazione l'esito di una corretta consultazione (cioè compiuta legittimamente, senza esclusioni ingiustificate di parte di queste popolazioni), per questo semplice fatto la legge regionale medesima sarebbe in contrasto con lo schema procedimentale dell'art. 133, secondo comma, della Costituzione: e per la sua caratterizzazione di legge-provvedimento sarebbe una legge irragionevole per difetto della possibilità di una congrua valutazione della previa volontà di quelle che davvero risultano le popolazioni interessate; e priva dell'indispensabile presupposto procedimentale.

Si tratta infatti, di una legge-provvedimento (così Corte costituzionale, n. 47 del 2003) (come assume qui l'appellante Comune di Fano), comunque di una legge *sui generis*. In ogni caso, ragione dell'appena ricordata speciale previsione costituzionale, di una legge in inscindibile legame di presupposizione con una legittima consultazione referendaria. Ma mentre la valutazione della legittimità degli atti di indizione del procedimento referendario, vista la natura amministrativa e non legislativa, compete al giudice amministrativo (come qui dedotto in giudizio), non altrettanto è per la legge regionale conseguente, la cui legittimità può essere giudicata soltanto dalla Corte costituzionale.

Sicché, rispetto agli atti del *referendum* consultivo, un'analogia pronuncia di annullamento anche di questa legge regionale non è consentita a questo giudice, a causa del valore e forza di legge dell'atto.

Al tempo stesso, la circostanza della non menzione, nel corpo della legge regionale stessa, del previo procedimento referendario e del suo esito, da un lato sembrano poter escludere l'automatica caducazione della legge regionale stessa all'esito del presente giudizio di annullamento del procedimento referendario (il che rileva in punto di effettività della tutela giurisdizionale qui richiesta e da accordare, per non limitarne gli effetti anche alla luce dell'art. 113, primo e secondo comma, della Costituzione); dall'altro possono apparire di ostacolo, qui immediatamente rilevante, alla stessa pronuncia di annullamento giurisdizionale perché in contrasto con un atto che — per quanto si presti ad essere ascritto a questa speciale categoria di leggi — riveste comunque valore formale di legge (regionale) e perciò vincola il giudice al suo rispetto e qui si presenta di irragionevole ostacolo a una pronuncia realmente e pienamente satisfativa del comune ricorrente.

È patente dunque sotto entrambi i profili la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, in rapporto agli articoli 3, 113, primo e secondo comma, e 133 della Costituzione; il non aver la legge regionale menzionato il previa procedimento referendario concretamente e compiutamente seguito nella concatenazione stabilita dalla Costituzione, rende la legge stessa irragionevolmente autonoma e lesiva della sequenza inderogabilmente stabilita dall'art. 133 della Costituzione (che postulerebbe invece l'espressa integrazione formale della legge regionale con gli atti presupposti) e, seppur apparentemente, la rende indenne dall'annullamento giurisdizionale che qui si dispone. Ciò che, per quanto non sollevato dal Comune di Fano, si solleva d'ufficio.

Vale del resto ricordare che in una fattispecie di legge-provvedimento che presenta, per quanto qui rileva, somiglianze con quella oggetto del presente giudizio si registra una giurisprudenza costituzionale, citata dalle parti appellate, che accolse il conflitto di attribuzioni di una regione contro la pronuncia di annullamento emessa da un tribunale amministrativo regionale nei confronti dell'atto iniziale della fase legislativa di un unitario procedimento di approvazione di uno strumento urbanistico sovracomunale, dopo la prodromica fase amministrativa (Corte costituzionale, 11 giugno 1999, n. 225 e n. 226, che ha accolto il conflitto di attribuzioni nella parte relativa all'annullamento in sede giurisdizionale amministrativa dell'atto con cui una giunta regionale aveva disposta la trasmissione del piano territoriale di coordinamento da essa approvato al consiglio regionale per la successiva approvazione di competenza di quest'ultimo organo con legge regionale).

Pertanto, il percorso obbligato per l'integrale ed esaustivo annullamento degli atti del procedimento di distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano consiste nel rimettere alla Corte costituzionale la questione di legittimità, per contrasto con gli articoli e 3, 113, primo e secondo comma, e 133, secondo comma, della Costituzione della legge regionale delle Marche n. 15 del 2014.

P. Q. M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione quinta), non definitivamente pronunciando sull'appello come in epigrafe proposto, visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3, 113, primo e secondo comma, e 133, secondo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale della legge regionale delle Marche 23 giugno 2014, n. 15.



Sospende il giudizio in corso e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. Ordina che a cura della Segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti e sia comunicata al Presidente del Consiglio dei ministri.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 luglio 2016 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente;
 Fabio Franconiero, consigliere, estensore;
 Raffaele Prosperi, consigliere;
 Alessandro Maggio, consigliere;
 Stefano Fantini, consigliere.

Il Presidente: SEVERINI

L'estensore: FRANCONIERO

16C00312

N. 230

Ordinanza del 13 giugno 2016 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Balloriani Massimiliano contro Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa ed altri

Giustizia amministrativa - Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa - Elezione del consiglio di presidenza e proclamazione degli eletti - Preferenza unica - Elezioni suppletive tra i magistrati appartenenti al corrispondente gruppo elettorale in caso di dimissioni o cessazione di uno dei componenti elettivi.

- Decreto legislativo 7 febbraio 2006, n. 62 (Modifica della disciplina concernente l'elezione del Consiglio di presidenza della Corte dei conti e del Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa, a norma dell'articolo 2, comma 17, della legge 25 luglio 2005, n. 150), art. 1, comma 2; legge 27 aprile 1982, n. 186 (Ordinamento della giurisdizione amministrativa e del personale di segreteria ed ausiliario del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali), art. 9, comma 3, come modificato dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 7 febbraio 2006, n. 62.

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE QUINTA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 2292 del 2016, proposto dal dott. Massimiliano Balloriani, rappresentato e difeso dall'avv. Angelo Giuseppe Orofino, con domicilio eletto presso la segreteria del Consiglio di Stato, in Roma, piazza Capo di Ferro, 13;

Contro:

Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa, Consiglio di Stato, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Presidente della Repubblica, Presidenza del Consiglio di Stato, Presidenza del Consiglio dei ministri;

Nei confronti di: dott. Salvatore Gatto Costantino;

Per la riforma dell'ordinanza cautelare del T.A.R. Lazio — Roma, Sezione II n. 423/2016, resa tra le parti, concernente un diniego di scorrimento della graduatoria degli eletti al Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa e del Consiglio di Stato;



Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella Camera di consiglio del giorno 28 aprile 2016 il consigliere Fabio Franconiero e uditi per le parti gli avvocati Angelo Giuseppe Orofino e Gianna Maria De Socio per l'Avvocatura generale dello Stato;

Premesso in fatto:

il consigliere di Tribunale amministrativo regionale dott. Massimiliano Balloriani ha chiesto al Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa di subentrare nell'organo di autogoverno in sostituzione della dott.ssa Linda Sandulli, decaduta dalla carica per dimissioni il 17 novembre 2015, attraverso lo scorrimento della graduatoria risultante dalle elezioni tenutesi il 13 aprile 2013, in virtù della sua posizione di primo dei non eletti per la componente dei magistrati in servizio presso i tribunali amministrativi regionali, nel cui ambito era stata invece eletta la dott.ssa Sandulli;

l'istanza del dott. Balloriani è stata respinta dal Consiglio di presidenza con delibera adottata nella seduta del 4 dicembre 2015, comunicata con nota del segretario di prot. 25100 del 18 dicembre successivo;

a base del rigetto è stata posta la circostanza che in seguito alle modifiche introdotte dal decreto legislativo 7 febbraio 2006, n. 62 («Modifica della disciplina concernente l'elezione del Consiglio di presidenza della Corte dei conti e del Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa, a norma dell'art. 2, comma 17, della legge 25 luglio 2005, n. 150») alla legge di ordinamento della giurisdizione amministrativa 27 aprile 1982, n. 186, il sistema elettorale dell'organo di autogoverno non prevede più che i componenti venuti a mancare prima della scadenza naturale siano sostituiti con i non eletti, attraverso lo scorrimento della graduatoria nel corrispondente gruppo elettorale, ma con membri eletti all'esito di apposite elezioni suppletive;

il dott. Balloriani ha impugnato questi provvedimenti con ricorso proposto davanti al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio — sede di Roma, nel quale ha formulato plurime censure di incostituzionalità nei confronti delle modifiche introdotte nel 2006, instando per la sospensione cautelare dei provvedimenti impugnati;

nelle more è stato avviato il procedimento elettorale previsto dalla normativa introdotta nel 2006, con l'indizione delle elezioni suppletive per il giorno 13 marzo 2016 (decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 10 del 22 gennaio 2016);

quindi, all'esito della Camera di consiglio del 28 gennaio 2016 il Tribunale amministrativo adito ha respinto l'istanza cautelare con l'ordinanza in epigrafe, impugnata dal dott. Balloriani con il presente appello ex art. 62 cod. proc. amm., in cui sono riproposte le censure di incostituzionalità già articolate nel ricorso originario e giudicate manifestamente infondate dal giudice di primo grado;

si sono costituiti in resistenza all'appello il Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa e il Consiglio di Stato.

Considerato in diritto:

non può innanzitutto essere accolta l'istanza cautelare formulata dal dott. Balloriani in via principale, e cioè la sospensione dell'efficacia dei provvedimenti impugnati al fine di un loro riesame «tenendo conto del quadro normativo esistente anteriormente all'entrata in vigore della norma sospettata di incostituzionalità» (così nelle conclusioni dell'appello);

con questa richiesta viene sollecitata la disapplicazione in via amministrativa di norme di legge vigenti a scopo di tutela di un interesse pretensivo, ed in particolare al fine di ottenere in via interinale la modifica della composizione del Consiglio di presidenza, il quale — a quanto riferito dai difensori delle parti in Camera di consiglio — risulta attualmente costituito nella sua, pienezza, dopo che all'esito delle elezioni suppletive tenutesi il 13 marzo 2016 è stato immesso nella carica lasciata dalla dott.ssa Sandulli il Consigliere di tribunale amministrativo dott. Salvatore Gatto Costantino, odierno controinteressato (cui l'appello è stato ritualmente notificato);

pertanto, in seguito alla ricomposizione dell'organo di autogoverno devono essere ritenute prevalenti le esigenze di assicurare la stabilità delle sue deliberazioni;

inoltre, a fronte della medesima circostanza la domanda cautelare appare trascendere il limitato ambito di controllo diffuso di costituzionalità esercitabile a fini meramente cautelari dal giudice amministrativo (Cons. Stato, Ad. plen., ord. 20 dicembre 1999, n. 2);

può invece essere accolta l'istanza del dott. Balloriani di rimettere alla Corte costituzionale la questione di illegittimità costituzionale delle modifiche che il decreto legislativo n. 62 del 2006 ha apportato al sistema elettorale previsto per l'organo di autogoverno della giurisdizione amministrativa, nei termini di seguito precisati;



diversamente da quanto ritenuto dal Tribunale amministrativo, questa Sezione ritiene infatti non manifestamente fondate, oltre che rilevanti, le censure di violazione dell'art. 76 Cost., per eccesso del citato decreto legislativo del 2006 rispetto alla legge di delegazione sulla cui base è stato emanato, 25 luglio 2005, n. 150, («Delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, per il decentramento del Ministero della giustizia, per la modifica della disciplina concernente il Consiglio di presidenza, della Corte dei conti e il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, nonché per l'emanazione di un testo unico»);

come sopra accennato, sospetti di incostituzionalità dell'odierno appellante si indirizzano al meccanismo di sostituzione dei consiglieri elettivi venuti a mancare prima della scadenza naturale dell'organo autogoverno;

per questa ipotesi, nel testo originario della legge di ordinamento n. 186 del 1982 era previsto lo scorrimento tra gli «appartenenti al corrispondente gruppo elettorale che seguono gli eletti per il numero dei suffragi ottenuti» (comma 4 dell'art. 7, relativo alla «Composizione del Consiglio di presidenza»);

questa norma è stata quindi abrogata dall'art. 1, comma 2, decreto legislativo n. 62 del 2006;

la modifica è stata disposta in pretesa attuazione della delega contenuta nell'art. 2, comma 17, lettera c), della citata legge n. 150 del 2005, avente ad oggetto «la modifica della disciplina dell'art. 10 della legge 13 aprile 1988, n. 117, e dell'art. 9 della legge 27 aprile 1982, n. 186», e quale principio direttivo (in particolare per la modifica dell'art. 9 della legge n. 186, che qui rileva in via esclusiva): «prevedere che per l'elezione dei magistrati componenti elettivi del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa ciascun elettore abbia la facoltà di votare per un solo componente titolare e un solo componente supplente»;

senonché, nell'attuare la delega di cui alla citata legge n. 150 del 2005, e così introdurre il principio della preferenza unica («Ciascun elettore può votare per un solo componente titolare e per un solo componente supplente»), l'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 62 del 2006 ha anche introdotto le elezioni suppletive «tra i magistrati appartenenti al corrispondente gruppo elettorale per designare, per il restante periodo, il sostituto del membro decaduto o dimessosi», così riformulando il comma 3 dell'art. 9 della legge n. 186 del 1982 (relativo alla «Elezione del Consiglio di presidenza e proclamazione degli eletti»), e disponendo «conseguentemente» l'abrogazione del citato art. 7, comma 4, della medesima legge di ordinamento;

oltre alla delega contenuta nel citato art. 2, comma 17, lettera c), ai fini della delibazione della questione di costituzionalità sollevata dal dott. Ballorini rileva anche il successivo comma 18, il quale prevede che ai fini dell'esercizio della medesima delega «si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui ai commi 2, 3, 4 e 6 dell'art. 1»;

a loro volta, i commi dell'art. 1 della legge n. 150 richiamati da quest'ultima disposizione prevedono:

a) che le disposizioni contenute nei decreti legislativi emanati nell'esercizio della delega divengono efficaci dal novantesimo giorno successivo a quello della loro pubblicazione (comma 2);

b) la delega al Governo ad adottare, «entro i centoventi giorni successivi all'acquisto di efficacia delle disposizioni contenute in ciascuno dei decreti legislativi emanati nell'esercizio della delega (...) i decreti legislativi recanti la disciplina transitoria, se necessaria, le norme eventualmente occorrenti per il coordinamento dei medesimi con le altre leggi dello Stato e l'abrogazione delle norme divenute incompatibili» (comma 3, come modificato dalla legge 24 ottobre 2006, n. 269, «Sospensione dell'efficacia nonché modifiche di disposizioni in tema di ordinamento giudiziario»);

c) la disciplina del procedimento di approvazione dei decreti delegati (comma 4);

d) la delega al Governo, da attuare con la medesima procedura, per emanare «disposizioni correttive», entro due anni dalla data di acquisto di efficacia di ciascuno dei decreti legislativi emanati nell'esercizio della delega (comma 6);

tutto ciò precisato, il punto decisivo ai fini del giudizio di non manifesta infondatezza demandato a questo giudice consiste nello stabilire se, da un lato, la regola delle elezioni suppletive per consiglieri venuti a mancare prima della scadenza naturale e, dall'altro lato, lo scorrimento in favore dei non eletti della graduatoria risultante dalle elezioni per il rinnovo dell'organo di autogoverno, si pongano rispetto al principio della preferenza unica introdotto per quest'ultimo dalla legge di delegazione, rispettivamente, quale regola necessaria al coordinamento con le altre leggi dello Stato e quale norma divenuta incompatibile e quindi da abrogare;

con riguardo al coordinamento «con le altre leggi dello Stato», deve innanzitutto rilevarsi che esso sottende all'esigenza di armonizzare queste ultime con il principio della preferenza unica introdotto *ex novo*, in modo da rendere coerente la complessiva disciplina ed evitare possibili contraddizioni, aporie, illogicità ed incongruenze che possano compromettere l'attuazione pratica della modifica legislativa;



si tratta di un'esigenza immanente allorché per interventi di riforma di ampiezza e complessità del tipo di quello attuato con legge n. 150 del 2005 (peraltro principalmente nei confronti della magistratura ordinaria, come si evidenzierà *infra*), il legislativo faccia ricorso allo strumento della delega al Governo ex art. 76 Cost.;

il coordinamento deve quindi intendersi riferito alle integrazioni e correzioni direttamente imposte dalle modifiche alla materia che il decreto delegato è destinato ad introdurre, ma non può essere invece inteso nel senso di consentire al Governo di esprimere ulteriori opzioni di politica legislativa, pena altrimenti l'alterazione degli equilibri fissati dalla Costituzione tra i due poteri titolari della funzione di indirizzo politico generale, che nel citato art. 76 della Carta fondamentale si traducono nell'obbligo che in sede di legge di delegazione siano delimitati l'oggetto ed il tempo della delega, e inoltre che individuati i principi ed i criteri direttivi cui attenersi nel relativo esercizio;

l'abrogazione delle disposizioni incompatibili è quindi una diretta conseguenza del coordinamento, rappresentandone lo strumento necessario per eliminare tutte le contraddizioni normative cui poc'anzi si accennava, che un intervento riformatore potrebbe introdurre nel tessuto dell'ordinamento giuridico;

non a caso è prassi ormai consolidata che per riforme del genere di quello poco sopra descritto le deleghe siano plurime, ed in particolare che oltre a quella relativa all'oggetto della legge delega sia prevista, in successione, l'emanazione di ulteriori disposizioni integrative e correttive, necessarie per «apportare modifiche di dettaglio al corpo delle norme delegate sulla base anche dell'esperienza o di rilievi ed esigenze avanzate dopo la loro emanazione, senza la necessità di far ricorso ad un nuovo procedimento legislativo parlamentare» (Corte costituzionale 26 giugno 2001, n. 206);

rispetto a questo paradigma il caso oggetto del presente giudizio presenta tuttavia alcune peculiarità;

infatti, come sottolineano le amministrazioni resistenti, stante il suo oggetto limitato, la delega per l'introduzione della preferenza unica per l'organo di autogoverno della giurisdizione amministrativa «non necessitava certamente di alcun periodo di verifica né del decorso di ulteriore tempo, e, soprattutto, dell'emanazione di ulteriori decreti delegati atti a disciplinare un aspetto così marginale e di dettaglio rispetto alla complessiva disciplina elettorale» (pag. 6 della memoria costitutiva);

sulla base di questa notazione si può certamente convenire con le stesse amministrazioni circa il fatto che nessuna illegittimità di tipo procedimentale è configurabile per il fatto, invece stigmatizzato dall'appellante, che la delega per le norme di coordinamento non è stata esercitata dal Governo in modo diacronico, ma contestualmente alla modifica del sistema elettorale del Consiglio di presidenza;

infatti, la necessità di coordinare sul piano sostanziale la normativa previgente con quella introdotta *ex novo* ben poteva essere apprezzata già in questa sede proprio in ragione di un oggetto limitato della delega principale;

al medesimo riguardo occorre sottolineare, come già sopra accennato, che la facoltà riconosciuta all'Esecutivo dall'art. 1, comma 3, legge n. 150 del 2005 in esame di emanare ulteriori decreti legislativi recanti le norme eventualmente occorrenti per il coordinamento con le altre leggi dello Stato e l'abrogazione delle norme divenute incompatibili con quelle introdotte in attuazione della delega è principalmente riferibile alla complessiva riforma ordinamentale della magistratura ordinaria;

quest'ultima è infatti quella principalmente interessata dal disegno riformatore della legge n. 150 del 2005, differenza della magistratura amministrativa, per la quale era prefigurata la sola modifica al sistema elettorale dell'organo di autogoverno attraverso la preferenza unica di cui al citato art. 17, comma 2, lettera c);

tuttavia si pongono dubbi di legittimità costituzionale di carattere sostanziale per effetto dell'introduzione di un nuovo meccanismo di sostituzione dei consiglieri venuti a mancare prima della scadenza naturale, e cioè per un profilo del tutto obliterato dalla legge di delegazione ed inoltre del tutto indifferente rispetto al sistema di espressione del voto in sede di rinnovo dell'organo;

anche la correlativa abrogazione dello scorrimento della graduatoria a favore dei non eletti non si pone in termini di consequenzialità (per usare le parole del legislatore delegato) rispetto al coordinamento previsto nella legge di delegazione, ma costituisce l'inevitabile riflesso dell'introduzione a posteriori, nel decreto delegato, di un nuovo istituto;

la consequenzialità non è dunque verticale, nel rapporto tra legge delega e decreto delegato, ma orizzontale ed interna a quest'ultimo, ed in particolare alle scelte autonomamente compiute dal Governo in esso;

tanto premesso, come anche evidenziato dal Tribunale amministrativo nell'ordinanza qui appellata, la giurisprudenza costituzionale è attestata nel senso che i limiti posti al Governo dall'oggetto e dai principi e criteri direttivi fissati nella legge delega devono essere interpretati in modo elastico, tenuto conto dell'ineliminabile margine di discrezionalità che viene esplicitata nell'emanazione di atti aventi forza di legge, e nei limiti di una compatibilità imposta dall'esigenza di dettare in sede di attuazione della delega la necessaria e coerente disciplina di «sviluppo» delle scelte



espresse dal legislatore delegante (da ultimo: sentenza 24 settembre 2015, n. 194, richiamata nell'ordinanza appellata, negli stessi termini, solo per citare le più recenti pronunce della Corte costituzionale in materia, *cf.* le sentenze del 6 ottobre 2014, n. 229, 14 marzo 2014, n. 50, 19 luglio 2013, n. 219, 24 giugno 2010, n. 230, 11 aprile 2008, n. 98);

nell'ambito di questa linea interpretativa, la Corte costituzionale ha precisato che occorre muovere dalla finalità complessiva della delega e tenere conto della ineludibile esigenza che i principi ispiratori in essa espressi ai sensi del più volte citato art. 76 Cost. siano completati in proposizioni normative puntuali, cosicché non può essere censurato un esercizio da parte del Governo del potere delegato che si mantenga compatibile con le scelte di fondo operate nell'ambito della cornice tracciata dal Parlamento;

tuttavia, le pronunce ora richiamate sono relative ad interventi di riforma di interi settori di disciplina o, comunque, complessi normativi connotati da una certa organicità, nei quali le opzioni di politica legislativa «aperte» dalla delega rivestono inevitabilmente altrettanta ampiezza, così da confinare l'eccesso rispetto a quest'ultima rilevante ai sensi dell'art. 76 Cost. ai casi in cui i decreti emanati dal Governo concernano «un campo di interessi così connotato nell'ordinamento, da non poter essere assorbito in campi più ampi e generici, e da esigere, invece, di essere autonomamente individuato attraverso la delega» (così le sentenze richiamate);

il caso in esame non è tuttavia ascrivibile a questa tipologia di riforma;

come infatti già accennato in precedenza i caratteri dell'organicità e della complessità si addicono alla riforma dell'ordinamento riguardante la magistratura ordinaria, di cui la legge n. 150 del 2005 ha costituito la cornice per un profondo intervento modificativo del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, ma non certo alla settoriale modifica che ha riguardato il sistema di elezione dell'organo di autogoverno della giurisdizione amministrativa;

pertanto, laddove l'oggetto della delega sia così circoscritto il sindacato costituzionalità nei confronti del decreto delegato sotto il profilo dell'eccesso è evidentemente ammesso in modo più ampio e puntuale;

alcuni precedenti anche recenti della Corte costituzionale, rese in fattispecie aventi analogie con quella oggetto del presente giudizio, ed in cui l'operato del Governo è stato censurato, depongono nel senso ora accennato;

si allude in particolare alla sentenza 4 ottobre 2010, n. 293, in cui si è ritenuto che esulasse dai limiti del riordino e del coordinamento formale delle disposizioni vigenti in una specifica materia l'introduzione *ex novo* di un istituto non previsto in precedenza (si tratta in particolare dall'acquisizione sanante nelle espropriazioni; in termini analoghi si veda anche: Corte costituzionale 5 aprile 2012, n. 80);

a fortiori i principi espressi nelle pronunce costituzionali da ultimo richiamate sembrano applicabili al caso di specie, in cui — come finora sottolineato — la modifica ordinamentale prevista dalla legge delega si appuntava su un aspetto di dettaglio;

per le ragioni finora esposte la questione sollevata dall'appellante sotto il profilo dell'eccesso di delega ex art. 76 Cost. risulta quindi non manifestamente infondata;

la medesima questione è anche rilevante nel presente giudizio, dal momento che gli atti impugnati sono stati adottati in applicazione delle disposizioni legislative censurate;

sul punto, occorre da ultimo osservare che, diversamente da quanto ritenuto dall'Avvocatura dello Stato nella propria memoria, gli atti impugnati sono immediatamente lesivi degli interessi del dott. Balloriani, perché con essi l'organo di autogoverno della giurisdizione amministrativa ha definitivamente espresso la propria posizione in ordine all'istanza formulata per beneficiare dello scorrimento della graduatoria risultante dalle elezioni tenutesi nel 2013, rigettandola per le ragioni sopra esposte;

si conviene invece con la difesa erariale circa il fatto che parimenti lesivo degli interessi azionati dall'odierno appellante è il decreto del Presidente del Consiglio di indizione delle elezioni suppletive, ma per stessa ammissione contenuta in memoria costitutiva anche quest'atto

è stato impugnato dal dott. Balloriani «con motivi aggiunti depositati innanzi al T.A.R. Lazio il 23 marzo 2016 e per i quali si è in attesa di conoscere la data di discussione della c.c. (Camera di consiglio n.d.e.) per la trattazione dell'istanza cautelare ivi contenuta» (pag. 4 della memoria);

deve ancora darsi atto che, come concordemente riferito dalle parti in Camera di consiglio, è stata perfezionata la nomina del dott. Gatto Costantino, all'esito delle elezioni suppletive;

tuttavia, sul punto sono condivisibili le deduzioni formulate dalla difesa dell'appellante in Camera di consiglio, e cioè che quest'ultimo provvedimento è suscettibile di essere annullato nel presente giudizio in via derivata rispetto al decreto di indizione delle elezioni, in virtù del rapporto di presupposizione necessaria esistente tra i due atti in questione;

da ultimo, sono invece manifestamente infondate le ulteriori censure di costituzionalità sollevate dal dott. Balloriani;



in particolare, per effetto dell'introduzione delle elezioni suppletive non si profila alcuna violazione dei principi di buon andamento della pubblica amministrazione e dell'integrale copertura delle leggi comportanti nuovi oneri a carico del bilancio dello Stato, ai sensi degli articoli 97 e 81 Cost.;

con riguardo alla prima doglianza, nessun apprezzabile pregiudizio alla funzionalità dell'organizzazione della giustizia amministrativa eccedente i limiti della ragionevolezza è configurabile per effetto della necessità di indire elezioni suppletive;

tanto meno risulta violato il principio di cui al citato art. 81 della Carta fondamentale, non avendo l'odierno appellante nemmeno specificato quale sarebbe l'autorizzazione di spesa prevista dal decreto legislativo n. 62 del 2006 per lo svolgimento delle elezioni suppletive dallo stesso non coperta;

il dott. Balloriani solleva infine una censura di irragionevolezza ex art. 3 Cost., incentrata sul raffronto con il sistema elettorale previsto per il Consiglio superiore della magistratura, in cui pur a fronte del medesimo sistema di espressione del voto, e cioè la preferenza unica (introdotto con legge 28 marzo 2002, n. 44 — «Modifiche alla legge 24 marzo 1958, n. 195, recante norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura»), è nondimeno prevista la surroga dei consiglieri venuti a mancare mediante scorrimento della graduatoria risultante dalle elezioni per il rinnovo dell'organo, anziché le elezioni suppletive;

anche questo profilo non supera tuttavia il giudizio di non manifesta infondatezza necessario a, rimettere la questione alla Corte costituzionale, dal momento che lo stesso si fonda su considerazioni di coerenza complessiva del sistema elettorale degli organi di autogoverno delle magistrature, nel rapporto con la base elettiva e le componenti associative espressive di quest'ultima, rientranti negli ampi margini di apprezzamento discrezionale del legislatore nella disciplina di tale materia;

peraltro, quest'ultimo rilievo avvalorava dubbi di eccesso di delega dell'art. 1, comma 2, del decreto n. 62 del 2006 sopra esposti, perché, attraverso la comparazione con altri sistemi elettivi degli organi di autogoverno delle magistrature, fornisce la conferma che le elezioni suppletive non costituiscono una «variabile dipendente» della preferenza unica, ad essa strettamente consequenziale, ma ne rappresentano un aspetto ulteriore e autonomo, relativo alla composizione dell'organo dopo che le elezioni si sono svolte, e in particolare finalizzato a ricostituirne la sua composizione plenaria allorché questa sia venuta a mancare nel corso della sua durata;

il presente giudizio d'appello deve quindi essere sospeso nelle more della definizione dell'incidente di costituzionalità promosso con la presente ordinanza, sotto l'esclusivo profilo della violazione dell'art. 76 della Costituzione e delle norme interposte di cui alla legge delega n. 150 del 2005 sopra esaminate.

P. Q. M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione quinta), non definitivamente pronunciando sull'appello come in epigrafe proposto, visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 76 della Costituzione, 2, commi 17, lettera c), e 18, e 1, comma 3, della legge 25 luglio 2005, n. 150, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 7 febbraio 2006, n. 62 e dell'art. 9, comma 3, della legge 27 aprile 1982, n. 186, come modificato dal citato articolo del decreto legislativo n. 62 del 2006.

Sospende il giudizio in corso e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che a cura della segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti e sia comunicata al Presidente del Consiglio dei ministri.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 28 aprile 2016 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente;
Sandro Aureli, consigliere;
Claudio Contessa, consigliere;
Fabio Franconiero, consigliere, estensore;
Raffaele Prospero, consigliere.

Il Presidente: CARINGELLA

L'estensore: FRANCONIERO



N. 231

*Ordinanza del 28 dicembre 2015 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio
sul ricorso proposto da Solinluc S.r.l. contro Presidenza del Consiglio dei ministri ed altri*

Energia - Interventi sulle tariffe incentivanti dell'elettricità prodotta da impianti fotovoltaici di potenza superiore a 200 KW - Rimodulazione a decorrere dal 1° gennaio 2015 - Modalità di erogazione.

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, art. 26, commi 2 e 3.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE TERZA TER)

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 14677 del 2014, proposto dalla Solinluc Srl, rappresentata e difesa dagli avv.ti Romina Zanvetto, Maria Bruschi, Massimiliano Mangano, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Massimiliano Mangano in Roma, Via Antonio Stoppani, n. 1;

Contro:

Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dello sviluppo economico, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura, domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

Gestore Servizi Energetici Gse Spa;

Nei confronti di Soc Vr Gwind 840 Srl;

Per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia:

dei decreti del Ministero dello sviluppo economico del 16 e del 17 ottobre 2014, con relativi allegati e tabelle, riferiti, rispettivamente, all'art. 26, comma 2 e 26, comma 3, dell'11 agosto 2014, n. 116;

del Parere, datato 16 ottobre 2014, dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas n. 504/2014/I/EFR al Ministero dello sviluppo economico sullo schema di decreto recante i criteri per la rimodulazione degli incentivi spettanti per gli impianti fotovoltaici di potenza nominale superiore ai 200 kw;

delle Tabelle contenenti i valori dei coefficienti di rimodulazione (1-Xi) da moltiplicare ai previgenti incentivi (I_{old}) sulla base di quanto previsto dall'Allegato 1 del decreto ministeriale 17 ottobre 2014 nel caso di scelta dell'opzione b) individuata dall'art. 26, comma 3, legge 11 agosto 2014, n. 116, pubblicate sul sito web del GSE in data 28 ottobre 2014;

delle «Istruzioni operative per gli interventi sulle tariffe incentivanti relative agli impianti fotovoltaici, ai sensi dell'art. 26 della legge n. 116/2014» (cd. legge competitività) pubblicate sul sito web del G.S.E. in data 3 novembre 2014;

nonché di ogni altro atto connesso, preordinato e consequenziale ai precedenti impugnati ivi compreso il decreto-legge 24 giugno 2014 n. 91;

previa disapplicazione dell'art. 26 della legge n. 116/2014» (cd. legge competitività) di conversione, con modificazioni del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, recante disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimento derivanti dalla normativa europea, per violazione dei principi della direttiva 2009/28/CE e dei principi generali del diritto comunitario di tutela dell'affidamento, della certezza del diritto, della parità di trattamento;



in subordine, previa remissione alla Corte di giustizia dell'Unione europea dell'interpretazione pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (ex art. 234 TCE), della conformità dell'art. 26 della suddetta legge 11 agosto 2014, n. 116 di conversione, con modificazioni del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 e dei decreti del MISE di data 16 ottobre 2014 e 17 ottobre 2014, ai principi di diritto comunitario e alle norme della direttiva 2009/28/CE;

ovvero, in alternativa, previa remissione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 della suddetta legge 11 agosto 2014, n. 116 di conversione con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, per violazione degli articoli 2, 3, 24, 25, 41, 42 e 97 della Costituzione e/o per violazione degli articoli 11, 113 e 117, primo comma della Costituzione.

Riservata l'azione di condanna delle Amministrazioni resistenti al risarcimento di tutti i danni causati dall'illegittimità dei provvedimenti impugnati con il presente ricorso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Presidenza del Consiglio dei ministri e di Ministero dello sviluppo economico e di Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e di Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 giugno 2015 la dott.ssa Anna Maria Verlengia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Con ricorso, spedito per la notifica a mezzo posta il 13 novembre 2014 e depositato il 26 novembre 2014, la società SOL.IN. LUC. s.r.l., ha impugnato i decreti del 16 e del 17 ottobre 2014, il Parere, datato 16 ottobre 2014, dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas n. 504/2014/I/EFR, le Tabelle contenenti i valori dei coefficienti di modulazione (1-Xi) da moltiplicare ai previgenti incentivi (I *old*) sulla base di quanto previsto dall'Allegato 1 del decreto ministeriale 17 ottobre 2014 e le Istruzioni operative per gli interventi sulle tariffe incentivanti relative agli impianti fotovoltaici, ai sensi dell'art. 26 della legge n. 116/2014, in via principale, previa disapplicazione dell'art. 26 della legge 11 agosto 2014, n. 116 ed, in subordine, la remissione alla Corte di giustizia dell'Unione europea dell'interpretazione pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (ex art. 234 TCE), della conformità dell'art. 26 della suddetta legge 11 agosto 2014, n. 116 di conversione, con modificazioni del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 e dei decreti del MISE di data 16 ottobre 2014 e 17 ottobre 2014, ai principi di diritto comunitario e alle norme della direttiva 2009/28/CE o, in alternativa, la remissione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 della suddetta legge 11 agosto 2014 n. 116 di conversione con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014 n. 91, per violazione degli articoli 2, 3, 24, 25, 41, 42 e 97 della Costituzione e/o per violazione degli articoli 11, 113 e 117, primo comma della Costituzione.

Con il primo motivo di gravame parte ricorrente denuncia l'illegittimità dell'art. 26 della legge n. 116/2014 per asserito contrasto con gli articoli 2, 3, 24, 25, 41, 42, 77, 97 della Costituzione, nonché degli articoli 113 e 117 Cost. in relazione ai principi comunitari della tutela dell'affidamento e certezza del diritto e della direttiva 2009/28/CE (Direttiva 23 aprile 2009 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili). Denuncia, altresì, l'irragionevolezza ed arbitrarietà della disposizione per violazione del principio di affidamento, di irretroattività delle norme e della tutela della libera iniziativa economica, nonché per violazione della parità di trattamento, uguaglianza ed imparzialità.

Con un secondo motivo denuncia la violazione dei principi comunitari della tutela dell'affidamento e certezza del diritto e della direttiva 2009/38/CE.

Il Ministero dello sviluppo economico si è costituito con memoria depositata il 15 gennaio 2015 per resistere al ricorso.

Con successiva memoria di costituzione la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Autorità garante per l'energia elettrica e per il gas hanno eccepito l'inammissibilità della domanda di mero accertamento, insistendo sulla legittimità della disposizione di cui all'art. 26, decreto-legge n. 91/2014, illustrandone le ragioni economiche e valorizzando le misure compensative adottate nel medesimo provvedimento normativo.

All'udienza pubblica del 25 giugno 2015 il ricorso è stato trattenuto in decisione.



DIRITTO

1. Con separata sentenza parziale, ai sensi dell'art. 33, comma 1, del codice del processo amministrativo, il Tribunale ha definito la questione pregiudiziale relativa alla giurisdizione del giudice amministrativo.

Con la presente ordinanza il Tribunale solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, del decreto-legge n. 91/2014, convertito nella legge n. 116/2014, il quale ha previsto, per i soli impianti fotovoltaici di potenza nominale superiore a 200 kW, come quelli di cui è titolare la ricorrente, la rideterminazione degli incentivi in misura ridotta rispetto a quelli attualmente praticati in base alle convenzioni stipulate dalla ricorrente con il GSE ed ancora in corso, per violazione degli articoli degli articoli 3 e 41 e del principio del legittimo affidamento; 11 e 117, primo comma, Cost. in relazione alle norme e ai principi comunitari ed internazionali; dell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; dell'art. 77 Cost.

Oggetto della domanda proposta con il ricorso è l'annullamento dei provvedimenti emanati in attuazione dell'art. 26, commi 2 e 3, decreto-legge n. 91/2014, previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità della disposizione citata.

L'art. 26 citato, rubricato «Interventi sulle tariffe incentivanti dell'elettricità prodotta da impianti fotovoltaici», ha, infatti, previsto, che:

«2. A decorrere dal secondo semestre 2014, il Gestore dei servizi energetici S.p.A. eroga le tariffe incentivanti di cui al comma 1, con rate mensili costanti, in misura pari al 90 per cento della producibilità media annua stimata di ciascun impianto, nell'anno solare di produzione ed effettua il conguaglio, in relazione alla produzione effettiva, entro il 30 giugno dell'anno successivo. Le modalità operative sono definite dal GSE entro quindici giorni dalla pubblicazione del presente decreto e approvate con decreto del Ministro dello sviluppo economico.

3. A decorrere dal 1° gennaio 2015, la tariffa incentivante per l'energia prodotta dagli impianti di potenza nominale superiore a 200 kW è rimodulata, a scelta dell'operatore, sulla base di una delle seguenti opzioni da comunicare al GSE entro il 30 novembre 2014:

a) la tariffa è erogata per un periodo di 24 anni, decorrente dall'entrata in esercizio degli impianti, ed è conseguentemente ricalcolata secondo la percentuale di riduzione indicata nella tabella di cui all'allegato 2 al presente decreto;

b) fermo restando il periodo di erogazione ventennale, la tariffa è rimodulata prevedendo un primo periodo di fruizione di un incentivo ridotto rispetto all'attuale e un secondo periodo di fruizione di un incentivo incrementato in ugual misura. Le percentuali di rimodulazione sono stabilite con decreto del Ministro dello sviluppo economico, sentita l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, da emanare entro il 1° ottobre 2014 in modo da consentire, nel caso di adesione di tutti gli aventi titolo all'opzione, un risparmio di almeno 600 milioni di euro all'anno per il periodo 2015-2019, rispetto all'erogazione prevista con le tariffe vigenti;

c) fermo restando il periodo di erogazione ventennale, la tariffa è ridotta di una quota percentuale dell'incentivo riconosciuto alla data di entrata in vigore del presente decreto, per la durata residua del periodo di incentivazione, secondo le seguenti quantità:

1) 6 per cento per gli impianti aventi potenza nominale superiore a 200 kW e fino alla potenza nominale di 500 kW;

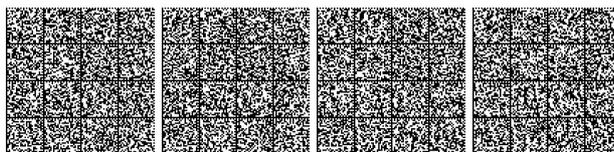
2) 7 per cento per gli impianti aventi potenza nominale superiore a 500 kW e fino alla potenza nominale di 900 kW;

3) 8 per cento per gli impianti aventi potenza nominale superiore a 900 kW.

In assenza di comunicazione da parte dell'operatore il GSE applica l'opzione di cui alla lettera c)».

2. In punto di rilevanza, il Tribunale ritiene che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 del decreto-legge n. 91/2014, convertito nella legge n. 116/2014, sia pregiudiziale alla risoluzione della controversia.

La domanda proposta in giudizio ha, infatti, ad oggetto l'annullamento dei decreti del Ministero dello sviluppo economico adottati in attuazione dell'art. 26, commi 2 e 3, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116», del Parere, datato 16 ottobre 2014, dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas sullo schema di decreto recante i criteri per la rimodulazione degli incentivi spettanti per gli impianti fotovoltaici di potenza nominale superiore ai 200 kw, delle Tabelle contenenti i valori dei coefficienti di rimodulazione (1-Xi) da moltiplicare ai previgenti incentivi e delle istruzioni operative adottate dal Gse, ai sensi dell'art. 26, commi 2 e 3, decreto-legge n. 91/2014, e pubblicate sul sito istituzionale in data 3 novembre 2014.



Sempre in relazione alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale va evidenziato che la ricorrente ha proposto una domanda caducatoria avente ad oggetto atti emanati in attuazione dell'art. 26 decreto-legge n. 91/2014 (la cui conformità alla Costituzione è oggetto di contestazione) che nella fattispecie riveste ruolo e funzione di norma legittimante l'esercizio del potere amministrativo estrinsecatosi con l'adozione degli atti impugnati.

In quest'ottica deve essere precisato che il legislatore dell'emergenza, con l'art. 26 del decreto-legge n. 91/2014, non attribuisce all'amministrazione nessun margine di apprezzamento, fissando, con norma di legge primaria, anche le modalità con le quali operare le riduzioni tariffarie spettanti a destinatari ben individuati (i titolari di impianti fotovoltaici di potenza nominale superiore a 200 KW), così rendendo meramente applicativi i provvedimenti con i quali l'Amministrazione redigerà le Tabelle contenenti i coefficienti di rimodulazione e le Istruzioni Operative.

Qualunque sia l'opzione prescelta ed il contenuto dell'attività amministrativa affidata dal legislatore al Ministro dello sviluppo economico, non verranno meno le riduzioni tariffarie peggiorative rispetto alle agevolazioni previste nelle convenzioni in essere.

L'opzione sub *a*) prevede che l'incentivo venga erogato per un periodo di 24, contro gli attuali 20, ma in misura ridotta in percentuale variabile in ragione del periodo residuo (25% il 12° anno, il 23% il 13°, fino al 17% il 19°).

Il prolungamento per quattro anni non compensa della decurtazione dell'incentivo per il residuo periodo tutti quegli impianti che hanno un lungo periodo residuo (15-12), senza considerare che l'incentivo è commisurato alla vita media degli impianti e che nel tempo aumentano i costi per il mantenimento in efficienza degli stessi.

L'opzione sub *b*) è parimenti peggiorativa ove prevede una riduzione della tariffa per un primo periodo ed un pari incremento nel secondo, atteso che il rendimento di tali impianti nei primi anni di attività è sensibilmente maggiore.

L'opzione sub *c*) è manifestamente peggiorativa laddove prevede un taglio dal 6% all'8% per il residuo periodo di durata dell'incentivazione.

Ne deriva che la lesione, attualmente riferibile alla posizione di parte ricorrente, consegue all'immediata operatività dell'obbligo, imposto dall'art. 26 comma 3 decreto-legge n. 91/2014, di scelta di uno dei tre regimi peggiorativi previsti dalla norma.

Dal momento che la lesione consegue alla mera entrata in vigore della norma, che non necessita per la sua attuazione dell'intermediazione del potere amministrativo del Ministero o del Gestore, ove è previsto che, nell'ipotesi di mancato esercizio dell'opzione, agli operatori economici si applica la rimodulazione di cui alla lettera *c*) del terzo comma dell'art. 26 decreto-legge n. 91/2014, la norma è autoapplicativa.

Anche l'intervento del GSE, previsto dalla disposizione in esame, è finalizzato alla sola quantificazione in concreto, con riferimento alle percentuali di riduzione già fissate dalla norma, dell'incentivo risultante dall'opzione sub *c*), applicata in via imperativa dalla legge, senza lasciare margini ad una autonoma manifestazione di volontà nella sua applicazione.

La norma censurata, inoltre, per il suo contenuto univoco, specifico ed immediatamente lesivo degli interessi economici dei suoi destinatari non si presta in alcun modo ad una interpretazione costituzionalmente orientata, imponendo la rimessione della questione alla Corte costituzionale al fine di valutarne la conformità al canone di ragionevolezza e non arbitrarietà.

Per quanto sopra osservato, pertanto, la questione è rilevante.

3. Con diverse ordinanze, tutte adottate nella odierna Camera di consiglio, (v. per tutte ordinanza Tribunale amministrativo regionale Lazio Sez. III ter n. 8671/2015 su analogo ricorso), si ripercorre la disciplina dell'incentivazione della produzione di energia elettrica da fonte solare al fine di meglio illustrare il quadro normativo nel quale si iscrivono le disposizioni qui impuginate.

A tali ordinanze il Collegio rinvia ai sensi dell'art. 88, comma 2, lettera *d*), c.p.a., richiamandone i contenuti per quanto qui non riproposto.

L'art. 26, oggi in esame, reca «interventi sulle tariffe incentivanti dell'elettricità prodotta da impianti fotovoltaici» (la disposizione, introdotta con il decreto-legge, è stata profondamente modificata nel corso dell'*iter* di conversione).

Ai fini di un più agevole esame, esso può essere suddiviso in quattro parti.

i) ambito applicativo e finalità (comma 1).

«1. Al fine di ottimizzare la gestione dei tempi di raccolta ed erogazione degli incentivi e favorire una migliore sostenibilità nella politica di supporto alle energie rinnovabili, le tariffe incentivanti sull'energia elettrica prodotta da impianti solari fotovoltaici, riconosciute in base all'art. 7 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, e all'art. 25, comma 10, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, sono erogate secondo le modalità previste dal presente articolo.»



L'intervento si rivolge ai percettori delle tariffe incentivanti riconosciute in base ai conti energia ed è ispirato alla duplice finalità di «ottimizzare la gestione dei tempi di raccolta ed erogazione degli incentivi», cui è collegato il comma 2, e di «favorire una migliore sostenibilità nella politica di supporto alle energie rinnovabili».

ii) modalità di erogazione (comma 2).

«2. A decorrere dal secondo semestre 2014, il Gestore dei servizi energetici S.p.A. eroga le tariffe incentivanti di cui al comma 1, con rate mensili costanti, in misura pari al 90 per cento della producibilità media annua stimata di ciascun impianto, nell'anno solare di produzione ed effettua il conguaglio, in relazione alla produzione effettiva, entro il 30 giugno dell'anno successivo. Le modalità operative sono definite dal GSE entro quindici giorni dalla pubblicazione del presente decreto e approvate con decreto del Ministro dello sviluppo economico.»

La norma introduce, a far tempo dal 1° luglio 2014, un sistema di erogazione delle tariffe incentivanti secondo il meccanismo acconti-conguaglio (acconto del 90% della «producibilità media annua stimata di ciascun impianto» nell'anno di produzione, da versare in «rate mensili costanti», e «conguaglio», basato sulla «produzione effettiva», entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello di produzione).

A tale comma è stata data attuazione col decreto ministeriale 16 ottobre 2014 (pubbl. nella *Gazzetta Ufficiale* n. 248 del 24 ottobre 2014).

iii) rimodulazione (comma 3).

Il comma 3 contiene il nucleo della disciplina sostanziale della rimodulazione, stabilendone l'operatività a decorrere dal 1° gennaio 2015.

iii.1) L'ambito soggettivo di applicazione è più ristretto di quello contemplato dal comma 1, venendo presi in considerazione i soli «impianti di potenza nominale superiore a 200 kW».

L'art. 22-bis, comma 1, decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (conv., con modif., dalla legge 11 novembre 2014, n. 164), ha operato un'ulteriore restrizione, esonerando dall'applicazione delle disposizioni di cui ai commi da 3 a 6 gli «impianti i cui soggetti responsabili erano [alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 91/2014] enti locali o scuole».

iii.2) La norma concede agli operatori la possibilità di optare entro il 30 novembre 2014 fra tre modalità alternative:

lettera a): estendere la durata dell'incentivazione sino a 24 anni (decorrenti dalla data di entrata in esercizio dell'impianto), applicando le riduzioni indicate nella tabella di cui all'All. 2 al decreto-legge n. 91/2014, sulla base di una proporzione inversa tra «periodo residuo» (dell'incentivazione) e «percentuale di riduzione». Sono previsti 8 scaglioni di «periodo residuo», a partire da «12 anni», cui corrisponde una riduzione del 25%, sino a «19 anni e oltre», cui corrisponde una riduzione del 17%;

lettera b): ferma la durata ventennale dell'incentivazione, essa viene suddivisa in due «periodi», il primo dei quali «di fruizione di un incentivo ridotto rispetto all'attuale» e il secondo «di fruizione di un incentivo incrementato in ugual misura».

Secondo la disposizione, le relative percentuali (di rimodulazione) avrebbero dovuto essere emanate entro il 1° ottobre 2014 «in modo da consentire, nel caso di adesione di tutti gli aventi titolo all'opzione, un risparmio di almeno 600 milioni di euro all'anno per il periodo 2015-2019, rispetto all'erogazione prevista con le tariffe vigenti».

A tale previsione è stata data attuazione con il decreto ministeriale 17 ottobre 2014 (pubbl. nella *Gazzetta Ufficiale* n. 248 del 24 ottobre 2014, entrato in vigore il 25 ottobre; cfr. art. 2), che all'all. 1 ha indicato l'algoritmo per determinare l'entità della rimodulazione;

lettera c): ferma la durata ventennale dell'incentivazione, si applica una riduzione «dell'incentivo riconosciuto alla data di entrata in vigore del presente decreto, per la durata residua del periodo di incentivazione» secondo percentuali determinate in relazione alla potenza (6% per gli impianti con potenza nominale maggiore di 200 e inferiore a 500 kW; 7% per quelli con potenza superiore a 500 e inferiore a 900 kW; 8% per gli impianti con potenza superiore a 900 kW).

In caso di mancato esercizio della scelta, la legge prescrive l'applicazione di questa terza ipotesi sub c).

iv) misure di «accompagnamento» (commi 5-12).



Un altro blocco di disposizioni introduce alcune misure di «accompagnamento»:

iv.1) finanziamenti bancari (comma 5):

ai sensi del comma 5, il «beneficiario della tariffa incentivante di cui ai commi 3 e 4 può accedere a finanziamenti bancari per un importo massimo pari alla differenza tra l'incentivo già spettante al 31 dicembre 2014 e l'incentivo rimodulato»; tali finanziamenti «possono beneficiare, cumulativamente o alternativamente, sulla base di apposite convenzioni con il sistema bancario, di provvista dedicata o di garanzia concessa dalla Cassa depositi e prestiti S.p.A.» (CDP); a sua volta, l'esposizione di CDP è garantita dallo Stato [...] secondo criteri e modalità stabiliti con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze».

A tale disposizione è stata data attuazione col decreto ministeriale 29 dicembre 2014 (pubbl. nella *Gazzetta Ufficiale* n. 17 del 22 gennaio 2015), che stabilisce, tra l'altro, all'art. 1, che «è garantita dallo Stato l'esposizione» di CDP «rappresentata da crediti connessi ad operazioni di provvista dedicata o di garanzia, per i finanziamenti bancari a favore dei beneficiari della tariffa incentivante», ai sensi del menzionato art. 26, comma 5 (comma 1) e che la garanzia dello Stato, «concessa a titolo oneroso [...] diretta, incondizionata, irrevocabile e a prima richiesta» (comma 2), copre fino all'80% dell'ammontare.

iv.2) adeguamento della durata dei titoli (comma 6):

in riferimento all'opzione sub lettera a), «Le regioni e gli enti locali adeguano, ciascuno per la parte di competenza e ove necessario, alla durata dell'incentivo come rimodulata [...], la validità temporale dei permessi rilasciati, comunque denominati, per la costruzione e l'esercizio degli impianti fotovoltaici ricadenti nel campo di applicazione del presente articolo»;

iv.3) «acquirente selezionato» (commi da 7 a 10, 12 e 13):

la misura concerne tutti «i beneficiari di incentivi pluriennali, comunque denominati, per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili» – non solo, dunque, i produttori da energia solare –, i quali «possono cedere una quota di detti incentivi, fino ad un massimo dell'80 per cento, ad un acquirente selezionato tra i primari operatori finanziari europei» (comma 7).

L'«acquirente selezionato» subentra ai beneficiari «nei diritti a percepire gli incentivi», «salva la prerogativa» di Aeggsi «di esercitare annualmente [...] l'opzione di acquisire tali diritti» per un importo definito dalla stessa disposizione (comma 8: «a fronte della corresponsione di un importo pari alla rata annuale costante, calcolata sulla base di un tasso di interesse T, corrispondente all'ammortamento finanziario del costo sostenuto per l'acquisto dei diritti di un arco temporale analogo a quello riconosciuto per la percezione degli incentivi»).

Essa demanda poi all'AEEG: i) la definizione (entro il 19 novembre 2014) delle inerenti modalità attuative, attraverso la definizione del sistema per gli acquisti e la cessione delle quote (comma 9); ii) la destinazione «a riduzione della componente A3 degli oneri di sistema», «nel rispetto di specifici indirizzi», dettati con decreto del Ministro dello sviluppo economico, dell'«eventuale differenza tra il costo annuale degli incentivi» acquistati dall'acquirente selezionato e l'importo annuale determinato ai sensi del comma 8.

Tali provvedimenti non risultano ancora emanati.

L'art. 26 prevede ancora:

al comma 12, che «alle quote di incentivi cedute ai sensi delle disposizioni di cui al comma 9 non si applicano, a decorrere dalla data di cessione, le misure di rimodulazione di cui al comma 3»;

al comma 13, che «l'efficacia delle disposizioni di cui ai commi da 7 a 12 è subordinata alla verifica da parte del Ministero dell'economia e delle finanze della compatibilità degli effetti delle operazioni sottostanti sui saldi di finanza pubblica ai fini del rispetto degli impegni assunti in sede europea».

iv.4) Infine, con il comma 11 viene demandato al Governo di «assumere ogni iniziativa utile a dare piena esecuzione alle disposizioni del presente articolo, inclusi eventuali accordi con il sistema bancario per semplificare il recesso totale o parziale dei soggetti beneficiari di incentivi pluriennali dai contratti di finanziamento stipulati».

Da ultimo, giova dare atto che il GSE ha pubblicato nel proprio sito istituzionale le «Istruzioni operative per gli interventi sulle tariffe incentivanti relative agli impianti fotovoltaici» (con data 3 novembre 2014), recanti precisazioni sulle modalità di applicazione del nuovo meccanismo.

3.4.3 Gli effetti dell'art. 26, comma 3, del decreto-legge n. 91/2014.

Come si è visto, le previsioni dell'art. 26, comma 3, incidono sugli incentivi percepiti, in base alle convenzioni stipulate con il GSE in attuazione dei vari conti energia, dai titolari degli impianti fotovoltaici aventi potenza superiore a 200 kW.



Quanto al campo applicativo soggettivo, la platea dei destinatari della norma costituisce una percentuale ridotta dei soggetti percettori dei benefici.

Dalle difese dell'amministrazione risulta che gli stessi costituirebbero una percentuale di circa il 4% del totale degli impianti incentivati (ca. 9.000 su ca. 198.000), destinatari di benefici pari al 60% della spesa totale per l'incentivazione (ca. 4,3 mld/anno su ca. 6,8 mld/anno).

Dai dati pubblicati dal GSE nel proprio sito istituzionale risulta peraltro un numero maggiore di impianti incentivati (al 31 luglio 2014 m 550.785 impianti, per una potenza complessiva di ca. 17,731 MW, dei quali 12.264 con potenza superiore a 200 kW; *cf.* sito internet GSE, sezione «Conto Energia» - «Risultati incentivazione» - «Totale dei risultati»).

Sotto il profilo oggettivo, ciascuna delle opzioni del comma 3 impatta in senso peggiorativo sulla posizione degli operatori siccome definita nelle convenzioni di incentivazione, esplicando un effetto novativo sugli elementi della durata o dell'importo delle tariffe incentivanti o su entrambi, e tanto anche a non voler tener conto dei costi di transazione derivanti dalla necessità di adeguare gli assetti in essere alla nuova situazione.

E, infatti, a parte la riduzione secca delle tariffe di cui alla lettera *c*), avente chiara portata negativa:

l'allungamento della durata divisata dalla lettera *a*) (estensione a 24 anni con proporzionale riduzione delle quote annuali), oltre a comportare una differita percezione degli incentivi, di per sé (notoriamente) pregiudizievole, non può non incidere sui parametri iniziali dell'investimento, impattando anche sui costi dei fattori produttivi (si pensi a es. alle attività di gestione, alla durata degli eventuali finanziamenti bancari, dei contratti stipulati per la disponibilità delle aree, delle assicurazioni, ecc.), ferma la necessità del parallelo adeguamento dei necessari titoli amministrativi (*cf.* comma 6);

la lettera *b*) determina una riduzione degli importi per il quadriennio 2015-2019 (tale da generare un risparmio di «almeno 600 milioni» di euro per l'ipotesi di adesione all'opzione di tutti gli interessati) e un incremento nel periodo successivo (secondo l'algoritmo definito col decreto ministeriale 17 ottobre 2014): poiché l'incentivo è funzione della produzione, il fisiologico invecchiamento degli impianti, assoggettati nel corso del tempo a una diminuzione di produttività, determina la non recuperabilità dei minori importi relativi al periodo 2015-2019, attraverso gli incrementi delle tariffe riferibili al periodo successivo (nel quale gli impianti stessi hanno minore efficienza);

4. Le disposizioni di cui all'art. 26, comma 3, del decreto-legge n. 91/2014, convertito nella legge n. 116/2014, ove ha previsto la rideterminazione degli incentivi, per gli impianti fotovoltaici di potenza superiore ai 200 kw, in misura ridotta rispetto a quelli attualmente praticati in base alle convenzioni attualmente in essere, la questione di legittimità costituzionale non è manifestamente infondata sotto i profili di seguito analizzati.

4.1. Violazione degli articoli 3 e 41 Cost.: irragionevolezza, sproporzione e violazione del legittimo affidamento.

Il comma 3 dell'art. 26 decreto-legge n. 91/2014 risulta in contrasto con gli articoli 3 e 41 Cost. laddove incide ingiustificatamente sulle consolidate posizioni di vantaggio, riconosciute da negozi di «diritto privato» e sul legittimo affidamento dei fruitori degli incentivi.

4.1.1) La questione rientra nel tema dei limiti costituzionali alle leggi di modificazione dei rapporti di durata e della c.d. retroattività impropria, quale attributo delle disposizioni che introducono «per il futuro una modificazione peggiorativa del rapporto di durata», con riflessi negativi «sulla posizione giuridica già acquisita dall'interessato» (C. cost. sentenza n. 236/2009).

La Corte costituzionale ha più volte ricordato come nella propria giurisprudenza sia ormai «consolidato il principio del legittimo affidamento nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale dello Stato di diritto e non può essere leso da disposizioni retroattive, che trasmodino in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori» (sent. n. 236/2009 cit. e giurispr. ivi richiamata): «nel nostro sistema costituzionale non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti (salvo, ovviamente, in caso di norme retroattive, il limite imposto in materia penale dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione). Unica condizione essenziale è che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto» (sent. n. 64/2014, che cita la sentenza n. 264 del 2005, e richiama, in senso conforme, le sentt. n. 236 e n. 206 del 2009).

In applicazione di questa pacifica massima – integrata dal riferimento alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea secondo cui «una mutazione dei rapporti di durata deve ritenersi illegittima quando incide sugli stessi in modo «improvviso e imprevedibile» senza che lo scopo perseguito dal legislatore imponga l'intervento (sentenza del 29 aprile 2004, in cause C-487/01 e C-7/02)» (così sentenza n. 64/2014 cit.) – la Corte ha, a es., escluso



l'incostituzionalità di una normativa diretta alla «variazione dei criteri di calcolo dei canoni dovuti dai concessionari di beni demaniali» (con lo scopo di consentire allo Stato una maggiorazione delle entrate e di rendere i canoni più equilibrati rispetto a quelli pagati a favore di locatori privati), sul rilievo che tale effetto non era «frutto di una decisione improvvisa ed arbitraria del legislatore», ma si inseriva «in una precisa linea evolutiva nella disciplina dell'utilizzazione dei beni demaniali» (sent. n. 302/2010; v. anche sentenza n. 64/2014, in cui è stata giudicata «non irragionevole l'opzione normativa di rideterminazione del canone sulla base di fasce di utenza commisurate alla potenza nominale degli impianti di derivazione idroelettrica, sulla quale si è assestato nel tempo il legislatore provinciale allo scopo di attuare un maggiore prelievo al progredire della risorsa sottratta all'uso della collettività, nell'ottica della più idonea preservazione delle risorse idriche», alla luce, tra l'altro, del «dato storico della reiterazione nel tempo dell'intervento normativo sospettato di illegittimità costituzionale»).

Così come ha, al contrario, (sentenza Corte costituzionale n. 236/2009) ritenuto incostituzionale la disposizione introduttiva della graduale riduzione e finale abolizione del periodo di fuori ruolo dei docenti universitari (art. 2, comma 434, legge n. 244/07), ravvisandone l'irragionevolezza, all'esito del «necessario bilanciamento» tra il perseguimento della finalità avuta di mira dalla norma «e la tutela da riconoscere al legittimo affidamento nella sicurezza giuridica, nutrito da quanti, sulla base della normativa previgente, hanno conseguito una situazione sostanziale consolidata» (ciò alla luce di una serie di elementi fattuali, quali le caratteristiche di detta posizione giuridica, «concentrata nell'arco di un triennio», interessante «una categoria di docenti numericamente ristretta», non produttiva di «significative ricadute sulla finanza pubblica», non rispondente «allo scopo di salvaguardare equilibri di bilancio o altri aspetti di pubblico interesse» e neppure potendosi definire «funzionale all'esigenza di ricambio generazionale dei docenti universitari», con sacrificio pertanto «ingiustificato e perciò irragionevole, traducendosi nella violazione del legittimo affidamento – derivante da un formale provvedimento amministrativo – riposto nella possibilità di portare a termine, nel tempo stabilito dalla legge, le funzioni loro conferite e, quindi, nella stabilità della posizione giuridica acquisita»).

Del pari, con sentenza n. 92 del 2013, la Corte costituzionale ha accolto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, commi 2, 4, 6 e 10 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, contenente «Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici», convertito, con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 326.

In tale occasione la Corte, dopo avere richiamato la propria giurisprudenza in materia di legittimità delle norme destinate ad incidere su rapporti di durata, ha ricordato che ciò che rileva è, non soltanto «il generico affidamento in un quadro normativo dal quale scaturiscano determinati diritti, ma quello specifico affidamento in un fascio di situazioni (giuridiche ed economiche) iscritte in un rapporto convenzionale regolato *iure privatorum* tra pubblica amministrazione» ed una determinata categoria di soggetti (nella fattispecie erano i titolari di aziende di deposito di vetture) secondo una specifica disciplina in ossequio alla quale le parti hanno raggiunto l'accordo e assunto le rispettive obbligazioni.

La Corte continua affermando che «l'affidamento appare qui, in altri termini, rivolto non tanto alle astratte norme regolative del rapporto o alla relativa loro sicurezza quanto piuttosto al concreto contenuto dell'accordo e dei reciproci e specifici impegni assunti dalle parti al momento della stipula della convenzione».

Da ciò consegue che il vaglio di ragionevolezza della trasformazione a cui sono assoggettati i rapporti negoziali di cui alla disposizione denunciata deve avvenire non sul piano di una astratta ragionevolezza della volontà normativa quanto piuttosto «sul terreno della ragionevolezza complessiva della operazione da apprezzarsi nel quadro di un altrettanto ragionevole temperamento degli interessi che risultano nella specie coinvolti, al fine di evitare che una generalizzata esigenza di contenimento della finanza pubblica possa risultare sempre e comunque, e quasi pregiudizialmente, legittimata a determinare la compromissione di diritti maturati o la lesione di consolidate sfere di interessi, sia individuali, sia anche collettivi».

La conclusione è che «la disposizione retroattiva, specie quanto determini effetti pregiudizievoli rispetto a diritti soggetti perfetti che trovino la loro base in rapporti di durata di matura contrattuale o convenzionale – pubbliche o private che siano le parti contraenti – deve dunque essere assistita da una “causa” normativa adeguata: intendendosi per tale una funzione della norma che renda “accettabilmente” penalizzata la posizione del titolare del diritto compromesso, attraverso contropartite intrinseche allo stesso disegno normativo e che valgano a bilanciare le posizioni delle parti.»

Più in generale, sul tema dell'efficacia retroattiva delle leggi la Corte ha reiteratamente affermato che il divieto di retroattività non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost., ben potendo il legislatore emanare norme retroattive «purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti “motivi imperativi di interesse generale”, ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)» e con una serie di limiti generali, «attinenti alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, di altri fondamentali valori di civiltà giuridica, posti a tutela dei



destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (sentt. nn. 160/2013 e 209/2010).

Tali conclusioni non si discostano (e anzi sembrano permeate) dagli esiti raggiunti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia sull'operatività del principio di legittimo affidamento (cui è sotteso quello della certezza del diritto) nel campo dei rapporti economici, in relazione al quale è stato elaborato il criterio dell'operatore economico «prudente e accorto»: la possibilità di far valere la tutela del legittimo affidamento è bensì «prevista per ogni operatore economico nel quale un'autorità nazionale abbia fatto sorgere fondate aspettative», ma non «qualora un operatore economico prudente ed accorto sia in grado di prevedere l'adozione di un provvedimento idoneo a ledere i suoi interessi» (nel caso in cui il provvedimento venga adottato); in tale prospettiva, inoltre, «gli operatori economici non possono fare legittimamente affidamento sulla conservazione di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle autorità nazionali» (cfr. punto 53, sentenza C. giust. 10 settembre 2009, in causa C-201/08, *Plantanol*, cit.).

Per completezza, si può sottolineare come nell'ambito della disciplina generale del procedimento amministrativo lo stesso legislatore nazionale abbia da ultimo conferito valenza pregnante al principio dell'affidamento.

Basti considerare le rilevanti innovazioni apportate alla legge n. 241/90 dal decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (conv. in legge con modif., dalla legge 11 novembre 2014, n. 164), recante «Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive».

Con l'art. 25, comma 1, lettera *b-ter*), di detto decreto-legge (lettera aggiunta dalla legge di conversione) è stato infatti modificato l'art. 21-*quinquies*, comma 1, legge n. 241/90 cit., sulla «revoca del provvedimento», nel duplice senso: *a*) di circoscrivere il presupposto del «mutamento della situazione di fatto», che per la nuova disposizione deve essere «non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento»; *b*) di precludere, nell'ipotesi di «nuova valutazione dell'interesse pubblico originario», la revoca dei provvedimenti (a efficacia durevole) di «autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici».

Ciò che costituisce un significativo passo nell'articolato processo di emersione della centralità del principio di sicurezza giuridica (né sembrando fuori luogo pretendere che analogo atteggiamento, prescritto dal legislatore per le autorità amministrative, sia tenuto dallo stesso legislatore, sia pure con gli ovvi accorgimenti derivanti dalla diversità delle inerenti prerogative).

Tanto premesso, ritiene il Collegio che in capo ai soggetti titolari di impianti fotovoltaici, fruitori delle relative incentivazioni pubbliche in forza di contratto stipulato col GSE (previo riconoscimento delle condizioni per l'erogazione attraverso specifico provvedimento ammissivo), sussista una posizione di legittimo affidamento nei sensi innanzi precisati, non essendo mai emersi nel corso del tempo elementi alla stregua dei quali un operatore «prudente e accorto» avrebbe potuto prevedere, al momento di chiedere gli incentivi e di decidere se far entrare in esercizio il proprio impianto, l'adozione da parte delle autorità pubbliche di misure lesive del diritto agli incentivi.

Come desumibile dalla precedente rassegna normativa, nel contesto internazionale di favore per le fonti rinnovabili e in adesione alle indicazioni provenienti dall'ordinamento europeo, il legislatore nazionale ha consentito la nascita e favorito lo sviluppo di un settore di attività economica ritenuto particolarmente importante per i fini della stessa Unione europea, approntando un regime di sostegno connotato sin dalla sua genesi dalla «stabilità», nel senso che gli incentivi dei conti energia, una volta riconosciuti, sarebbero rimasti invariati per l'intera durata del rapporto.

Questa caratteristica si ricava anzitutto dal cambio di impostazione consistito nel passaggio da obiettivi indicativi (dir. 2001/77) a obbligatori (dir. 2009/28) e dalla conferma dell'autorizzazione agli Stati membri circa il ricorso a misure incentivanti per ovviare all'assenza di iniziativa da parte del mercato (regimi di sostegno).

Per parte sua, il legislatore italiano ha mostrato piena e convinta adesione agli indirizzi sovranazionali, conferendo specifico risalto alla promozione della produzione energetica da fonti rinnovabili e, in particolare, dalla fonte solare.

Sin dal decreto legislativo n. 387/03, nonostante la non obbligatorietà dell'obiettivo nazionale, è stato delineato un regime di sostegno ispirato al rispetto di criteri quale l'«equa remunerazione dei costi di investimento e di esercizio» (art. 7, comma 2, lettera *d*), tanto che i primi tre conti energia hanno chiaramente enucleato l'immutabilità per vent'anni dell'incentivazione riconosciuta al singolo operatore.



Il decreto legislativo n. 28/2011 ha amplificato la percezione di stabilità nei sensi anzidetti, individuando:

a) all'art. 23, tra i «principi generali» dei regimi di sostegno alle fonti rinnovabili: «la predisposizione di criteri e strumenti che promuovano [...] la stabilità nel tempo dei sistemi di incentivazione, perseguendo nel contempo l'armonizzazione con altri strumenti di analoga finalità e la riduzione degli oneri di sostegno specifici in capo ai consumatori» (enf. agg.; comma 1); nonché «la gradualità di intervento a salvaguardia degli investimenti effettuati e la proporzionalità agli obiettivi, nonché la flessibilità della struttura dei regimi di sostegno, al fine di tener conto dei meccanismi del mercato e dell'evoluzione delle tecnologie delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica» (enf. agg.; comma 2).

b) all'art. 24, tra i «criteri generali» dei meccanismi di incentivazione, quelli indicati al comma 2, lettere b), c) e d), secondo cui, rispettivamente, «il periodo di diritto all'incentivo è pari alla vita media utile convenzionale delle specifiche tipologie di impianto» (il principio si collega a quello dell'«equa remunerazione dei costi di investimento e di esercizio», confermato dalla precedente lettera a), «l'incentivo resta costante per tutto il periodo di diritto» e «gli incentivi sono assegnati tramite contratti di diritto privato fra il GSE e il soggetto responsabile dell'impianto» (enf. agg.).

c) all'art. 25, comma 11, recante clausola di salvezza dei «diritti acquisiti».

Ed è significativo che il legislatore delegato utilizzi ripetutamente i termini «diritto» (all'incentivo) o «diritti».

Né decampa dalla linea d'azione sinora esaminata il decreto-legge n. 145/2013 cit., adottato successivamente alla conclusione dei conti energia e dunque in un contesto nel quale il novero dei destinatari delle incentivazioni era ormai definito (o in via di definizione).

Tale provvedimento, pur muovendo dalla ritenuta «straordinaria necessità ed urgenza di emanare misure» (tra le altre) «per il contenimento delle tariffe elettriche [...], quali fattori essenziali di progresso e opportunità di arricchimento economico, culturale e civile e, nel contempo, di rilancio della competitività delle imprese» (v. preambolo), e al dichiarato duplice fine di «contenere l'onere annuo sui prezzi e sulle tariffe elettriche degli incentivi alle energie rinnovabili e massimizzare l'apporto produttivo nel medio-lungo termine dagli esistenti impianti», ha tuttavia introdotto meccanismi di tipo facoltativo e dunque non pregiudizievoli per i fruitori degli incentivi.

In questa prospettiva, sia gli interventi divisati *ex ante*, in corso di vigenza dei conti energia, dal decreto legislativo n. 28/2011 (anticipata cessazione del III conto, in una all'immanente temporaneità di IV e V conto, la cui operatività è stata collegata, come si è visto, al raggiungimento di specifici obiettivi), sia quelli previsti dal decreto-legge n. 145/2013 *ex post*, ossia dopo la chiusura del regime di sostegno, dimostrano come il legislatore abbia comunque preservato il «sinallagma» tra incentivi e iniziative in corso.

E infatti il c.d. «boom del fotovoltaico», sotteso alle inerenti determinazioni delle autorità pubbliche, per quanto riconducibile al parametro di esercizio della discrezionalità consistente nel «tener conto dei meccanismi del mercato e dell'evoluzione delle tecnologie delle fonti rinnovabili» ex art. 23, comma 2, decreto legislativo n. 28/2011, è stato affrontato con misure operanti *pro futuro*, perché applicabili a impianti non ancora entrati in esercizio (come attestato dalle riferite vicende giudiziali relative al passaggio dal III al IV conto), mentre sono state accuratamente evitate scelte aventi efficacia *pro praeterito tempore*.

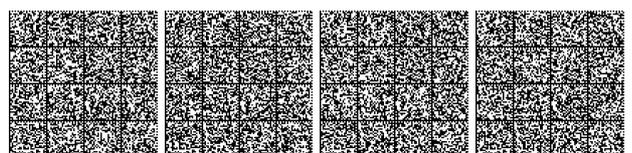
In altri termini, anche l'anticipata cessazione del III conto, ancorché abbia prodotto effetti negativi nei confronti degli investitori che avessero intrapreso attività preliminari alla realizzazione della propria iniziativa, non ha messo in discussione il «patto» stipulato con gli interessati, salvaguardando la posizione dei titolari degli incentivi e consentendo a ciascun operatore non ancora «contrattualizzato» di ponderare consapevolmente e adeguatamente il merito economico della propria iniziativa e di assumere le conseguenti determinazioni.

È pertanto possibile ravvisare il *vulnus* arrecato dall'art. 26, comma 3, in esame al «diritto all'incentivo» e al principio del legittimo affidamento degli operatori (stante l'imprevedibilità da parte di un soggetto «prudente ed accorto», titolare di un incentivo ventennale a seguito dell'adesione a uno dei conti energia, delle modificazioni *in pejus* del rapporto).

4.1.2) Le precedenti considerazioni non paiono superate dagli elementi addotti dalla parte pubblica al fine di escludere che l'art. 26 abbia dato vita a un «regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori» (quale aspetto sintomatico dell'incostituzionalità della disposizione), potendo dubitarsi della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento.

L'art. 23 decreto-legge n. 91/2014, rubricato «Riduzione delle bollette elettriche a favore dei clienti forniti in media e bassa tensione», prevede quanto segue:

«1. Al fine di pervenire a una più equa distribuzione degli oneri tariffari fra le diverse categorie di consumatori elettrici, i minori oneri per l'utenza derivanti dagli articoli da 24 a 30 del presente decreto-legge, laddove abbiano effetti su specifiche componenti tariffarie, sono destinati alla riduzione delle tariffe elettriche dei clienti di energia elettrica in media tensione e di quelli in bassa tensione con potenza disponibile superiore a 16,5 kW, diversi dai clienti residenziali e dall'illuminazione pubblica.



2. Alla stessa finalità sono destinati i minori oneri tariffari conseguenti dall'attuazione dell'art. 1, commi da 3 a 5, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, convertito, con modificazioni, in legge 21 febbraio 2014, n. 9.

3. Entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge, l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico adotta i provvedimenti necessari ai fini dell'applicazione dei commi 1 e 2, garantendo che i medesimi benefici siano ripartiti in modo proporzionale tra i soggetti che ne hanno diritto e assicurando che i benefici previsti agli stessi commi 1 e 2 non siano cumulabili a regime con le agevolazioni in materia di oneri generali di sistema, di cui all'art. 39 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.».

Ora, non sono certo contestabili gli scopi avuti di mira dal legislatore, che intende «pervenire a una più equa distribuzione degli oneri tariffari fra le diverse categorie di consumatori elettrici», distribuendo tra costoro «i minori oneri per l'utenza» generati anche dalle misure dell'art. 26 e, in ultima analisi, alleggerendo i costi dell'energia elettrica per i «clienti [...] in media tensione e [...] in bassa tensione con potenza disponibile superiore a 16,5 kW, diversi dai clienti residenziali e dall'illuminazione pubblica».

Senonché, tale obiettivo – oltre a non sembrare del tutto consonante con la finalità specificamente declinata dal comma 1 dell'art. 26 nel senso di «favorire una migliore sostenibilità nella politica di supporto alle energie rinnovabili», non risultando in particolare chiaro il nesso tra tale «migliore sostenibilità» e la «più equa distribuzione degli oneri tariffari» tra gli utenti – è perseguito attraverso una «leva» che consiste in un'operazione redistributiva irragionevole e sproporzionata.

Il reperimento delle necessarie risorse finanziarie è infatti attuato attraverso una modificazione unilaterale e autoritativa dei rapporti in essere, di cui è dubbia di per sé la proporzionalità rispetto all'obiettivo avuto di mira dal legislatore, tenuto conto del rango e della natura degli scopi del regime di sostegno (basti por mente all'evocazione, da parte della dir. 2001/77, delle norme del Trattato sull'Unione europea sulla tutela dell'ambiente), e che comunque non appare bilanciata da adeguate misure compensative (art. 26, commi 5 e ss.), con ulteriore profilo di irragionevolezza.

Quanto ai «finanziamenti bancari» (comma 5), è sufficiente rilevare – in disparte gli aspetti collegati all'onerosità per i beneficiari dei meccanismi ipotizzati e ai costi di transazione comunque derivanti dall'impalcatura giuridico-finanziaria dei nuovi contratti – che la garanzia dello Stato non copre l'intero importo dell'eventuale operazione finanziaria (sino all'80% dell'ammontare dell'«esposizione creditizia [...] di CDP nei confronti della banca» o della «somma liquidata da CDP alla banca garantita») e che comunque si tratta di «finanziamenti» non automatici (residuando uno spazio di apprezzamento circa i requisiti dei beneficiari finali, che devono a es. essere soggetti «economicamente e finanziariamente sani», e circa il «merito di credito»; cfr. articoli 1 e 2 decreto ministeriale 29 dicembre 2014).

Né presenta natura compensativa l'adeguamento della durata dei titoli autorizzatori (comma 6), che costituisce piuttosto una conseguenza necessitata della protrazione del periodo di incentivazione oltre i venti anni nel caso di scelta dell'opzione di cui al comma 3, lettera a).

Quanto all'«acquirente selezionato» (commi da 7 a 12), va osservato come lo stesso legislatore attribuisca alla misura una portata solo eventuale, tenuto conto dell'art. 26, comma 13, che ne subordina l'efficacia «alla verifica da parte del Ministero dell'economia e delle finanze della compatibilità degli effetti delle operazioni sottostanti sui saldi di finanza pubblica ai fini del rispetto degli impegni assunti in sede europea».

Verifica tanto più stringente alla luce del relativo ambito di applicazione, non riservato ai soli produttori da fonte solare, ma esteso a tutti i percettori di incentivi per la produzione di energia da fonti rinnovabili.

In ogni caso, ferma l'impossibilità di apprezzarne compiutamente il contenuto in assenza delle necessarie disposizioni attuative (si pensi, a es., al comma 9, lettera d, che demanda all'Autorità di «stabilire i criteri e le procedure per determinare la quota annuale costante di incentivi pluriennali che può essere oggetto di cessione da parte di ciascun soggetto beneficiario, tenendo conto anche della tipologia e della localizzazione degli impianti»), anche qui è posto un limite quantitativo agli incentivi cedibili (80%), mentre non paiono disciplinate le conseguenze sui rapporti di finanziamento eventualmente accesi dai produttori (i quali, attraverso la cessione, intendano monetizzare immediatamente l'incentivo).

La possibilità di un recesso anticipato del produttore dal contratto di finanziamento sembra in effetti presa in considerazione dal comma 11, che reca però un impegno generico per il Governo («assumere ogni iniziativa utile a dare piena esecuzione alle disposizioni del presente articolo, inclusi eventuali accordi con il sistema bancario per semplificare il recesso totale o parziale dei soggetti beneficiari di incentivi pluriennali dai contratti di finanziamento stipulati»).



4.1.3 Da quanto detto, e all'esito del bilanciamento tra l'interesse perseguito dal legislatore e la lesione dei diritti dei fruitori delle agevolazioni, emerge l'irragionevolezza e l'assenza di proporzionalità, ai sensi dell'art. 3 Cost., delle norme dell'art. 26, comma 3, decreto-legge n. 91/2014, come convertito dalla legge n. 116/2014, apparendo altresì violato anche l'art. 41 Cost., alla luce dell'irragionevole effetto della frustrazione delle scelte imprenditoriali attraverso la modificazione degli elementi costitutivi dei rapporti in essere come contrattualizzati o, comunque, già negoziati.

Ciò in quanto, riassuntivamente:

il sistema degli incentivi perde la sua stabilità nel tempo nonostante lo stesso sia stato già individuato e predefinito in una convenzione o contratto di diritto privato (art. 24, comma 2, lettera D, decreto legislativo n. 28/2011);
gli investimenti effettuati non sono salvaguardati;

viene meno l'equa remunerazione degli investimenti effettuati;

il periodo di tempo per la percezione dell'incentivo, invariato nella misura complessiva, viene prolungato indipendentemente dalla vita media convenzionale degli impianti (lett. a); l'incentivo non è più costante per tutto il periodo di diritto, ma si riduce in assoluto per tutto il periodo residuo (lett. c) o varia in diminuzione nell'ambito del ventennio originario di durata della convenzione (lett. a) o per cinque anni (lett. b).

4.2 Il comma 3 viola inoltre l'art. 117, comma 1, Cost. in relazione, quali norme interposte, all'art. 1, Prot. addizionale n. 1, alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (di cui è stata autorizzata la ratifica e disposta l'esecuzione con legge 4 agosto 1955, n. 848) e all'art. 6, par. 3, Trattato sull'Unione europea, che introduce nel diritto dell'Unione «in quanto principi generali», i «diritti fondamentali» garantiti dall'anzidetta Convenzione.

Secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo detto art. 1 – che afferma il principio di «protezione della proprietà», ammettendo al contempo l'adozione delle misure legislative «ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale» – conferisce protezione anche ai diritti di credito (e alle aspettative legittime; v., ex plur., Maurice c. Francia [GC], del 6 ottobre 2005, n. 11810/03, par. 63 e ss.), reputando ammissibili le «interferenze» (ingerenze) da parte della pubblica autorità in presenza di un interesse generale (cfr. Arras e altri c. Italia, n. 17972/07, 14 febbraio 2012 e 14 maggio 2012, final, par. 77-79: 78.).

In questa prospettiva, l'ingerenza costituita dalla sottrazione di parte dei crediti spettanti ai produttori di energia in forza delle convenzioni stipulate con il GSE non appare giustificata ed è in contrasto con il principio di proporzionalità, non risultando l'intervento ablatorio adeguatamente bilanciato dalla finalità di diminuire le tariffe elettriche in favore di alcune categorie di consumatori.

4.3 Ulteriore violazione degli articoli 3 e 41 Cost.: disparità di trattamento ed ulteriori profili di irragionevolezza e sproporzione.

È dubbia la costituzionalità dell'art. 26, comma 3, decreto-legge n. 91/2014, rispetto all'art. 3 Cost., eventualmente anche in relazione all'art. 41 Cost., nella parte in cui prevede che la rimodulazione si applichi soltanto agli «impianti di potenza nominale superiore a 200 kW» (*recte*: ai soggetti fruitori di tariffe incentivanti per l'energia elettrica prodotta da tali impianti).

4.3.1) Tale restrizione del campo applicativo comporta la creazione, all'interno dell'insieme dei titolari degli impianti fotovoltaici incentivati, di due sottoinsiemi di imprese distinte in base alla «potenza nominale» (dell'impianto), destinatarie di un trattamento differenziato.

A dire della parte pubblica le ragioni di tale scelta sarebbero da ricondurre essenzialmente alla circostanza che i soggetti incisi dalla rimodulazione, pur costituendo un'esigua percentuale (4%) del totale di quelli agevolati, fruirebbero di benefici pari al 60% della spesa totale per l'incentivazione (ca. 4,3 mld/anno su ca. 6,8 mld/anno).

In disparte l'esattezza del dato numerico, questa considerazione non integra tuttavia un profilo idoneo a sorreggere la contestata differenziazione di trattamento e, in particolare, il peggiore trattamento disposto per quelli di maggiori dimensioni, occorrendo tener conto delle modalità di funzionamento delle tariffe incentivanti.

La relativa entità dipende infatti dalla quantità di energia prodotta, sicché è evenienza del tutto normale, e insita nel sistema, che i soggetti dotati di più elevata capacità produttiva, fruendo di incentivi proporzionati, possano assorbire un ammontare di benefici più che proporzionale rispetto al loro numero.

In altri termini, nel regime di sostegno delineato dai conti energia rileva la quantità dell'energia prodotta, non già il numero dei produttori, con la conseguenza che misure dirette a colpire soltanto alcuni di costoro sortiscono l'effetto di differenziare posizioni giuridiche omogenee.

Le precedenti considerazioni dimostrano al contempo l'ulteriore irragionevolezza delle misure, foriere di un trattamento peggiore per alcuni produttori in assenza di adeguata causa giustificativa, non risultando percepibili le ragioni di interesse pubblico poste a base della distinzione.



La sussistenza dei vizi innanzi indicati pare avvalorata dall'ulteriore esonero disposto dall'art. 22-bis, comma 1, decreto-legge n. 133/14 cit. in favore degli impianti i cui soggetti responsabili erano, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 91/2014, «enti locali o scuole», norma che infatti opera un distinguo fondato sulla peculiare qualità dei percettori dei benefici, indipendentemente dalla quantità di energia prodotta.

4.3.2) Altro profilo di discriminazione si desume dal trattamento degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili diverse dal solare.

Nell'ambito dell'art. 26 il legislatore prende in considerazione anche tali soggetti nella parte relativa all'«acquirente selezionato».

Senonché, non si comprendono le ragioni del deteriore trattamento dei produttori da fonte solare rispetto agli altri percettori di incentivi parimenti finanziati dagli utenti attraverso i cc.dd. oneri generali di sistema (e dunque con il versamento delle componenti della bolletta elettrica A3 o assimilate).

4.3.3) La creazione di categorie differenziate determina anche un *vulnus* alla concorrenza e una lesione della libertà di iniziativa economica ex art. 41 Cost. dei produttori di energia elettrica destinatari dell'art. 26, comma 3, i quali, ancorché in un contesto economico connotato dal sostegno pubblico, vedono pregiudicata la possibilità di operare sul mercato a parità di condizioni con gli altri produttori da fonte solare e, più, in generale, di energia rinnovabile. Sotto questo profilo, pertanto, risultano lesi gli articoli 3 e 41 Cost..

5. Violazione art. 77 Cost.

Secondo la Corte costituzionale «la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto -legge, costituisce un requisito di validità dell'adozione di tale atto, la cui mancanza configura un vizio di legittimità costituzionale del medesimo, che non è sanato dalla legge di conversione» (sent. n. 93 del 2011).

Essa precisa anche che il relativo sindacato «va [...] limitato ai casi di «evidente mancanza» dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost. o di «manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione»».

Ai fini della relativa indagine la Corte ha rimarcato la centralità dell'elemento dell'«evidente estraneità» della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita, dovendo risultare una «intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. La urgente necessità del provvedere può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare» (sent. n. 22/2012, nonché sentt. nn. 128/2008 e 171/2007).

Ciò in quanto «l'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed «i provvedimenti provvisori con forza di legge»» ex art. 77 Cost., con l'ulteriore precisazione che «il presupposto del “caso” straordinario di necessità e urgenza inerisce sempre e soltanto al provvedimento inteso come un tutto unitario, atto normativo fornito di intrinseca coerenza, anche se articolato e differenziato al suo interno» e ponendosi «la scomposizione atomistica della condizione di validità prescritta dalla Costituzione [...] in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente ed il “caso” che lo ha reso necessario, trasformando il decreto-legge in una congerie di norme assemblate soltanto da mera casualità temporale» (Corte cost. n. 22/2012).

In tale ottica, la Corte ha conferito rilievo anche all'art. 15, comma 3, legge 23 agosto 1988, n. 400, che «pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità [...], costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento» (sent. n. 22/2012).

Ora, premesso che ai sensi dell'art. 15, comma 1 della legge n. 400/88, i decreti-legge sono presentati per l'emanazione «con l'indicazione, nel preambolo, delle circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l'adozione», mentre il comma 3 sancisce che «i decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo», il dubbio di costituzionalità dell'art. 26, comma 3 decreto-legge n. 91/2014, insorge in relazione alla circostanza che, pur rinvenendosi nel titolo del decreto-legge n. 91/2014 il riferimento al «rilancio e [al]lo sviluppo delle imprese» e al «contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche», nel preambolo del provvedimento non si rinviene tuttavia esplicitazione di tali punti.



Risulta, infatti, presa in considerazione unicamente (con riguardo alla materia in esame) «la straordinaria necessità e urgenza di adottare disposizioni volte a superare alcune criticità ambientali, alla immediata mitigazione del rischio idrogeologico e alla salvaguardia degli ecosistemi, intervenendo con semplificazioni procedurali, promuovendo interventi di incremento dell'efficienza energetica negli usi finali dell'energia nel settore pubblico e razionalizzando le procedure in materia di impatto ambientale» (gli altri enunciati del preambolo riguardano la straordinaria necessità e urgenza di adottare «disposizioni finalizzate a coordinare il sistema dei controlli e a semplificare i procedimenti amministrativi», di «prevedere disposizioni finalizzate alla sicurezza alimentare dei cittadini», di adottare «disposizioni per rilanciare il comparto agricolo, quale parte trainante dell'economia nazionale, e la competitività del medesimo settore [...]», di adottare «disposizioni per semplificare i procedimenti per la bonifica e la messa in sicurezza dei siti contaminati e per il sistema di tracciabilità dei rifiuti, per superare eccezionali situazioni di crisi connesse alla gestione dei rifiuti solidi urbani, nonché di adeguare l'ordinamento interno agli obblighi derivanti, in materia ambientale, dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea»).

Il testo è poi articolato in un titolo unico (tit. I «misure per la crescita economica») e in 3 capi («disposizioni urgenti per il rilancio del settore agricolo»; «disposizioni urgenti per l'efficacia dell'azione pubblica di tutela ambientale, per la semplificazione di procedimenti in materia ambientale e per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'unione europea»; «disposizioni urgenti per le imprese»).

L'art. 26 è contenuto nel capo III, «disposizioni urgenti per le imprese», insieme a una serie di articoli omogenei (da 23 a 30) effettivamente al tema della «più equa distribuzione degli oneri tariffari fra le diverse categorie di consumatori elettrici» (così l'art. 23 cit., che individua gli articoli da 24 a 30 quali generatori di «minori oneri per l'utenza»), ma in un contesto di norme tra di loro del tutto eterogenee (cfr. articoli 18 e seguenti).

Appare dunque carente l'elemento finalistico richiesto dalla Corte costituzionale, non sembrando ravvisabile «l'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare».

Sotto altro profilo, esso contiene anche misure che non sono «di immediata applicazione», come sancito dall'art. 15, comma 3, legge n. 400/88, essendo sufficiente considerare le menzionate norme sull'«acquirente selezionato» e sul recesso dai contratti di finanziamento (commi da 7 a 12).

6. Profili di non manifesta infondatezza dell'art. 26, comma 2, in relazione agli articoli 3, 41, 77 e 117, primo comma Cost.

L'art. 26, comma 2, decreto-legge n. 91/2014, interviene sulle modalità di corresponsione delle tariffe incentivanti, prevedendo, «dal secondo semestre 2014», che il GSE le eroghi «con rate mensili costanti, in misura pari al 90 per cento della producibilità media annua stimata di ciascun impianto, nell'anno solare di produzione», con effettuazione del «conguaglio, in relazione alla produzione effettiva, entro il 30 giugno dell'anno successivo».

Il decreto ministeriale 16 ottobre 2014, nel dare attuazione al comma 2, sancisce, all'all. 1 (punto 1.1), che ai fini dell'individuazione del «valore della rata di acconto», la «producibilità media annua» sia determinata sulla base:

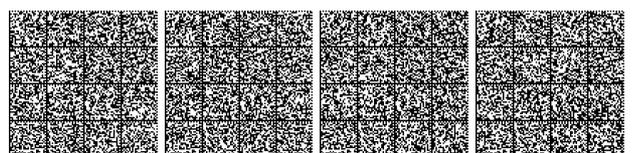
della c.d. «produzione storica», qualora disponibile, consistente nelle «ore di produzione del singolo impianto relative all'anno precedente»: nelle «Istruzioni operative» del 3 novembre 2014 il Gestore precisa che tale criterio si applica «qualora siano disponibili le misure valide relative a tutti i mesi dell'anno precedente»;

della c.d. «stima regionale», consistente in una «stima delle ore di produzione regionali»: sempre nelle Istruzioni si chiarisce che qualora le anzidette «misure valide riferite a tutti i mesi dell'anno precedente» non siano disponibili, si applica il criterio del «numero di ore annue medie, definite in funzione della regione in cui è localizzato l'impianto», sulla base della Tabella 1 («Ore equivalenti medie per Regione - anno 2014»).

In relazione a questa disposizione possono essere richiamate le considerazioni sopra sviluppate, potendosi dubitare della sua compatibilità con gli articoli 3, 41 e 77 Cost.

Essa, oltre a risentire della medesima eterogeneità ipotizzata con riferimento al comma 3, incide parimenti su rapporti in corso di esecuzione, definendo autoritativamente le modalità di attuazione dell'obbligazione di pagamento degli incentivi incombente sul Gestore.

Il comma 2 modifica infatti le condizioni contrattuali in essere, sostituendo il criterio della «produzione effettiva» – fondato dunque su un dato di realtà (le modalità di erogazione delle tariffe per i vari conti energia si basano sulle misure dell'energia prodotta; cfr. a es. art. 6, comma 4, decreto ministeriale 5 luglio 2012; si ricorre a criteri supplementari, quale la «producibilità attesa», nel caso di mancata comunicazione delle misure; cfr. art. 5.3, all. A, delib. Aeeq n. 181/10 del 20 ottobre 2010, in riferimento al III conto) – con quello della «producibilità media annua» (a sua volta supplito, in assenza di «misure valide», dalle «ore equivalenti medie per Regione»), senza considerare che il singolo beneficiario ha acceduto al regime di sostegno confidando nella possibilità di disporre di un flusso di cassa commisurato all'effettiva produzione, sulla base del quale provvedere alle proprie esigenze di tipo finanziario, continuative (es. rimborso dei finanziamenti) o contingenti che siano.



In altri termini, anche questa misura comporta un'alterazione dei rapporti giuridici in corso, e, con riferimento al primo anno di operatività del meccanismo, un pregiudizio economico certo (consistente nella ritardata percezione del 10% dell'incentivo spettante, qualificato dalla legge in termini di «conguaglio»).

Sicché il raggiungimento di quella che pare essere la sua dichiarata finalità – «ottimizzare la gestione dei tempi di raccolta ed erogazione degli incentivi» (art. 26, comma 1) – avviene a scapito del fruitore degli incentivi, che non è messo in condizione di acconsentire al mutamento delle condizioni alle quali avviene la regolazione delle partite economiche del rapporto.

Si può aggiungere in proposito che il duplice effetto del comma 2 – pagamenti non commisurati alla produzione e, soprattutto, differita corresponsione del 10% per il primo anno – pare in contrasto col canone di tempestività dei pagamenti desumibile dalla direttiva 2011/7/UE (v. cons. 3), laddove stabilisce che in ogni «transazione commerciale» tra imprese e pubblica amministrazione (cfr. art. 2, par. 1), il periodo di pagamento non deve superare il termine di «trenta giorni di calendario dal ricevimento da parte del debitore della fattura o di una richiesta equivalente di pagamento» (ovvero decorrenti dalla data di conclusione della «procedura di accettazione o di verifica» diretta ad accertare la conformità delle merci o dei servizi al contratto; cfr. art. 4, par. 3; termine che, secondo il successivo par. 6, può essere superato solo al ricorrere di un espresso patto contrario e di una giustificazione oggettiva dipendente dalla «natura particolare del contratto o da talune sue caratteristiche»); e ciò indipendentemente dalla diretta riferibilità alla categoria delle «transazioni commerciali» dei rapporti che si inscrivono nell'ambito delle sovvenzioni pubbliche (tenuto anche conto, con riguardo al caso in esame, della pariteticità delle posizioni di Gestore e di beneficiario dell'incentivo).

Tanto premesso, il Collegio ritiene rilevanti e non manifestamente infondate le esposte questioni di costituzionalità, relative all'applicazione dei commi 2 e 3 dell'art. 26 decreto-legge n. 91/2014 agli impianti di produzione di energia elettrica da fonte solare, aventi potenza superiore a 200 kW, che fruiscono di incentivazioni in atto ai sensi dei Conti Energia.

Il giudizio è di conseguenza sospeso per la rimessione delle questioni suddette all'esame della Corte costituzionale, mandando alla segreteria di trasmettere alla Corte la presente ordinanza, unitamente al ricorso, di notificarla alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri nonché di comunicarla ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Terza Ter), visti gli articoli 134 Cost., 1 legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87,

dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 26, commi 2 e 3 del decreto-legge n. 91/2014, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 116/2014, in relazione agli articoli 3, 11, 41, 77 e 117, primo comma della Costituzione, nonché 1, Protocollo Addizionale n. 1 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e 6, paragrafo 3, Trattato sull'Unione europea secondo quanto specificato in motivazione;

dispone la sospensione del presente giudizio;

ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, unitamente alla prova delle previste comunicazioni e notificazioni;

ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 25 giugno 2015, 29 ottobre 2015, con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Daniele, Presidente;

Mario Alberto di Nezza, consigliere;

Anna Maria Verlengia, consigliere, estensore.

Il Presidente: DANIELE

L'estensore: VERLENGIA



N. 232

*Ordinanza del 28 dicembre 2015 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio
sul ricorso proposto da Facon Sas contro GSE - Gestore dei Servizi energetici S.p.a. ed altri*

Energia - Interventi sulle tariffe incentivanti dell'elettricità prodotta da impianti fotovoltaici di potenza superiore a 200 KW - Rimodulazione a decorrere dal 1° gennaio 2015 - Modalità di erogazione.

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, art. 26, commi 2 e 3.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE TERZA TER)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 14790 del 2014, proposto da: Soc Facon Sas, rappresentato e difeso dagli avv. Maria Bruschi, Romina Zanvettor, con domicilio eletto presso Roberto Colagrande in Roma, viale Liegi, 35/B;

Contro Gse - Gestore dei Servizi energetici S.p.a., Gse Spa - Gestore dei Servizi energetici; Ministero dello sviluppo economico, Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Autorità per L'Energia elettrica ed il gas, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Nei confronti di Soc. Vrg Wind 840 S.r.l.;

Per l'annullamento, previa sospensiva:

dei decreti del MISE di data 16 ottobre 2014 e 17 ottobre 2014, rispettivamente riferiti art. 26, comma 2 ed all'art. 26 comma 3 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazione, nella legge 11 agosto 2014 n. 116, con relativi allegati e tabelle, entrambi pubblicati in *Gazzetta Ufficiale* n. 248 del 24 ottobre;

del parere di data 16 ottobre 2014 dell'Autorità per l'Energia elettrica e il gas n. 504/2014/1/EFR, al Ministero dello sviluppo economico sullo schema di decreto recante criteri per la rimodulazione degli incentivi spettanti per gli impianti fotovoltaici di potenza nominale superiore ai 200 kW;

delle Tabelle contenenti i valori dei coefficienti di rimodulazione (1-Xi) da moltiplicare ai previgenti incentivi (I *old*) sulla base di quanto previsto dall'Allegato I dei decreto ministeriale 17 ottobre 2014 nel caso di scelta dell'opzione *b*) individuata dall'art. 26 comma 3 legge 11 agosto 2014, n. 116, pubblicate sul sito web del GSE in data 2 ottobre 2014;

delle Istruzioni operative per gli interventi sulle tariffe incentivanti relative agli impianti fotovoltaici, ai sensi dell'art. 26 della legge n. 116/2014 (c.d. legge competitività), pubblicate sul sito web del GSE in data 3 novembre 2014;

nonché di ogni altro atto connesso, preordinato e consequenziale ai precedenti impugnati anche non conosciuto, ivi compreso il decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 e la legge di conversione legge 11 agosto 2014 n. 116;

Previa disapplicazione:

dell'art. 26 della legge 11 agosto 2014 n. 116 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014 n. 91, recante disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea (14G00128) (*Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 192 del 20 agosto 2014 - Suppl. ordinario n. 724), per violazione dei principi della direttiva 2009/28/CE e dei principi generali del diritto comunitario di tutela dell'affidamento, della certezza del diritto, della parità di trattamento;



in subordine, previa remissione Alta Corte di giustizia dell'Unione europea dell'interpretazione pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (ex art. 234 TCE) della conformità dell'art. 26 della suddetta legge 11 agosto 2014 n. 116 di conversione con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 e dei Decreti del MISE di data 16 ottobre 2014 e 17 ottobre 2014 ai principi di diritto comunitario e alle norme della direttiva 2009/28/CE;

ovvero, in alternativa, previa remissione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 della suddetta legge 11 agosto 2014 n. 116 di conversione, con modificazioni del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, per violazione degli articoli 2, 3, 24, 25, 41, 42, 77 e 97 della Costituzione e/o per violazione degli articoli 11, 113 e 117 comma 1 della Costituzione.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dello sviluppo economico e di Presidenza del Consiglio dei ministri e di Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e di Autorità per l'Energia elettrica ed il gas;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 giugno 2015 la dott.ssa Maria Grazia Vivarelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

I) Rilevato in fatto

Con ricorso notificato il 20 novembre 2014 e depositato il 27 novembre 2014, la società ricorrente dichiarando di essere titolare di un impianto fotovoltaico di potenza superiore ai 200 kW ammesso a godere delle tariffe incentivanti previste dal decreto ministeriale 6 agosto 2010 in base a specifica convenzione stipulata con il GSE per un periodo di venti anni decorrenti dalla data di entrata in esercizio, illustrati gli effetti pregiudizievoli dell'art. 26 decreto-legge n. 91/2014 (qualificabile come legge-provvedimento in presenza dei presupposti del «numero determinato di destinatari» e del «contenuto particolare e concreto») e degli inerenti provvedimenti attuativi, ha contestato tale intervento normativo prospettando i seguenti:

MOTIVI

I. Violazione e falsa applicazione degli articoli 7 decreto legislativo n. 387/2003; commi 1 e 2, 14 commi 2 e 4 decreto ministeriale 6 agosto 2010; 25 comma 11 decreto legislativo n. 28/2011, 20 D.M. 5 luglio 2012; 1 decreto-legge n. 145/2013 conv. in legge 9/2014 ; 1321 e 1372 cod. civ.; violazione dei diritti quesiti; violazione della garanzia dell'equa remunerazione dei costi di investimento prevista dall'art. 24, comma 2 e 25 comma 1 decreto legislativo 28/2011; violazione del divieto di retroattività di cui all'art. 11 preleggi; eccesso di potere per irragionevolezza e contraddittorietà; ingiustizia manifesta, disparità di trattamento e discriminazione; eccesso di potere. Violazione del principio di leale collaborazione e dell'art. 76 Cost.; violazione del diritto di partecipazione al procedimento e del giusto procedimento; violazione degli articoli 2, 3 7, 8 e 10 legge 241/90; difetto di istruttoria; carenza di motivazione e di istruttoria; sviamento di potere per contraddittorietà in atti:

A) Violazione dei diritti quesiti e divieto di irretroattività:

L'art. 26 avrebbe inciso su rapporti di durata cristallizzati in contratti di diritto privato (convenzioni) col GSE, venendo pertanto a ledere in modo consistente l'affidamento degli operatori; il *vulnus* arrecato alla posizione dei produttori sarebbe aggravato dalla diversa scansione temporale delle modalità erogative (26, comma 2), non risultando le nuove misure nemmeno compensate dalla possibilità, prevista dall'art. 26, comma 5, ma ancora incerta (per l'assenza, allo stato, dei necessari provvedimenti attuativi) di accedere ai finanziamenti bancari;

B) Violazione dei principi partecipativi e del giusto procedimento:

sarebbero stati violati tutti i principi partecipativi, di trasparenza, del buon andamento della pubblica amministrazione e del giusto procedimento costituzionalmente garantiti dall'art. 97 Cost., atteso che anche le leggi-provvedimento dovrebbero conformarsi alle regole di fondo dell'azione amministrativa (partecipazione degli interessati e obbligo di motivazione);

C) Violazione del principio di parità di trattamento e di imparzialità: l'art. 26 sarebbe intervenuto in modo discriminatorio nei confronti dei soli impianti fotovoltaici, mentre l'art. 1 decreto-legge n. 145/2013, riferibile a tutti gli impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile, avrebbe concesso agli interessati una facoltà di scelta del regime cui sottoporsi, in modo da consentire la salvaguardia degli investimenti in corso;



II. Violazione dei principi comunitari della tutela dell'affidamento e certezza del diritto e della dir. 2009/28/CE: la normativa e gli indirizzi europei in materia di fonti rinnovabili precluderebbero al legislatore nazionale di introdurre disposizioni peggiorative in materia di energia elettrica rinnovabile e di regimi di sostegno, le quali lederebbero i principi di tutela dell'affidamento e di certezza del diritto; l'art. 26 decreto-legge n. 91/2014 sarebbe in contrasto con tali canoni, avendo introdotto misure retroattive tali da sovvertire le condizioni iniziali di investimenti già realizzati, e dovrebbe pertanto essere disapplicato (o, in subordine, rimesso alle valutazioni della Corte di giustizia *UE*) per contrasto con la dir. 2009/28/CE; sotto altro profilo, esso violerebbe l'art. 16 della Carta di Nizza, sulla libertà di impresa, e l'art. 10 della Carta dell'energia;

III. Illegittimità costituzionale per violazione degli articoli 2, 3, 24, 25, 41, 42, 77, 97 della Costituzione, nonché degli articoli 113 e 117 Cost. in relazione ai principi comunitari della tutela dell'affidamento e certezza del diritto e della dir. 2009/28/CE; irragionevolezza e arbitrarietà per violazione del principio di affidamento, dell'irretroattività delle norme e della tutela della libera iniziativa economica, nonché per violazione della parità di trattamento, uguaglianza e imparzialità:

L'art. 26, quale «legge-provvedimento», sarebbe affetto dai vizi già dedotti con i precedenti motivi, ridondanti in profili di illegittimità costituzionale; in particolare, detto articolo contrasterebbe: con l'art. 3 Cost., applicandosi in modo discriminatorio e irragionevole ai soli impianti fotovoltaici, a fronte della facoltatività delle decurtazioni per gli altri impianti ai sensi dell'art. 1 decreto-legge 145/13 e del favor riservato a quelli riconducibili a scuole e a enti locali; con il principio di tutela del legittimo affidamento ex articoli 3, 97 e 2 Cost., consistendo in un regolamento irrazionale e lesivo delle situazioni sostanziali degli interessati; con l'art. 41 Cost., alla luce della peculiare natura delle leggi di incentivazione e dell'insufficienza degli obiettivi evidenziati dall'art. 26, comma 1, decreto-legge n. 91/2014; sotto altro profilo, sarebbero violati anche gli articoli 11 e 117, comma 1, Cost. in relazione alla dir. 2009/28/CE e ai principi di diritto comunitario nonché, da ultimo, l'art. 77 Cost., per insussistenza dei presupposti di necessità e urgenza.

La ricorrente ha pertanto chiesto l'annullamento degli atti impugnati e l'accertamento del «diritto [...] al percepimento degli inventivi nella misura indicata nella rispettiva convenzione» (previa disapplicazione dell'art. 26 o, in subordine, previa rimessione di detto articolo alla Corte di giustizia o alla Corte costituzionale).

Si sono costituite in resistenza le Amministrazioni intimat.

All'odierna udienza, in vista della quale la ricorrente ha depositato memoria (16 maggio 2015), il giudizio è stato trattenuto in decisione.

II) Considerato in diritto

Definite con separata sentenza parziale le questioni in rito relative alla giurisdizione del giudice amministrativo e all'ammissibilità della domanda di accertamento avanzata dalla parte ricorrente, osserva il Collegio che la soluzione della controversia richiede la preliminare sottoposizione dell'art. 26 decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, al giudizio della Corte costituzionale.

A tale riguardo, possono essere richiamate (ai sensi dell'art. 88, comma 2, lettera *d*), c.p.a., espressivo del generale principio di economia dei mezzi giuridici), tra le altre, le ordinanze 24 giugno 2015, nn. 8671 e 8674, 25 giugno 2015, n. 8689, e 3 luglio 2015, n. 8898, con cui questa Sezione, in analoghe controversie, ha sollevato, in quanto rilevanti e non manifestamente infondate, alcune questioni relative all'art. 26 cit., previa illustrazione del contesto normativo e degli effetti di detta disposizione.

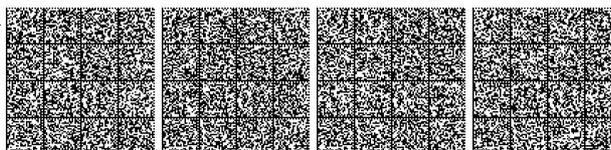
Nel rinviare pertanto all'esposizione, svolta in tali pronunce, dei dati normativi e giurisprudenziali in materia di produzione di energia elettrica da fonte solare, con specifico riferimento all'evoluzione dei cc.dd. conti energia, nella presente sede vanno ribadite le conclusioni sulla rilevanza e sui profili di non manifesta infondatezza delle questioni relative alle norme in argomento.

II.1) L'art. 26 decreto-legge n. 91/2014.

L'art. 26 concerne «interventi sulle tariffe incentivanti dell'elettricità prodotta da impianti fotovoltaici»:

«1. Al fine di ottimizzare la gestione dei tempi di raccolta ed erogazione degli incentivi e favorire una migliore sostenibilità nella politica di supporto alle energie rinnovabili, le tariffe incentivanti sull'energia elettrica prodotta da impianti solari fotovoltaici, riconosciute in base all'art. 7 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, e all'art. 25, comma 10, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, sono erogate secondo le modalità previste dal presente articolo.

2. A decorrere dal secondo semestre 2014, il Gestore dei servizi energetici S.p.A. eroga le tariffe incentivanti di cui al comma 1, con rate mensili costanti, in misura pari al 90 per cento della producibilità media annua stimata di ciascun impianto, nell'anno solare di produzione ed effettua il conguaglio, in relazione alla produzione effettiva, entro il 30 giugno dell'anno successivo. Le modalità operative sono definite dal GSE entro quindici giorni dalla pubblicazione del presente decreto e approvate con decreto del Ministro dello sviluppo economico.



3. A decorrere dal 1° gennaio 2015, la tariffa incentivante per l'energia prodotta dagli impianti di potenza nominale superiore a 200 kW è rimodulata, a scelta dell'operatore, sulla base di una delle seguenti opzioni da comunicare al GSE entro il 30 novembre 2014:

a) la tariffa è erogata per un periodo di 24 anni, decorrente dall'entrata in esercizio degli impianti, ed è conseguentemente ricalcolata secondo la percentuale di riduzione indicata nella tabella di cui all'allegato 2 al presente decreto;

b) fermo restando il periodo di erogazione ventennale, la tariffa è rimodulata prevedendo un primo periodo di fruizione di un incentivo ridotto rispetto all'attuale e un secondo periodo di fruizione di un incentivo incrementato in ugual misura. Le percentuali di rimodulazione sono stabilite con decreto del Ministro dello sviluppo economico, sentita l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, da emanare entro il 1° ottobre 2014 in modo da consentire, nel caso di adesione di tutti gli aventi titolo all'opzione, un risparmio di almeno 600 milioni di euro all'anno per il periodo 2015-2019, rispetto all'erogazione prevista con le tariffe vigenti;

c) fermo restando il periodo di erogazione ventennale, la tariffa è ridotta di una quota percentuale dell'incentivo riconosciuto alla data di entrata in vigore del presente decreto, per la durata residua del periodo di incentivazione, secondo le seguenti quantità:

- 1) 6 per cento per gli impianti aventi potenza nominale superiore a 200 kW e fino alla potenza nominale di 500 kW;
- 2) 7 per cento per gli impianti aventi potenza nominale superiore a 500 kW e fino alla potenza nominale di 900 kW;
- 3) 8 per cento per gli impianti aventi potenza nominale superiore a 900 kW.

In assenza di comunicazione da parte dell'operatore il GSE applica l'opzione di cui alla lettera c).».

I successivi commi riguardano misure di «accompagnamento» – quali i finanziamenti bancari (comma 5), l'adeguamento della durata dei titoli (comma 6, per il solo caso di scelta dell'opzione sub lettera a), l'«acquirente selezionato» (commi da 7 a 10, 12 e 13) – e disposizioni varie sull'operazione in questione.

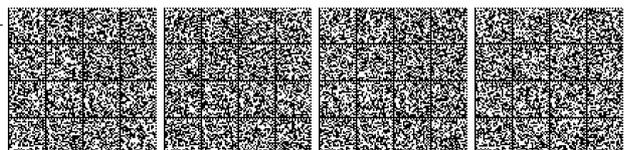
Si può così notare:

che il comma 2 ha introdotto, a far tempo dal 1° luglio 2014, un sistema di erogazione delle tariffe incentivanti imperniato sul meccanismo acconti-conguaglio (acconto pari al 90% della «producibilità media annua stimata di ciascun impianto» nell'anno di produzione, da versare in «rate mensili costanti», e in un «conguaglio» basato sulla «produzione effettiva» da operare entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello di produzione), meccanismo al quale è stata data attuazione col decreto ministeriale 16 ottobre 2014 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 248 del 24 ottobre 2014);

che il comma 3 attiene alla disciplina sostanziale della rimodulazione (operativa dal 1 gennaio 2015), con ambito applicativo limitato ai soli «impianti di potenza nominale superiore a 200 kW» l'art. 22-bis, comma 1, decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, conv., con modif., dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, ha in seguito operato un'ulteriore restrizione, prevedendo che «le disposizioni di cui ai commi da 3 a 6» dell'art. 26 «non si applicano agli impianti i cui soggetti responsabili erano [alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge 91/2014] enti locali o scuole»).

Secondo questa disposizione, gli operatori avrebbero dovuto optare entro il 30 novembre 2014 fra tre modalità alternative di rimodulazione: lettera a): estendere la durata dell'incentivazione sino a 24 anni, decorrenti dalla data di entrata in esercizio dell'impianto (con applicazione delle riduzioni indicate nella tabella allegata al decreto-legge n. 91/2014; all. 2); lettera b): ferma la durata dell'incentivazione (20 anni), suddividerla in due «periodi»: «un primo periodo di fruizione di un incentivo ridotto rispetto all'attuale» e «un secondo periodo di fruizione di un incentivo incrementato in ugual misura» (a tale previsione è stata data attuazione con il decreto ministeriale 17 ottobre 2014 (pubbl. nella *Gazzetta Ufficiale* n. 248 del 24.10.2014); lettera c): ferma la durata dell'incentivazione (20 anni), applicare una riduzione «dell'incentivo riconosciuto alla data di entrata in vigore del presente decreto, per la durata residua del periodo di incentivazione», secondo percentuali determinate in relazione alla potenza (6% per gli impianti con potenza nominale maggiore di 200 e inferiore a 500 kW; 7% per quelli con potenza superiore a 500 e inferiore a 900 kW; 8% per gli impianti con potenza superiore a 900 kW).

La legge ha poi stabilito che in caso di mancato esercizio della scelta venisse applicata la riduzione «secca» (terza opzione).



Le previsioni dell'art. 26, comma 3, incidono sugli incentivi percepiti dai titolari degli impianti fotovoltaici aventi potenza superiore a 200 kW in base alle convenzioni stipulate con il GSE in attuazione dei vari conti energia: a parte la riduzione secca delle tariffe di cui alla lettera *c*), avente chiaro impatto negativo, la lettera *a*) opera un'estensione della durata dell'incentivazione, portata a 24 anni, con proporzionale riduzione delle quote annuali (l'allungamento del periodo, oltre a comportare una differita percezione degli incentivi, di per sé pregiudizievole, non può non incidere sui parametri iniziali dell'investimento, impattando anche sui costi dei fattori produttivi (durata degli eventuali finanziamenti bancari, dei contratti stipulati per la disponibilità delle aree, assicurazioni, ecc.), mentre la lettera *b*) determina una riduzione degli importi per il quadriennio 2015-2019 (tale da generare un risparmio di «almeno 600 milioni» di euro per l'ipotesi di adesione di tutti gli interessati all'opzione) e un incremento nel periodo successivo (secondo l'algoritmo definito col decreto ministeriale 17 ottobre 2014), senza che però sia considerato il fisiologico invecchiamento degli impianti, assoggettati nel corso del tempo a una diminuzione di produttività.

II.2) Rilevanza e non manifesta infondatezza.

Si riportano di seguito i passi di interesse dell'ord. n. 8898/2015 cit. (parr. 4 ss.).

«4. Rilevanza.

In ordine alla rilevanza, l'art. 26 decreto-legge n. 91/2014, della cui legittimità si dubita, è parametro normativo necessario, stante il tenore dei motivi di ricorso, ai fini della valutazione della fondatezza delle domande di annullamento e di accertamento proposte dalla parte ricorrente, alla luce della (incontestata) titolarità di impianti di produzione di energia di potenza superiore a 200 kW che usufruiscono degli incentivi previsti dagli articoli 7 decreto legislativo n. 387/2003 e 25 decreto legislativo n. 28/2011, oggetto di convenzioni stipulate con il GSE.

Precisato che i motivi di illegittimità avanzati in via autonoma sono logicamente subordinati rispetto a quelli poggiati sugli aspetti di dedotta incostituzionalità dell'art. 26, i quali devono essere perciò affrontati in via prioritaria, ritiene il Collegio che la relativa questione sia rilevante in relazione a entrambe le domande, atteso che gli atti impugnati sono stati emanati dall'autorità amministrativa in dichiarata attuazione dell'art. 26, commi 2 e 3, decreto-legge n. 91/2014 (tali commi sono le norme di provvista dei dd.mm. 16 ottobre 2014 e 17 ottobre 2014) e che con la domanda di accertamento [la cui ammissibilità è stata riconosciuta nella menzionata sentenza parziale] la parte ricorrente chiede, in sostanza, di affermare il proprio diritto di mantenere invariate le condizioni contrattualmente pattuite col Gestore. [...].»

Sempre in relazione alla rilevanza, il Tribunale osserva che le norme in esame, per il loro contenuto univoco, non si prestano in alcun modo a una interpretazione costituzionalmente orientata, imponendo la rimessione della questione alla Corte costituzionale in relazione agli aspetti di seguito evidenziati.

«5. Profili di non manifesta infondatezza.

5.1. Violazione degli articoli 3 e 41 Cost.: irragionevolezza, sproporzione e violazione del principio del legittimo affidamento.

Il comma 3 dell'art. 26 decreto-legge n. 91/2014 presenta profili di irragionevolezza e risulta di possibile incompatibilità con gli articoli 3 e 41 Cost., poiché incide ingiustificatamente sulle posizioni di vantaggio consolidate, riconosciute da negozi «di diritto privato», e sul legittimo affidamento dei fruitori degli incentivi.

5.1.1. La questione rientra nel tema dei limiti costituzionali alle leggi di modificazione dei rapporti di durata (e della c.d. retroattività impropria, quale attributo delle disposizioni che introducono «per il futuro una modificazione peggiorativa del rapporto di durata», con riflessi negativi «sulla posizione giuridica già acquisita dall'interessato»; Corte costituzionale sentenza n. 236/2009).

La Corte costituzionale ha più volte ricordato come nella propria giurisprudenza sia ormai «consolidato il principio del legittimo affidamento nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale dello Stato di diritto e non può essere lesa da disposizioni retroattive, che trasmodino in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori» (sent. n. 236/2009 cit. e giurispr. ivi richiamata).

Più precisamente, il Giudice delle leggi ha precisato che «nel nostro sistema costituzionale non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti (salvo, ovviamente, in caso di norme retroattive, il limite imposto in materia penale dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione). Unica condizione essenziale è che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto» (sent. n. 64/2014, che cita testualmente la sentenza n. 264 del 2005, e richiama, in senso conforme, le sentt. n. 236 e n. 206 del 2009).



E ha in proposito richiamato «la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, che ha sottolineato che una mutazione dei rapporti di durata deve ritenersi illegittima quando incide sugli stessi in modo «improvviso e imprevedibile» senza che lo scopo perseguito dal legislatore imponga l'intervento (sentenza del 29 aprile 2004, in cause C-487/01 e C-7/02)» (così sentenza n. 64/2014 cit.).[...].

Più in generale, sul tema dell'efficacia retroattiva delle leggi, la Corte ha più volte affermato che il divieto di retroattività delle leggi non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost., ben potendo il legislatore emanare norme retroattive «purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale», ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)» e con una serie di limiti generali, «attinenti alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, di altri fondamentali valori di civiltà giuridica, posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connotato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (sentt. 160/2013 e 209/2010).

Tali conclusioni non si discostano (e anzi sembrano permeate) dagli esiti raggiunti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia UE sull'operatività del principio di legittimo affidamento (cui è sotteso quello della certezza del diritto) nel campo dei rapporti economici, in relazione al quale è stato elaborato il criterio dell'operatore economico «prudente e accorto» (o dell'«applicazione prevedibile»): la possibilità di far valere la tutela del legittimo affidamento è bensì «prevista per ogni operatore economico nel quale un'autorità nazionale abbia fatto sorgere fondate aspettative», ma non «qualora un operatore economico prudente ed accorto sia in grado di prevedere l'adozione di un provvedimento idoneo a ledere i suoi interessi» (nel caso in cui il provvedimento venga adottato); in tale prospettiva, «gli operatori economici non possono fare legittimamente affidamento sulla conservazione di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle autorità nazionali» (cfr. punto 53 della menzionata sentenza C. giust. 10 settembre 2009, in causa C-201/08, Plantanol).

Per completezza, si può sottolineare come nel campo dei rapporti tra privati e pubblica amministrazione lo stesso legislatore nazionale abbia conferito valenza pregnante all'affidamento.

Si considerino le rilevanti innovazioni apportate alla legge n. 241/90 dal decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (conv. in legge con modif., dalla legge 11 novembre 2014, n. 164), recante «Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive».

Con l'art. 25, comma 1, lettera b-ter), di detto decreto-legge (lettera aggiunta dalla legge di conversione) è stato infatti modificato l'art. 21-*quinquies*, comma 1, legge n. 241/90 cit., sulla «revoca del provvedimento», nel duplice senso: a) di circoscrivere il presupposto del «mutamento della situazione di fatto», che per la nuova disposizione deve essere «non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento»; b) di precludere, nell'ipotesi di «nuova valutazione dell'interesse pubblico originario», la revoca dei provvedimenti «autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici» (a efficacia durevole).

Ciò che costituisce un ulteriore e significativo passo nell'articolato processo di emersione della centralità del principio di sicurezza giuridica.

5.1.2. Tanto premesso, ritiene il Collegio che in capo ai soggetti titolari di impianti fotovoltaici, fruitori delle relative incentivazioni pubbliche in forza di «contratto di diritto privato» (ex art. 24 decreto legislativo n. 28/2011) o convenzione (avente la medesima natura [...]) stipulati col GSE, sussista una posizione di legittimo affidamento nei sensi innanzi precisati, non essendo mai emersi nel corso del tempo elementi alla stregua dei quali un operatore «prudente e accorto» avrebbe potuto prevedere (al momento di chiedere gli incentivi, di decidere se far entrare in esercizio il proprio impianto e di stipulare con il Gestore il negozio che disciplina l'erogazione degli incentivi) l'adozione da parte delle autorità pubbliche di misure lesive del diritto agli incentivi stessi.

La *ratio* dell'intervento pubblico nel settore è chiaramente desumibile dalla rassegna normativa innanzi riportata [scil. nelle ordinanze richiamate in apertura del punto II]: attraverso il meccanismo dei conti energia il legislatore nazionale, in adesione alle indicazioni di matrice europea, ha consentito la nascita e favorito lo sviluppo di un settore di attività economica ritenuto particolarmente importante e, quel che più rileva, lo ha presentato sin dalla sua genesi con caratteristiche di «stabilità» con specifico riferimento (non già all'accesso agli incentivi, *ma*) alla circostanza che gli stessi, una volta riconosciuti, sarebbero rimasti invariati per l'intera durata del rapporto.



Ciò si desume anzitutto dal contesto internazionale di favore per la produzione di energia da fonti rinnovabili, tale da avere determinato a livello europeo l'introduzione di obiettivi prima soltanto indicativi (dir. 2011/77) e poi divenuti obbligatori (dir. 2009/28) e l'individuazione di specifici regimi di sostegno per ovviare all'assenza di iniziativa da parte del mercato.

In secondo luogo, il legislatore nazionale ha mostrato una piena e convinta adesione agli indirizzi sovranazionali di politica energetica e in particolare all'obiettivo di promozione della produzione energetica da fonti rinnovabili.

Sin dal decreto legislativo n. 387/03, e nonostante la non obbligatorietà dell'obiettivo nazionale, è stato introdotto un regime di sostegno con incentivi che avrebbero dovuto, tra l'altro, «garantire una equa remunerazione dei costi di investimento e di esercizio» (art. 7, comma 2, lettera *d*), tanto che i primi tre conti energia hanno chiaramente enucleato l'immutabilità per vent'anni dell'incentivazione riconosciuta al singolo operatore.

All'indomani della determinante connotazione degli obiettivi nazionali in termini di vincolatività, il decreto legislativo n. 28/2011 ha amplificato la percezione di «stabilità», individuando:

a) all'art. 23, tra i «principi generali» dei «regimi di sostegno applicati all'energia prodotta da fonti rinnovabili»: la predisposizione di criteri e strumenti che promuovessero, tra l'altro, «la stabilità nel tempo dei sistemi di incentivazione» (comma 1); «la gradualità di intervento a salvaguardia degli investimenti effettuati [...]» (comma 2);

b) all'art. 24, tra gli specifici «criteri generali» dei meccanismi di incentivazione, quelli indicati al comma 2, lettere *b*), *c*) e *d*), secondo cui, rispettivamente, «il periodo di diritto all'incentivo è pari alla vita media utile convenzionale delle specifiche tipologie di impianto» (il principio si collega a quello dell'«equa remunerazione dei costi di investimento e di esercizio», confermato dalla precedente lettera *a*), «l'incentivo resta costante per tutto il periodo di diritto» e «gli incentivi sono assegnati tramite contratti di diritto privato fra il GSE e il soggetto responsabile dell'impianto»;

c) all'art. 25, comma 11, la clausola di salvezza dei «diritti acquisiti».

Ed è significativo che il legislatore delegato utilizzi ripetutamente i termini «diritto» (all'incentivo) o «diritti».

In terzo luogo, il decreto-legge n. 145/2013 ha rafforzato questo convincimento, essendo stato adottato successivamente alla conclusione del sistema dei conti energia e dunque in un contesto nel quale il novero dei destinatari delle incentivazioni era ormai definito (o in via di definizione).

Tale provvedimento, pur muovendo dalla ritenuta «straordinaria necessità ed urgenza di emanare misure» (tra le altre) «per il contenimento delle tariffe elettriche [...], quali fattori essenziali di progresso e opportunità di arricchimento economico, culturale e civile e, nel contempo, di rilancio della competitività delle imprese» (v. preambolo), e al dichiarato duplice fine di «contenere l'onere annuo sui prezzi e sulle tariffe elettriche degli incentivi alle energie rinnovabili e massimizzare l'apporto produttivo nel medio-lungo termine dagli esistenti impianti», ha, tuttavia, introdotto meccanismi di tipo facoltativo e dunque non pregiudizievoli per i fruitori degli incentivi.

In questa prospettiva, sia gli interventi divisi *ex ante*, in corso di vigenza dei conti energia, dal decreto legislativo n. 28/2011, quali l'anticipata cessazione del III° conto e la connotazione di immanente temporaneità dei due conti successivi (la cui operatività è stata collegata [...] al raggiungimento di specifici obiettivi indicati negli inerenti provvedimenti), sia quelli previsti dal decreto-legge n. 145/2013 *ex post*, ossia dopo la chiusura del regime di sostegno, dimostrano come lo stesso legislatore abbia comunque preservato il «sinallagma» tra incentivi e iniziative imprenditoriali in corso.

E infatti, l'incontestato «boom del fotovoltaico» sotteso alle inerenti determinazioni delle autorità pubbliche, puntualmente elevato dall'art. 23, comma 2, decreto legislativo n. 28/2011 a parametro di esercizio della discrezionalità nella parte in cui individua la finalità di «tener conto dei meccanismi del mercato e dell'evoluzione delle tecnologie delle fonti rinnovabili», è stato affrontato con misure operanti pro futuro, perché applicabili a impianti non ancora entrati in esercizio (come attestato dalle riferite [nelle ridette ordinanze cui si fa rinvio] vicende giudiziali relative al passaggio dal III° al IV° conto), mentre sono state accuratamente evitate scelte aventi efficacia pro praeterito tempore.

In altri termini, anche l'anticipata cessazione del III° conto, ancorché abbia prodotto effetti negativi nei confronti degli investitori che avessero intrapreso attività preliminari allo svolgimento della propria iniziativa, non ha tuttavia messo in discussione il «patto» stipulato con gli interessati, consentendo a ciascun operatore non ancora «contrattualizzato» di ponderare consapevolmente e adeguatamente il merito economico della propria iniziativa e di assumere le conseguenti determinazioni.

È pertanto possibile ravvisare il *vulnus* arrecato dall'art. 26, comma 3, in esame al «diritto all'incentivo» e al principio del legittimo affidamento, stante l'imprevedibilità, da parte di un soggetto «prudente e accorto», titolare di un incentivo ventennale a seguito dell'adesione a uno dei conti energia, delle modificazioni *in pejus* del rapporto.

5.1.3. Le precedenti considerazioni non paiono superate dagli elementi adottati dalla parte pubblica al fine di escludere che l'art. 26 abbia dato vita a un «regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori» (quale aspetto sintomatico dell'incostituzionalità della disposizione), potendo dubitarsi della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento.



L'art. 23 decreto-legge n. 91/2014, rubricato «Riduzione delle bollette elettriche a favore dei clienti forniti in media e bassa tensione», prevede quanto segue:

«1. Al fine di pervenire a una più equa distribuzione degli oneri tariffari fra le diverse categorie di consumatori elettrici, i minori oneri per l'utenza derivanti dagli articoli da 24 a 30 del presente decreto-legge, laddove abbiano effetti su specifiche componenti tariffarie, sono destinati alla riduzione delle tariffe elettriche dei clienti di energia elettrica in media tensione e di quelli in bassa tensione con potenza disponibile superiore a 16,5 kW, diversi dai clienti residenziali e dall'illuminazione pubblica.

2. Alla stessa finalità sono destinati i minori oneri tariffari conseguenti dall'attuazione dell'art. 1, commi da 3 a 5, del decreto-legge 23 dicembre 2013 n. 145, convertito, con modificazioni, in legge 21 febbraio 2014 n. 9.

3. Entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge, l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico adotta i provvedimenti necessari ai fini dell'applicazione dei commi 1 e 2, garantendo che i medesimi benefici siano ripartiti in modo proporzionale tra i soggetti che ne hanno diritto e assicurando che i benefici previsti agli stessi commi 1 e 2 non siano cumulabili a regime con le agevolazioni in materia di oneri generali di sistema, di cui all'art. 39 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.»

Ora, non sono certo contestabili gli scopi complessivi avuti di mira dal legislatore, che intende «pervenire a una più equa distribuzione degli oneri tariffari fra le diverse categorie di consumatori elettrici», distribuendo tra costoro «i minori oneri per l'utenza» derivanti, tra le altre, dalle misure dell'art. 26 e, in ultima analisi, alleggerendo i costi dell'energia elettrica per i «clienti [...] in media tensione e [...] in bassa tensione con potenza disponibile superiore a 16,5 kW, diversi dai clienti residenziali e dall'illuminazione pubblica».

Senonché, tale obiettivo – oltre a non sembrare del tutto consonante con la finalità specificamente declinata dal comma 1 dell'art. 26, nel senso di «favorire una migliore sostenibilità nella politica di supporto alle energie rinnovabili», non risultando in particolare chiaro il nesso tra la «migliore sostenibilità nella politica di supporto alle energie rinnovabili» e la «più equa distribuzione degli oneri tariffari» tra gli utenti – è perseguito attraverso una «leva» che appare irragionevole e sproporzionata.

Il reperimento delle necessarie risorse finanziarie è infatti attuato attraverso una modificazione unilaterale e autoritativa dei rapporti in essere, di cui è dubbia di per sé la proporzionalità rispetto all'obiettivo avuto di mira, tenuto conto del rango e della natura degli scopi del regime di sostegno (basti por mente all'evocazione, da parte della dir. 2001/77, delle norme del Trattato sull'Unione europea sulla tutela dell'ambiente), e che comunque non appare bilanciata da adeguate misure compensative (art. 26, commi 5 e ss.), con ulteriore profilo di irragionevolezza.

Quanto ai «finanziamenti bancari» (comma 5), è sufficiente rilevare – in disparte gli aspetti collegati all'onerosità per i beneficiari dei meccanismi ipotizzati e ai costi di transazione comunque derivanti dall'impalcatura giuridico-finanziaria dei nuovi contratti – che la garanzia dello Stato non copre l'intero importo dell'eventuale operazione finanziaria (sino all'80% dell'ammontare dell'«esposizione creditizia [...] di CDP nei confronti della banca» o della «somma liquidata da CDP alla banca garantita») e che comunque si tratta di «finanziamenti» non automatici (residuando uno spazio di apprezzamento circa i requisiti dei beneficiari finali, che devono a es. essere soggetti «economicamente e finanziariamente sani», e circa il «merito di credito»; cfr: articoli 1 e 2 decreto ministeriale 29 dicembre 2014).

Né presenta natura compensativa l'adeguamento della durata dei titoli autorizzatori (comma 6), che costituisce piuttosto una conseguenza necessitata – peraltro, non priva, in sé, di costi aggiuntivi – della protrazione del periodo di incentivazione oltre i venti anni nel caso di scelta dell'opzione di cui al comma 3, lettera a).

Quanto all'«acquirente selezionato» (commi da 7 a 12), va osservato come lo stesso legislatore sia consapevole della natura solo eventuale della misura, tenuto conto dell'art. 26, comma 13, che ne subordina l'efficacia «alla verifica da parte del Ministero dell'economia e delle finanze della compatibilità degli effetti delle operazioni sottostanti sui saldi di finanza pubblica ai fini del rispetto degli impegni assunti in sede europea».

Verifica tanto più stringente alla luce del relativo ambito di applicazione, non riservato ai soli produttori da fonte solare, ma esteso a tutti i percettori di incentivi per la produzione di energia da fonti rinnovabili.

In ogni caso, ferma l'impossibilità di apprezzarne compiutamente il contenuto in assenza delle necessarie disposizioni attuative (si pensi, a es., al comma 9, lettera d, [...]), anche qui è posto un limite quantitativo agli incentivi cedibili (80%), mentre non paiono disciplinate le conseguenze sui rapporti di finanziamento eventualmente accessi dai produttori di energia (i quali, attraverso la cessione, intendano monetizzare immediatamente l'incentivo).

La possibilità di un recesso anticipato del produttore dal contratto di finanziamento sembra in effetti presa in considerazione dal comma 11, che reca però un impegno per il Governo assolutamente generico («assumere ogni iniziativa utile a dare piena esecuzione alle disposizioni del presente articolo, inclusi eventuali accordi con il sistema bancario per semplificare il recesso totale o parziale dei soggetti beneficiari di incentivi pluriennali dai contratti di finanziamento stipulati»).



5.1.4. In considerazione di quanto detto, e all'esito del bilanciamento tra l'interesse perseguito dal legislatore e la lesione dei diritti dei fruitori delle agevolazioni, emerge la possibile irragionevolezza e la possibile assenza di proporzionalità, ai sensi dell'art. 3 Cost., delle norme dell'art. 26, comma 3, decreto-legge n. 91/2014 (come convertito dalla legge n. 116/2014), apparendo altresì violato anche l'art. 41 Cost., alla luce dell'irragionevole effetto della frustrazione delle scelte imprenditoriali attraverso la modificazione degli elementi costitutivi dei rapporti in essere come contrattualizzati o, comunque, già negoziati.

Ciò in quanto, e riassuntivamente: il sistema degli incentivi perde la sua stabilità nel tempo nonostante lo stesso sia stato già individuato e predeterminato in una convenzione o contratto di diritto privato; gli investimenti effettuati non sono salvaguardati; viene meno l'equa remunerazione degli investimenti effettuati; il periodo di tempo per la percezione dell'incentivo, invariato nella misura complessiva, viene prolungato indipendentemente dalla vita media convenzionale degli impianti (lett. a); l'incentivo non è più costante per tutto il periodo di diritto, ma si riduce in assoluto per tutto il periodo residuo (lett. c) o varia in diminuzione nell'ambito del ventennio originario di durata della convenzione (lett. a) o per cinque anni (lett. b).

5.2. Violazione degli articoli 11 e 117, comma 1, Cost. in relazione all'art. 1, Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e all'art. 6, par. 3, Trattato UE.

Il comma 3 dell'art. 26 decreto-legge n. 91/2014 si pone in rapporto di possibile incompatibilità anche con gli articoli 11 e 117, comma 1, Cost. in relazione, quali norme interposte, all'art. 1, Protocollo addizionale n. 1, alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (di cui è stata autorizzata la ratifica e disposta l'esecuzione con legge 4 agosto 1955, n. 848) e all'art. 6, par. 3, Trattato UE, che introduce nel diritto dell'Unione «in quanto principi generali», i «diritti fondamentali» garantiti dall'anzidetta Convenzione.

Secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo detto art. 1 – che afferma il principio di «protezione della proprietà», ammettendo al contempo l'adozione delle misure legislative «ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale» – conferisce protezione anche ai diritti di credito (e alle aspettative legittime; si veda, tra le altre, Maurice comma Francia [GC], del 6 ottobre 2005, n. 11810/03, par. 63 e ss.), reputando ammissibili le «interferenze» (ingerenze) da parte della pubblica autorità in presenza di un interesse generale (cfr. Arras e altri comma Italia, n. 17972/07, 14 febbraio 2012 e 14 maggio 2012, final, par. 77-79).

In questa prospettiva, l'ingerenza costituita dalla sottrazione di parte dei crediti spettanti ai produttori di energia in forza delle convenzioni stipulate con il GSE non appare giustificata ed è in contrasto con il principio di proporzionalità, non risultando l'intervento ablatorio adeguatamente bilanciato dalla finalità di diminuire le tariffe elettriche in favore di alcune categorie di consumatori.

5.3. Ulteriore violazione degli articoli 3 e 41 Cost.: disparità di trattamento ed ulteriori profili di irragionevolezza e sproporzione.

È dubbia la costituzionalità dell'art. 26, comma 3, decreto-legge n. 91/2014, rispetto all'art. 3 Cost., eventualmente anche in relazione all'art. 41 Cost., nella parte in cui prevede che la rimodulazione si applichi soltanto agli «impianti di potenza nominale superiore a 200 kW» (*recte*: ai soggetti fruitori di tariffe incentivanti per l'energia elettrica prodotta da tali impianti).

5.3.1. Tale restrizione del campo applicativo comporta la creazione, nell'insieme dei titolari degli impianti fotovoltaici incentivati, di due sottoinsiemi di imprese distinte in base alla «potenza nominale» (dell'impianto), destinatarie di un trattamento differenziato.

A dire della parte pubblica le ragioni di tale scelta sarebbero da ricondurre essenzialmente alla circostanza che i soggetti incisi dalla rimodulazione, pur costituendo un'esigua percentuale (4%) del totale di quelli agevolati, fruirebbero di benefici pari alla maggior parte della spesa totale per l'incentivazione.

In disparte l'esattezza del dato numerico, questa considerazione non integra, tuttavia, un profilo idoneo a sorreggere la contestata differenziazione di trattamento e, in particolare, la deteriore disciplina riservata a quelli di maggiori dimensioni, occorrendo tener conto delle modalità di funzionamento delle tariffe incentivanti.

La relativa entità dipende infatti dalla quantità di energia prodotta, sicché è evenienza del tutto normale, e insita nel sistema, che i soggetti dotati di più elevata capacità produttiva, fruendo di incentivi proporzionati, possano assorbire un ammontare di benefici più che proporzionale rispetto al relativo numero.

In altri termini, nel regime di sostegno delineato dai conti energia rileva la quantità dell'energia prodotta, non già il numero dei produttori, con la conseguenza che misure dirette a colpire soltanto alcuni di costoro sortiscono l'effetto di differenziare posizioni giuridiche omogenee.



Le precedenti considerazioni dimostrano al contempo l'ulteriore irragionevolezza delle misure in argomento, fuorviante di un trattamento peggiorativo per alcuni produttori in assenza di adeguata causa giustificativa, non risultando percepibili le ragioni di interesse pubblico poste a base della distinzione.

La sussistenza dei vizi innanzi indicati pare avvalorata dall'ulteriore esonero disposto dall'art. 22-bis, comma 1, decreto-legge n. 133/14 cit. in favore degli impianti i cui soggetti responsabili erano, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge 91/2014, «enti locali o scuole»: la norma opera infatti un distinguo fondato sulla peculiare qualità dei percettori dei benefici, indipendentemente dalla quantità di energia prodotta.

5.3.2. Altro profilo di discriminazione si desume dal trattamento degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili diverse dal solare.

Nell'ambito dell'art. 26 il legislatore prende in considerazione anche tali soggetti nella parte relativa all'«acquirente selezionato» (commi 7 e ss.).

Senonché, non si comprendono le ragioni del deterioro trattamento dei produttori da fonte solare rispetto agli altri percettori di incentivi, parimenti finanziati dagli utenti attraverso i cc.dd. oneri generali di sistema (e dunque con il versamento delle componenti della bolletta elettrica A3 o assimilate).

5.3.3. La creazione di categorie differenziate determina anche un *vulnus* alla concorrenza e una lesione della libertà di iniziativa economica ex art. 41 Cost. dei produttori di energia elettrica destinatari dell'art. 26, comma 3, i quali, ancorché in un contesto economico connotato dal sostegno pubblico, vedono pregiudicata la possibilità di operare sul mercato a parità di condizioni con gli altri produttori da fonte solare e, più, in generale, di energia rinnovabile.

Sotto questo profilo risultano pertanto lesi gli articoli 3 e 41 Cost.

5.4. Violazione dell'art. 77 Cost.

Secondo la Corte costituzionale «la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità dell'adozione di tale atto, la cui mancanza configura un vizio di legittimità costituzionale del medesimo, che non è sanato dalla legge di conversione» (sent. n. 93 del 2011).

Essa precisa anche che il relativo sindacato «va [...] limitato ai casi di «evidente mancanza» dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost. o di «manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione»» (v., tra le altre, sentenza n. 10/2015).

Ai fini della relativa indagine la Corte ha rimarcato la centralità dell'elemento dell'«evidente estraneità» della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita, dovendo risultare una «intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. La urgente necessità del provvedere può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare» (sent. n. 22/2012 nonché sentt. nn. 128/2008 e 171/2007).

Ciò in quanto «l'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed «i provvedimenti provvisori con forza di legge»» di cui all'art. 77 Cost., con l'ulteriore precisazione che «il presupposto del «caso» straordinario di necessità e urgenza inerisce sempre e soltanto al provvedimento inteso come un tutto unitario, atto normativo fornito di intrinseca coerenza, anche se articolato e differenziato al suo interno» e ponendosi «la scomposizione atomistica della condizione di validità prescritta dalla Costituzione [...] in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente ed il «caso» che lo ha reso necessario, trasformando il decreto-legge in una congerie di norme assemblate soltanto da mera casualità temporale».

In tale ottica, la Corte ha conferito rilievo anche all'art. 15, comma 3, legge 23 agosto 1988, n. 400, che «pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità in un giudizio davanti a questa Corte, costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento» (sent. n. 22/2012 cit., in cui è preso in esame anche il preambolo dell'atto sottoposto a scrutinio).

Ora, premesso che ai sensi dell'art. 15, comma 1, legge n. 400/88 cit. i decreti-legge sono presentati per l'emanazione «con l'indicazione, nel preambolo, delle circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l'adozione», mentre il comma 3 sancisce che «i decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo», il dubbio di costituzionalità dell'art. 26,



comma 3, decreto-legge n. 91/2014 insorge con riferimento alla circostanza che, pur rinvenendosi nel titolo del decreto-legge n. 91/2014 il riferimento al «rilancio e [al]lo sviluppo delle imprese» e al «contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche», nel preambolo del provvedimento non si rinviene tuttavia esplicitazione di tali punti.

Risulta infatti presa in considerazione unicamente (con riguardo alla materia in esame) «la straordinaria necessità e urgenza di adottare disposizioni volte a superare alcune criticità ambientali, alla immediata mitigazione del rischio idrogeologico e alla salvaguardia degli ecosistemi, intervenendo con semplificazioni procedurali, promuovendo interventi di incremento dell'efficienza energetica negli usi finali dell'energia nel settore pubblico e razionalizzando le procedure in materia di impatto ambientale» (gli altri enunciati del preambolo riguardano la straordinaria necessità e urgenza di adottare «disposizioni finalizzate a coordinare il sistema dei controlli e a semplificare i procedimenti amministrativi», di «prevedere disposizioni finalizzate alla sicurezza alimentare dei cittadini», di adottare «disposizioni per rilanciare il comparto agricolo, quale parte trainante dell'economia nazionale, e la competitività del medesimo settore [...]»; di adottare «disposizioni per semplificare i procedimenti per la bonifica e la messa in sicurezza dei siti contaminati e per il sistema di tracciabilità dei rifiuti, per superare eccezionali situazioni di crisi connesse alla gestione dei rifiuti solidi urbani, nonché di adeguare l'ordinamento interno agli obblighi derivanti, in materia ambientale, dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea»);

Il testo è poi articolato in un titolo unico (tit. I «misure per la crescita economica») e in 3 capi («disposizioni urgenti per il rilancio del settore agricolo»; «disposizioni urgenti per l'efficacia dell'azione pubblica di tutela ambientale, per la semplificazione di procedimenti in materia ambientale e per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea»; «disposizioni urgenti per le imprese»).

L'art. 26 è contenuto nel capo III, «disposizioni urgenti per le imprese», insieme a una serie di articoli omogenei (da 23 a 30), effettivamente attinenti al tema della «più equa distribuzione degli oneri tariffari fra le diverse categorie di consumatori elettrici» (così l'art. 23 cit., che individua gli articoli da 24 a 30 quali generatori di «minori oneri per l'utenza»), ma in un contesto di norme del tutto eterogenee (cfr. articoli 18 ss).

Appare dunque carente l'elemento finalistico, non sembrando ravvisabile «l'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare».

Sotto altro profilo, esso contiene anche misure che non sono «di immediata applicazione», come sancito dall'art. 15, comma 3, legge n. 400/88, essendo sufficiente considerare le menzionate norme sull'«acquirente selezionato» e sul recesso dai contratti di finanziamento (commi da 7 a 12).

6. Profili di non manifesta infondatezza dell'art. 26, comma 2: violazione degli articoli 3, 41 e 77 Cost.

L'art. 26, comma 2, decreto-legge n. 91/2014, interviene sulle modalità di corresponsione delle tariffe incentivanti, prevedendo, «dal secondo semestre 2014», che il GSE le eroghi «con rate mensili costanti, in misura pari al 90 per cento della producibilità media annua stimata di ciascun impianto, nell'anno solare di produzione», con effettuazione del «conguaglio, in relazione alla produzione effettiva, entro il 30 giugno dell'anno successivo».

Il decreto ministeriale 16 ottobre 2014, nel dare attuazione al comma 2, sancisce, all'all. 1 (punto 1.1), che ai fini dell'individuazione del «valore della rata di acconto», la «producibilità media annua» sia determinata sulla base:

della c.d. «produzione storica», qualora disponibile, consistente nelle «ore di produzione del singolo impianto relative all'anno precedente»: nelle «Istruzioni operative» del 3 novembre 2014 il Gestore precisa che tale criterio si applica «qualora siano disponibili le misure valide relative a tutti i mesi dell'anno precedente»;

della c.d. «stima regionale», consistente in una «stima delle ore di produzione regionali»: sempre nelle Istruzioni si chiarisce che qualora le anzidette «misure valide riferite a tutti i mesi dell'anno precedente» non siano disponibili, si applica il criterio del «numero di ore annue medie, definite in funzione della regione in cui è localizzato l'impianto», sulla base della Tabella 1 («Ore equivalenti medie per Regione - anno 2014»).

In relazione a questa disposizione possono essere richiamate le considerazioni sviluppate ai precedenti punti 5.1 e 5.4, potendosi dubitare della sua compatibilità con gli articoli 3, 41 e 77 Cost.

Essa, oltre a risentire della medesima eterogeneità ipotizzata con riferimento al comma 3, incide parimenti su rapporti in corso di esecuzione, definendo autoritativamente le modalità di attuazione dell'obbligazione di pagamento degli incentivi incombente sul Gestore.

Il comma 2 modifica infatti le condizioni contrattuali in essere, sostituendo il criterio della «produzione effettiva» – fondato dunque su un dato di realtà (le modalità di erogazione delle tariffe per i vari conti energia si basano sulle misure dell'energia prodotta; cfr. a es. art. 6, comma 4, decreto ministeriale 5 luglio 2012; si ricorre a criteri supplementari, quale la «producibilità attesa», nel caso di mancata comunicazione delle misure; cfr. art. 5.3, all. A, delib. Aeeq n. 181/10 del 20 ottobre 2010, in riferimento al III° conto) – con quello della «producibilità media annua» (a sua volta



supplito, in assenza di «misure valide», dalle «ore equivalenti medie per Regione»), senza considerare che il singolo beneficiario ha acceduto al regime di sostegno confidando nella possibilità di disporre di un flusso di cassa commisurato all'effettiva produzione, sulla base del quale provvedere alle proprie esigenze di tipo finanziario, continuative (es. rimborso dei finanziamenti) o contingenti che siano.

In altri termini, anche questa misura comporta un'alterazione dei rapporti giuridici in corso, e, con riferimento al primo anno di operatività del meccanismo, un pregiudizio economico certo (consistente nella ritardata percezione del 10% dell'incentivo spettante, qualificato dalla legge in termini di «conguaglio»).

Sicché il raggiungimento di quella che pare essere la sua dichiarata finalità – «ottimizzare la gestione dei tempi di raccolta ed erogazione degli incentivi» (art. 26, comma 1) – avviene a scapito del fruitore degli incentivi, che non è messo in condizione di acconsentire al mutamento delle condizioni alle quali avviene la regolazione delle partite economiche del rapporto.».

III) Tanto premesso, il Collegio ritiene rilevanti e non manifestamente infondate le esposte questioni di costituzionalità e, per l'effetto, sospende il giudizio, mandando alla Segreteria di trasmettere alla Corte la presente ordinanza, di notificarla alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri nonché di comunicarla ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sez. III-ter:

a) visti gli articoli 134 Cost., 1 legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale:

dell'art. 26, comma 3, del decreto-legge n. 91/2014, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 116/2014, in relazione agli articoli 3, 11, 41, 77 e 117, comma 1, della Costituzione, nonché 1, Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e 6, paragrafo 3, Trattato sull'Unione europea secondo quanto specificato in motivazione;

dell'art. 26, comma 2, decreto-legge n. 91/2014, in relazione agli articoli 3, 41 e 77 Cost.;

b) dispone la sospensione del presente giudizio;

c) ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, unitamente alla prova delle previste comunicazioni e notificazioni;

d) ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio del 25 giugno e del 29 ottobre 2015, con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Daniele, Presidente;

Michelangelo Francavilla, consigliere;

Maria Grazia Vivarelli, consigliere, estensore.

Il Presidente: DANIELE

L'estensore: VIVARELLI



N. 233

Ordinanza del 13 maggio 2016 della Corte d'appello di Catanzaro nel procedimento civile promosso da DEPA Snc di Pacenza Francesco e C., Pacenza Francesco contro AZ Spa e Curatela fallimentare DEPA Snc di Pacenza Francesco

Fallimento e procedure concorsuali - Procedimento per la dichiarazione di fallimento - Notificazione del ricorso e del decreto di convocazione del debitore e dei creditori istanti - Modalità di esecuzione della notifica dell'atto che non si sia potuto consegnare né tramite posta elettronica certificata né presso la sede della società debitrice (in specie, s.n.c.) - Deposito dell'atto presso la casa comunale della sede risultante dal registro delle imprese e perfezionamento della notifica nel momento del deposito stesso.

- Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 15, comma terzo, come sostituito dall'art. 17, comma 1, lett. a), del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221.

LA CORTE DI APPELLO DI CATANZARO

2^ SEZIONE CIVILE

Riunita in camera di consiglio, con l'intervento dei magistrati:

- dott. Rita Majore, Presidente;
- dott. Francesca Romano, consigliere-relatore;
- dott. Chiara Ermini, Consigliere,

ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa d'appello n. 1196/2015 del RGAC.

La Corte d'appello, letti gli atti ed a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 27 aprile 2016;

Rilevato che:

1. Quanto alla regolarità della notifica.

a. Alla società: il ricorso per dichiarazione di fallimento, atteso l'esito negativo della notifica via PEC, è stato effettuato, dopo l'ordine di rinnovazione disposto dal Tribunale in data 21 maggio 2015, a mani presso la sede della società, via Aldo Capitini, 23, con esito di «omessa notifica perché sconosciuto al domicilio indicato» (relata del 13 giugno 2015); il 15 giugno successivo l'atto è stato depositato presso il Comune di Crotona, ai sensi dell'art. 15 della l.f.

b. Ai soci illimitatamente responsabili, Pacenza Francesco e De Agazio Claudio: quanto a De Agazio Claudio, una prima notifica a mani, effettuata il 13 giugno 2015 in via 1^ traversa via Vittorio Veneto, 7, registra l'omessa notifica perché trasferito; una seconda notifica, sempre a mani, del 18 giugno 2015 effettuata in via F. Le Rose, 2, registra «omessa notifica perché trovato chiuso»; il 22 giugno 2015 viene effettuata notifica ex art. 140 del codice di procedura civile, per temporanea assenza o mancanza dei soggetti abilitati, con affissione alla porta e deposito del plico presso la casa comunale, nonché con invio, in data 22 giugno, della rar, immesso avviso in cassetta e restituzione per compiuta giacenza. L'iter della notificazione è dunque regolare, quanto alla consegna dell'atto al suo destinatario.

A Pacenza Francesco una prima notifica a mani, del 13 giugno 2015, effettuata in viale Cutro (residenza risultante dal registro delle imprese), risulta «omessa ... per insufficiente indirizzo»; altra notifica a mani, del 18 giugno, in via Aldo Capitini n. 23, sede della società, risulta «omessa ... perché trovato chiuso»; una terza, a mani, del 22 giugno 2015, sempre in Via Aldo Capitini, 23, risulta effettuata ex art. 140 con affissione alla porta e deposito presso la casa comunale, e invio della rar, senza immissione in cassetta ed attestazione di irreperibilità; sulla busta di restituzione dell'avviso v'è scritto «trasferito». Non è contestato che il Pacenza abbia la residenza in via Aldo Capitini n. 23; lo stesso afferma che non può ricadere e suo danno il fatto di non aver indicato il suo nuovo indirizzo (che sarebbe tale addirittura dal 2013), ma ciò non è argomento atto a rendere errata la indicazione del luogo, soprattutto alla luce del fatto che precedenti atti sono stati recapitati a quell'indirizzo, coincidente con quello risultante all'anagrafe. Per cui la notifica ex art. 140 del codice di procedura civile in quella sede sarebbe buona (e la renderebbe buona anche per la società) se non ci fosse quel «trasferito» annotato sulla restituzione dell'avviso, che attesta che quel luogo non ha più collegamenti con la persona del notificato e comporta la nullità della notifica.



2. Sulla regolarità della notifica alla società. La nullità della detta notifica in confronto di Pacenza Francesco non riverbera effetti solo in relazione al fallimento di esso come socio illimitatamente responsabile, ma, secondo quanto ritenuto da questa corte, incide anche sulla notifica alla società. Poiché il Pacenza è il rappresentante della società, la notifica ad questi, in tale qualità, ma presso la sua residenza, avrebbe reso valida la costituzione del contraddittorio anche in confronto della società, cui la notifica è stata effettuata a termini dell'art. 15 l.f.; in relazione a tale norma questa Corte ha già sollevato questione di legittimità costituzionale.

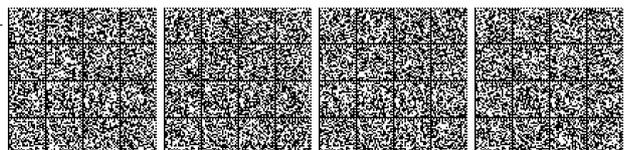
3. Il procedimento nella specie seguito risulta difatti del tutto conforme a quello previsto dal comma 3 dell'art. 15 del R.D. 267/1942, a tenore del quale «il ricorso ed il decreto devono essere notificati a cura della cancelleria all'indirizzo di posta elettronica certificata del debitore risultante dal registro delle imprese e dei professionisti. L'esito della comunicazione è trasmesso, con modalità automatica, all'indirizzo di posta elettronica certificata del ricorrente. Quando, per qualsiasi ragione, la notificazione non risulta possibile o non ha esito positivo, la notifica, a cura del ricorrente, del ricorso e del decreto si esegue esclusivamente di persona a norma dell'art. 107, primo comma del decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 1959, n. 1229, presso la sede risultante dal registro delle imprese. Quando la notificazione non può essere compiuta con queste modalità, si esegue con il deposito dell'atto nella casa comunale della sede che risulta iscritta nel registro delle imprese e si perfeziona nel momento del deposito stesso. L'udienza è fissata non oltre quarantacinque giorni dal deposito del ricorso e tra la data della comunicazione o notificazione e quella dell'udienza deve intercorrere un termine non inferiore a quindici giorni». Il testo è quello innovato dal decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modifiche nella legge 17 dicembre 2012, n. 221, applicabile dal 1° gennaio 2013 e quindi al caso in disamina.

L'iter prevede delle modalità in ordine sequenziale, da applicarsi secondo la progressione imposta dalla norma; *in primis* deve effettuarsi, a cura della cancelleria, la notifica a mezzo PEC, fallita la quale è la parte a dover provvedere, solo «di persona» presso la sede risultante dal registro delle imprese; ove anche tale modalità fallisca, la notifica «si esegue con il deposito dell'atto nella casa comunale della sede che risulta iscritta nel registro delle imprese e si perfeziona nel momento del deposito stesso».

Ha ritenuto e ritiene il collegio che tale disposizione si ponga in contrasto con gli articoli 3 e 24 della Costituzione: quanto all'art. 3 perché essa costituisce un'irragionevole ed immotivata disparità di trattamento rispetto alle modalità richieste dall'art. 145 del codice di procedura civile, per la notifica alle società non aventi personalità giuridica, in specie per il caso di mancato reperimento nel luogo indicato dalla legge; quanto all'art. 24 perché, nel prevedere modalità di notifica che non comportano neanche astrattamente la conoscibilità della pendenza della procedura, ledono il diritto di difesa del soggetto che ne è parte.

Mette conto di ricordare che la modalità di notifica testé indicata si rivolge sia alle imprese esercitate in forma individuale che a quelle esercitate in forma societaria; essa registra significative deviazioni con riguardo all'ipotesi di mancato reperimento del notificato, posto che, com'è ovvio, nessuna censura può porsi al procedimento in esame ove esso risulti perfezionato con le modalità previste dalla norma nel suo ordine preferenziale, ossia con l'utile invio presso l'indirizzo di posta certificata o con la notifica effettuata solo di persona dall'ufficiale giudiziario (e dunque non per posta e, a seconda dei casi, col sistema previsto per le persone fisiche e/o per le persone giuridiche).

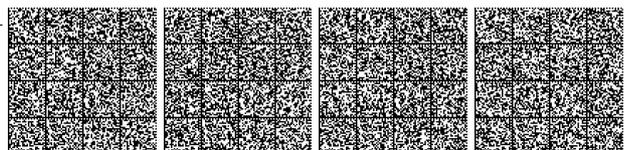
Deve segnalarsi che l'inciso contenuto nella norma — secondo il quale deve passarsi alla notifica tradizionale quando la notifica a mezzo pec «non risulta possibile o non ha esito positivo» «per qualsiasi ragione» — sembra rimandare al solo dato oggettivo della mancata ricezione, senza indagare se ciò possa essere addebitabile a fatto del mittente o a fatto del destinatario. Sotto tale profilo, la norma non sembra investire addebiti di sorta nella mancata notifica, limitandosi a registrare il dato della sua omissione; diversamente, ad esempio nell'ipotesi che la mancanza sia addebitabile al notificato, si sarebbe dovuto escludere il passaggio alle forme successive, invece previste quando, «per qualsiasi ragione», si debba ritenere di trovarsi di fronte ad una notifica omessa. Ciò d'altronde risponde alla previsione di cui all'art. 16 del decreto ministeriale n. 44/2011 (emanato in attuazione del decreto legislativo n. 82/2005 e della legge n. 24/2010), nel testo modificato dal decreto ministeriale n. 209/2012, secondo il quale «la comunicazione per via telematica si intende perfezionata nel momento in cui viene generata la ricevuta di avvenuta consegna da parte del gestore di posta elettronica certificata del destinatario e produce gli effetti di cui agli articoli 45 e 48 del codice dell'amministrazione digitale». In tal senso la disposizione risulta interpretata sia da giurisprudenza di merito (e sul punto Cassazione Sez. lav. 2 luglio 2014, n. 15070 e 20 maggio 2013, n. 12205, nonché Corte d'appello Bologna 30 maggio 2014), tutte comprovanti la sufficienza, sia pure con diverse modalità in relazione ai diversi regimi temporali, ai fini del verificarsi della notifica, della formazione della ricevuta di consegna all'indirizzo, restando del tutto indifferente l'effettiva lettura di quanto trasmesso.



Nell'assetto attuale dunque, e vieppiù in forza di quanto la stessa norma suggerisce con quella dizione «a chiusura», ogni ragione che determini il mancato perfezionamento della notifica equivale ad omessa notifica ed esige il passaggio alla forma successiva, quella della notifica a mezzo dell'ufficiale giudiziario «di persona».

Il richiamo alla notifica «di persona» di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 1229/1959 pone subito un primo problema di compatibilità tra la nuova disciplina e la disposizione di cui all'art. 140 del codice di procedura civile, nel caso in cui si parli di impresa individuale, ossia di notifica ad una persona fisica, sia pure, *de iure*, solo nella sede della impresa che questa eserciti; l'ufficiale giudiziario dovrà limitarsi, nei casi di mancata consegna nelle ipotesi ivi previste, al mero deposito dell'atto o dovrà predisporre il corredo di incumbenti previsti nell'art. 140 del codice di procedura civile (affissione alla porta dell'ufficio ed invio della raccomandata con l'avviso di avvenuto deposito; incumbenti sui quali è intervenuta, proprio in favor del notificato ed a garanzia dell'effettività della conoscenza, la sentenza della Consulta n. 3/2010)? In questo caso, tuttavia, si può forse ipotizzare la possibilità di una interpretazione della norma costituzionalmente orientata, e dunque ritenere che, col richiamo alla notifica «di persona», la norma voglia operare un richiamo anche agli incumbenti di cui all'art. 140 del codice di procedura civile. È vero che ciò sembra togliere senso alla innovazione dell'art. 15 l.f., in specie nella parte in cui dispone che alla notifica basta il deposito presso la casa comunale; tuttavia occorre considerare che la disposizione, che si pone certamente come speciale rispetto a quelle delle notifiche ordinarie previste dal codice, contiene in sé entrambi i riferimenti (uno testuale ed uno col metodo del rinvio), sì che essi si pongono sullo stesso piano di validità, non risultando in posizione di reciproca deroga. All'interprete è perciò possibile ritenere, anche al fine di dirimere il possibile contrasto tra il rinvio all'art. 140 del codice di procedura civile e la dichiarata sufficienza del deposito, che la interpretazione, consentita dal testo e dal sistema dei principi sulle notifiche, possa essere quella già segnata dalle sentenze della Consulta (si ribadisce, sempre con riguardo ai soli incumbenti a garanzia), individuando così il «deposito» testualmente previsto come una parte del più ampio procedimento previsto col richiamo indiretto (tramite l'art. 107 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1229/59) all'art. 140 del codice di procedura civile. Non si può negare che il problema esista anche con riferimento alla deroga operante rispetto ai luoghi di notifica, poiché qui il testo della legge preclude qualsiasi diversa interpretazione, richiamando sì le modalità dell'art. 107 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1229/59 ma limitandone l'espletamento solo presso la sede sociale risultante dal registro delle imprese. Se tale luogo, in presenza di una crisi dell'impresa, può risultare chiuso (come sovente capita di verificare nei procedimenti che sopraggiungono all'esame di questa Corte), tuttavia un temperamento è dato dalla sequela degli atti — affissione, deposito ed invio della raccomandata — sebbene resti l'interrogativo sul perché una simile modalità non possa e non debba esplicarsi anche in altri luoghi, fatto che ex se non sembra comportare particolari aggravii. Il richiamo alla sede dell'impresa non rende applicabile (o almeno non sembra che renda applicabile) agli imprenditori individuali la modalità di cui all'art. 143 del codice di procedura civile, posto che vi è un luogo conosciuto ed *ex lege* deputato alla notifica (fatto che esclude i presupposti di operatività della notifica agli irreperibili) presso il quale operare, in ipotesi, la notifica ex art. 140 del codice di procedura civile.

Nessuno spiraglio interpretativo è invece possibile per le disposizioni dell'art. 15 l.f. che riguardano le notifiche alla impresa esercitata in forma collettiva e per le quali, invece, è da escludere che il richiamo coinvolga l'art. 140 del codice di procedura civile. Sono in proposito principi consolidati quelli secondo cui: — a tenore dell'art. 145 del codice di procedura civile, la notifica alle società si considera adempita con la consegna dell'atto alla stessa presso la sede legale o, «in mancanza», con la consegna alla persona fisica che la rappresenta, sempre che il nominativo, la qualità e la residenza di questa siano indicati nell'atto stesso; — «è valida la notifica di un atto ad una persona giuridica presso la sede a mezzo del servizio postale, non essendovi alcuna previsione di legge ostativa ai riguardo, purché mediante consegna a persone abilitate a ricevere il piego, mentre, in assenza di tali persone, deve escludersi la possibilità del deposito dell'atto e dei conseguenti avvisi presso l'ufficio postale, l'art. 145 del codice di procedura civile, infatti, non consente la notifica alle società con le modalità previste dagli articoli 140 e 143 del codice di procedura civile, e, quindi, con gli avvisi di deposito di cui all'art. 8, legge 20 novembre 1982, n. 890, che costituiscono modalità equivalenti alla notificazione ex art. 140 del codice di procedura civile, essendo questa riservata esclusivamente al legale rappresentante» (Cassazione civile, sez. VI, 13 settembre 2011, n. 18762; conformi, tra le altre, Cassazione Civ. 21 aprile 2009, n. 9447 e 7 giugno 2012, n. 9237). Nel caso, invece, si ammette che la notifica avvenga anche in assenza di consegna dell'atto e che si compia col solo deposito presso la casa comunale, ossia con forme che ricalcano quelle dell'art. 140 del codice di procedura civile epurato di tutte le garanzie poste ai fini della conoscenza/conoscibilità dell'atto.



La duplice previsione derogatoria — della esecuzione della notifica di persona presso la sede e del suo perfezionamento, quando tale modalità non sia fruttuosa, solo col deposito dell'atto — si risolve in una deroga alla disposizione di cui all'art. 145 del codice di procedura civile, introducendo una disparità di trattamento tra le notifiche «ordinarie» e quelle del processo fallimentare che, a parere del collegio, non appare né ragionevole né motivata, a ciò non bastando l'urgenza cui la procedura è improntata, e che già giustifica sia la drastica riduzione di termini a difesa, sia la disposizione di cui al 5° comma dell'art. 15 l.f. (in forza della quale, in presenza di particolari ragioni di urgenza, il presidente del Tribunale può disporre che decreto e ricorso vengano portati a conoscenza delle parti «con ogni mezzo idoneo», «omessa ogni formalità non indispensabile alla conoscibilità degli stessi»). È peraltro una disparità di trattamento che va in direzione esattamente opposta a quella sancita da ripetuti insegnamenti della Consulta, intesi a rafforzare le garanzie sulla instaurazione del contraddittorio e sul conseguente diritto di difesa della parte; il mero deposito dell'atto presso la casa comunale non costituisce un mezzo idoneo a rendere conoscibile l'atto al suo destinatario, mancando qualsiasi altra cautela diretta a rendere edotto il notificato, cautela peraltro già ampiamente prevista e codificata in altri, e non differenti, casi.

Nel caso degli imprenditori collettivi — per il quale, all'interno dell'art. 15 l.f., il richiamo all'art. 140 del codice di procedura civile non è previsto, né è ipotizzabile in forza dell'ambito applicativo di tale norma, come offerta anche dal giudice di legittimità — non può pertanto operarsi alcuna interpretazione costituzionalmente orientata, attesa la portata speciale della norma, in forza della quale la notifica dell'istanza diretta alla dichiarazione di fallimento è validamente eseguita, quando presso la sede non possa effettuarsi la consegna, solo col deposito dell'atto presso la casa comunale, senza che possa farsi luogo ad applicazione analogica degli incumbenti di cui all'art. 140 del codice di procedura civile, inapplicabile alla notifica alle società. Una tale interpretazione, totalmente additiva, è preclusa sia dalla specialità del procedimento che dal testo della disposizione, ed è comunque contraria a tutti i principi sopra richiamati, che già hanno ritenuto inapplicabile alle persone giuridiche il procedimento notificatorio dell'art. 140 del codice di procedura civile, testualmente negato dall'art. 145 del codice di procedura civile proprio perché inidoneo al suo scopo nei confronti di soggetti diversi dalle persone fisiche.

V'è da dire che il problema non resta superato dalla possibilità di eseguire la notifica anche nei confronti della persona fisica legale rappresentante. Anche tralasciando di considerare i dubbi sulla possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata (su cui il lume della Corte sarebbe indispensabile proprio per evitare le diversità di pronunce che già si registrano) con riguardo all'applicabilità delle relative norme del codice di procedura, va detto che intanto il luogo della notifica è solo la sede dell'impresa — ossia un luogo reso già problematico proprio dalla crisi della stessa e comunque lo stesso luogo nel quale già non è andata a buon fine la notifica alla società — e, in secondo luogo, che la norma non prevede affatto (come invece fa l'art. 145 del codice di procedura civile) la necessità della notifica alla persona fisica in difetto di quella alla società, poiché questa è invece ritualmente attuata dal deposito presso la casa comunale.

In altre parole, la regolarità del procedimento notificatorio alla società resta consumata dal solo deposito dell'atto presso la casa comunale, senza alcuna necessità di dare conto e notizia di tale incumbente, e ciò esclude che debba procedersi alla notifica alla persona fisica del legale rappresentante. Per contro, come detto, l'art. 145 del codice di procedura civile nega validità alla notifica che non sia stata consegnata nella sede della società, imponendo, nel caso di impossibilità (che equivale a mancanza della notifica), la notifica alla persona fisica legale rappresentante, cui si lega tutto il corredo delle garanzie di cui all'art. 140 del codice di procedura civile (e della sua forma omologa nel caso di notifica postale), nel caso di specie del tutto mancanti e non sostituite da modalità che rispondano all'esigenza di rendere quanto meno conoscibile l'atto.

Nemmeno può dirsi, almeno a parere di questo collegio, che il procedimento di cui all'art. 15 l.f. legittimamente introduca, con riferimento alle imprese persone giuridiche, una forma di notifica ad irreperibile, ossia una forma analoga a quella dell'art. 143 del codice civile, cui farebbe pensare la sufficienza del deposito dell'atto. La *ratio* di tale norma è quella di consentire l'avveramento della notifica nel caso in cui non si disponga di notizie su persone e luoghi utili al fine; in questo caso, invece, si omette di considerare che intanto il luogo è conosciuto (la sede dell'impresa), sicché del tutto irragionevole torna a presentarsi una modalità che:

a. non è conferente rispetto alla situazione cui si applica (nell'art. 143 del codice di procedura civile il mero deposito dell'atto è motivato dall'inesistenza di luoghi e/o persone cui rimettere il relativo avviso);

b. si limita alla sola sede dell'impresa nel contempo escludendo sia l'ultimo comma dell'art. 145 del codice di procedura civile, sia la sequela di attività previste dall'art. 140 del codice di procedura civile.



Anche in tal caso, dunque, torna ad evidenziarsi, almeno a parere di questa Corte, il duplice profilo della irragionevole disparità di trattamento e della lesione ai diritto di difesa, connessa al *vulnus* del contraddittorio derivante da modalità inidonee alla conoscibilità dell'atto.

Ciò dà conto della non manifesta infondatezza della questione, per la ritenuta contrarietà della norma ai principi posti negli articoli 3 e 24 della Costituzione.

La questione che va sottoposta alla Corte appare inoltre rilevante ai fini della decisione; è evidente che nel caso di accoglimento della prospettata contrarietà alle norme costituzionali, il procedimento dovrebbe essere restituito al primo giudice o deciso con l'annullamento *tout court* della sentenza (a seconda che l'ipotesi si prospetti come nullità, o, come sembra più plausibile, come inesistenza della notificazione), mentre in caso diverso dovrebbe essere ritenuto correttamente instaurato il contraddittorio, con conseguente esame del merito del reclamo.

P. Q. M.

La Corte d'appello di Catanzaro;

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

Dichiara non manifestamente infondata e rilevante ai fini del giudizio di reclamo avverso la sentenza dichiarativa di fallimento della Depa Snc di Pacenza Francesco & C e di Pacenza Francesco, proposto da Pacenza Francesco, nella qualità, la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 3, regio decreto n. 267/1942, con riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione, nella parte in cui, creando un'irragionevole disparità di trattamento rispetto alle norme ed ai principi in tema di notifiche alle società, dichiara eseguita la notifica dell'atto che non si sia potuto consegnare presso la sede della società col solo deposito presso la casa comunale, incombente inidoneo alla conoscibilità dell'atto;

Dispone che a cura della cancelleria vengano trasmessi gli atti alla cancelleria della Corte costituzionale;

Dispone che a cura della cancelleria questa ordinanza sia notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri, e comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;

Dispone la sospensione del presente giudizio di reclamo avverso la sentenza dichiarativa di fallimento n. 18/2015 del Tribunale di Crotone.

Deliberato in Catanzaro nella Camera di consiglio del 13 maggio 2016.

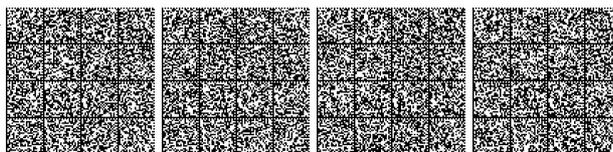
Il Presidente: MAJORE

16C00316

VITTORIA ORLANDO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

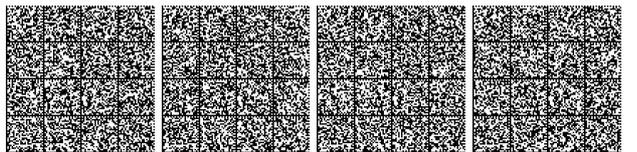
(WI-GU-2016-GUR-046) Roma, 2016 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

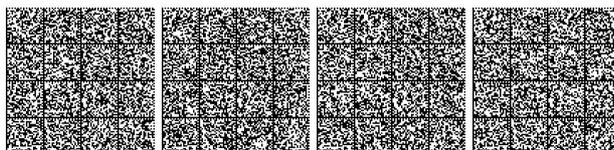
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- 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.

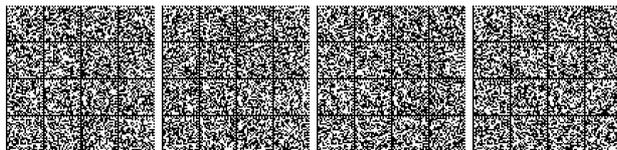
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
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.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca




GAZZETTA UFFICIALE
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
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

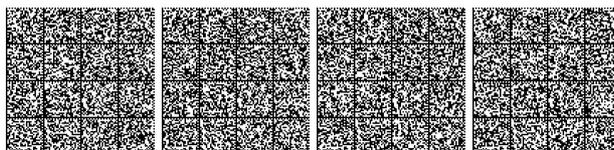
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

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.





€ 8,00

