

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 152° - Numero 30

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 13 luglio 2011

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 1027 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

AVVISO AL PUBBLICO

Si comunica che il punto vendita Gazzetta Ufficiale sito in via Principe Umberto, 4 è stato trasferito nella nuova sede di Piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 199. Sentenza 22 giugno - 6 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Costituzione ed intervento nel giudizio incidentale - Intervento di soggetto che è privo della qualità di parte processuale nel giudizio *a quo* e non è titolare di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio - Inammissibilità.

- D.l. 3 ottobre 2006, n. 262, art. 18, comma 1, lett. *b*); legge 24 novembre 2006, n. 286, art. 2, comma 104, lett. *b*).
- Costituzione, art. 77, secondo comma.

Teatri - «Fondazione lirico-sinfonica Petruzzelli e Teatri di Bari» - Prevista abrogazione della disposizione secondo cui la Fondazione acquisisce, previo accordo con gli enti pubblici territoriali interessati, i diritti d'uso esclusivo sul Teatro Petruzzelli di Bari, in conformità al Protocollo d'intesa sottoscritto a Roma il 21 novembre 2002 tra la Regione Puglia, la provincia ed il comune di Bari e le parti private - Denunciata carenza dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza prescritti per la decretazione d'urgenza - Inadeguata descrizione della fattispecie e dei motivi fondanti la pregiudizialità del dubbio di costituzionalità - Contraddittorietà dello sviluppo argomentativo posto a base dell'ordinanza di rimessione - Difetto di motivazione in ordine alla rilevanza del *petitum*, alla vigenza del quadro normativo coinvolto nella questione ed al parametro evocato - Inammissibilità.

- D.l. 3 ottobre 2006, n. 262, art. 18, comma 1, lett. *b*); legge 24 novembre 2006, n. 286, art. 2, comma 104, lett. *b*).
- Costituzione, art. 77, secondo comma. Pag. 1

N. 200. Ordinanza 22 giugno - 6 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Previsione come reato del fatto dello straniero che si trattiene nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni del testo unico dell'immigrazione - Violazione di numerosi principi e parametri costituzionali - Insufficiente descrizione delle fattispecie - Carente motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-*bis*, introdotto dall'art. 1, comma 16, lett. *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94; d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 16, comma 1, come modificato dall'art. 1, commi 16, lett. *b*), e 22, lett. *o*), della citata legge n. 94 del 2009; d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274, art. 62-*bis*, introdotto dall'art. 1, comma 17, lett. *d*), della citata legge n. 94 del 2009.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, 13, 25, 27 e 97. Pag. 9



N. 201. Ordinanza 22 giugno - 6 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Sanzioni amministrative accessorie - Ritiro, sospensione o revoca della patente di guida - Applicabilità al conducente titolare di patente anche se la violazione da cui dette sanzioni derivano sia stata commessa alla guida di un veicolo per il quale non è richiesta patente - Applicabilità altresì, in tali casi, delle disposizioni relative alla decurtazione dei punti della patente - Sopravvenuta abrogazione della disposizione censurata - Necessità di una nuova valutazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza della questione - Restituzione degli atti al giudice rimettente.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 219-bis, comma 2, introdotto dall'art. 3, comma 48, della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 97.

Pag. 13

N. 202. Ordinanza 22 giugno - 6 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Esecuzione forzata - Intervento dei creditori - Omesso riconoscimento della possibilità di intervenire nell'esecuzione, in assenza di titolo esecutivo, sequestro o pegno, a soggetti diversi dagli imprenditori - Tardiva costituzione dei creditori dipendenti del Comune di Pozzuoli - Inammissibilità.

- Cod. proc. civ., art. 499, primo comma.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 3.

Procedimento civile - Esecuzione forzata - Intervento dei creditori - Omesso riconoscimento della possibilità di intervenire nell'esecuzione, in assenza di titolo esecutivo, sequestro o pegno, a soggetti diversi dagli imprenditori - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, di ragionevolezza e del giusto e celere processo, nonché asserita lesione del diritto di difesa - Incompiutezza della motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.

- Cod. proc. civ., art. 499, primo comma.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

Pag. 15

N. 203. Ordinanza 22 giugno - 6 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Agevolazioni fiscali - Agevolazione tariffaria per l'acquisto della "prima casa" - Condizioni per l'applicazione - Dichiarazione dell'acquirente di non essere titolare di diritti di proprietà, usufrutto, uso e abitazione su altra casa di abitazione nel territorio dello stesso comune in cui è sito l'immobile acquistato - Asserita irragionevole discriminazione rispetto agli acquirenti che siano titolari di identici diritti su immobili abitativi siti in comuni diversi, con violazione dei principi di razionalità e non contraddizione - Difetto assoluto di motivazione sulla non manifesta infondatezza e insufficiente motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.

- D.P.R. 26 aprile 1986, n. 131, Tariffa allegata, Parte Prima, art. 1, nota II-bis, n. 1, lett. b).
- Costituzione, artt. 3 e 53.

Pag. 19

N. 204. Ordinanza 22 giugno - 6 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Puglia - Patto di stabilità interno - Disposizioni per la copertura delle perdite di esercizio degli enti del servizio sanitario regionale - Ricorso del Governo - Rinuncia al ricorso in mancanza di costituzione in giudizio della parte resistente - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Puglia 24 settembre 2010, n. 11.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma.

Pag. 23



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 158. Ordinanza della Corte di cassazione - sezioni unite civili del 14 aprile 2011

Espropriazione per pubblica utilità - Indennità di espropriazione delle aree fabbricabili - Riduzione entro i limiti dei valori dichiarati o denunciati dall'espropriato ai fini dell'imposta comunale sugli immobili (ICI) - Ritenuta natura di sanzione atipica per le violazioni relative alla dichiarazione - Applicazione ai casi di omessa dichiarazione o denuncia, ovvero di dichiarazione o denuncia di valori assolutamente irrisori - Mancata previsione di un limite alla riduzione, idoneo ad impedire la totale elusione di qualsiasi ragionevole rapporto tra il valore venale del suolo espropriato e l'ammontare dell'indennità - Lesione del diritto dell'espropriato ad un serio ristoro e del "ragionevole legame" tra indennità e valore venale del bene - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea.

- Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, art. 16, comma 1, "oggi" art. 37, comma 7, del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327.
- Costituzione, artt. 42, comma terzo, e 117, primo comma, "anche in considerazione del disposto dell'art. 6 [della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sottoscritta dall'Italia il 4 novembre 1950 e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848] e dell'art. 1, del primo protocollo addizionale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali".

Pag. 27

N. 159. Ordinanza della Corte di cassazione - sezione unite civili del 14 aprile 2011

Espropriazione per pubblica utilità - Indennità di espropriazione delle aree fabbricabili - Riduzione entro i limiti dei valori dichiarati o denunciati dall'espropriato ai fini dell'imposta comunale sugli immobili (ICI) - Ritenuta natura di sanzione atipica per le violazioni relative alla dichiarazione - Applicazione ai casi di omessa dichiarazione o denuncia, ovvero di dichiarazione o denuncia di valori assolutamente irrisori - Mancata previsione di un limite alla riduzione, idoneo ad impedire la totale elusione di qualsiasi ragionevole rapporto tra il valore venale del suolo espropriato e l'ammontare dell'indennità - Lesione del diritto dell'espropriato ad un serio ristoro e del "ragionevole legame" tra indennità e valore venale del bene - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea

- Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, art. 16, comma 1, "oggi" art. 37, comma 7, del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327.
- Costituzione, artt. 42, comma terzo, e 117, primo comma, "anche in considerazione del disposto dell'art. 6 [della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sottoscritta dall'Italia il 4 novembre 1950 e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848] e dell'art. 1, del primo protocollo addizionale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali".

Pag. 36

N. 160. Ordinanza della Corte d'appello di Torino del 22 aprile 2011.

Sanità pubblica - Norme della Regione Piemonte - Azienda sanitaria ospedaliera (ASO) "Ordine Mauriziano di Torino" - Previsione che la gestione ed i conseguenti e derivanti oneri economici di tutte le controversie inerenti a rapporti attivi e passivi, di carattere contrattuale, finanziario e patrimoniale, relativi ai periodi antecedenti alla costituzione dell'ASO, comprese le liti attive e passive, rimangano a carico della Fondazione Ordine Mauriziano - Violazione della sfera di competenza statale nella materia dell'ordinamento civile.

- Legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2004, n. 39, art. 2, comma 3.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l).

Pag. 46



N. 161. Ordinanza della Corte d'appello di Torino del 22 aprile 2011

Sanità pubblica - Norme della Regione Piemonte - Azienda sanitaria ospedaliera (ASO) "Ordine Mauriziano di Torino" - Previsione che la gestione ed i conseguenti e derivanti oneri economici di tutte le controversie inerenti a rapporti attivi e passivi, di carattere contrattuale, finanziario e patrimoniale, relativi ai periodi antecedenti alla costituzione dell'ASO, comprese le liti attive e passive, rimangano a carico della Fondazione Ordine Mauriziano - Violazione della sfera di competenza statale nella materia dell'ordinamento civile.

- Legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2004, n. 39, art. 2, comma 3.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l).....

Pag. 50

N. 162. Ordinanza della Corte d'appello di Torino del 22 aprile 2011

Sanità pubblica - Norme della Regione Piemonte - Azienda sanitaria ospedaliera (ASO) "Ordine Mauriziano di Torino" - Previsione che la gestione ed i conseguenti e derivanti oneri economici di tutte le controversie inerenti a rapporti attivi e passivi, di carattere contrattuale, finanziario e patrimoniale, relativi ai periodi antecedenti alla costituzione dell'ASO, comprese le liti attive e passive, rimangano a carico della Fondazione Ordine Mauriziano - Violazione della sfera di competenza statale nella materia dell'ordinamento civile.

- Legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2004, n. 39, art. 2, comma 3.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l).....

Pag. 54

N. 163. Ordinanza del tribunale di Milano del 2 febbraio 2011

Procreazione medicalmente assistita - Accesso alle tecniche - Divieto assoluto di ricorrere alla fecondazione medicalmente assistita di tipo eterologo e previsione di sanzioni nei confronti delle strutture che dovessero praticarla - Contrasto con le norme della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo che stabiliscono il diritto al rispetto della vita privata e familiare e il divieto di discriminazione, come interpretate in rapporto alla fecondazione eterologa dalla Corte EDU nel caso S.H. e altri contro Austria - Conseguente violazione di obblighi internazionali - Lesione del diritto delle coppie infertili o sterili alla vita privata e familiare e alla autodeterminazione in ordine alla propria genitorialità - Violazione del diritto di ogni persona a formare una famiglia ed avere figli - Contrasto con la finalità, perseguita dalla legge, di risolvere i problemi procreativi della coppia - Differenziazione discriminatoria e irragionevole fra coppie sterili, a seconda del grado di sterilità e infertilità - Possibile compromissione dell'integrità fisio-psichica delle coppie in cui uno dei componenti non presenta gameti idonei a procreare.

- Legge 19 febbraio 2004, n. 40, artt. 4, comma 3, 9, commi 1 e 3, limitatamente alle parole "in violazione del divieto dell'art. 4, comma 3", e 12, comma 1.
- Costituzione, artt. 2, 3, 29, 31, 32, primo e secondo comma, e 117, primo comma, in relazione agli artt. 8 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [come interpretati dalla sentenza 1° aprile 2010 della Corte EDU (sez. 1^), nel caso S.H. e altri contro Austria].....

Pag. 58



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 199

Sentenza 22 giugno - 6 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Costituzione ed intervento nel giudizio incidentale - Intervento di soggetto che é privo della qualità di parte processuale nel giudizio *a quo* e non é titolare di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio - Inammissibilità.

- D.l. 3 ottobre 2006, n. 262, art. 18, comma 1, lett. *b*); legge 24 novembre 2006, n. 286, art. 2, comma 104, lett. *b*).
- Costituzione, art. 77, secondo comma.

Teatri - «Fondazione lirico-sinfonica Petruzzelli e Teatri di Bari» - Prevista abrogazione della disposizione secondo cui la Fondazione acquisisce, previo accordo con gli enti pubblici territoriali interessati, i diritti d'uso esclusivo sul Teatro Petruzzelli di Bari, in conformità al Protocollo d'intesa sottoscritto a Roma il 21 novembre 2002 tra la Regione Puglia, la provincia ed il comune di Bari e le parti private - Denunciata carenza dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza prescritti per la decretazione d'urgenza - Inadeguata descrizione della fattispecie e dei motivi fondanti la pregiudizialità del dubbio di costituzionalità - Contraddittorietà dello sviluppo argomentativo posto a base dell'ordinanza di rimessione - Difetto di motivazione in ordine alla rilevanza del *petitum*, alla vigenza del quadro normativo coinvolto nella questione ed al parametro evocato - Inammissibilità.

- D.l. 3 ottobre 2006, n. 262, art. 18, comma 1, lett. *b*); legge 24 novembre 2006, n. 286, art. 2, comma 104, lett. *b*).
- Costituzione, art. 77, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

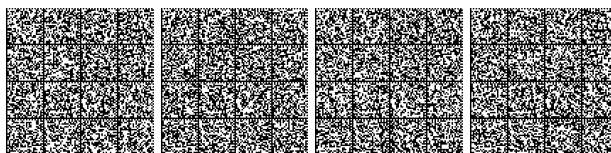
Presidente: Paolo MADDALENA.

Giudici: Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 18, comma 1, lettera *b*), del decreto- legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria) e dell'art. 2, comma 104, lettera *b*), della legge 24 novembre 2006, n. 286 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, recante disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), promosso dal Tribunale di Bari, nel procedimento vertente tra la Fondazione Lirico-Sinfonica Petruzzelli e Teatri di Bari e Messeni Nemagna Maria ed altre, con ordinanza del 19 marzo 2010 iscritta al n. 267 del registro ordinanze 2010, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, 1ª serie speciale, dell'anno 2010.



Visti gli atti di costituzione della Fondazione Lirico-Sinfonica Petruzzelli e Teatri di Bari, di Messeni Nemagna Maria ed altre, del Comune di Bari nonché gli atti di intervento di Messeni Nemagna Vittoria, di Costantino Michele, di Paccione Luigi ed altro, fuori termine, e del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 10 maggio 2011 il Giudice relatore Paolo Grossi;

Uditi gli avvocati Roberto Savino per la Fondazione Lirico-Sinfonica Petruzzelli e Teatri di Bari, Pierluigi Balducci e Renato Verna per il Comune di Bari, Ascanio Amenduni per Messeni Nemagna Maria ed altre, Franco Gagliardi La Gala per Messeni Nemagna Vittoria, Michele Costantino per sé medesimo e l'avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Con ordinanza del 19 marzo 2010 (r.o. n. 267 del 2010), il Tribunale di Bari ha sollevato – in riferimento all'art. 77, secondo comma, della Costituzione – questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, lettera b), del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria) nonché dell'art. 2, comma 104, lettera b), della legge 24 novembre 2006, n. 286 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, recante disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria).

Le norme denunciate dispongono, con un identico testo, l'abrogazione dell'art. 1, comma 6, della legge 11 novembre 2003, n. 310 (Costituzione della «Fondazione lirico-sinfonica Petruzzelli e Teatri di Bari», con sede in Bari, nonché disposizioni in materia di pubblici spettacoli, fondazioni lirico-sinfoniche e attività culturali).

Dopo aver esposto in premessa – «letti gli atti del procedimento civile n. 9390/08» – alcune osservazioni sulla non fondatezza di «eccezioni pregiudiziali e preliminari svolte dagli opposenti», il Giudice rimettente individua nei seguenti termini quelli che definisce «i punti salienti della controversia»: a) «in base al Protocollo d'intesa, stipulato il 21 novembre 2002, dai proprietari del teatro [Petruzzelli di Bari] e dagli enti territoriali», una costituenda Fondazione avrebbe dovuto corrispondere ai proprietari, nell'ipotesi di ritardo nella ricostruzione, «a partire dal quinto anno», una determinata indennità, «che forma oggetto della domanda di pagamento azionata in sede monitoria»; b) la Fondazione, «prevista dal Protocollo come risultato di una scelta di autonomia privata, è stata costituita con legge 11 novembre 2003, n. 310, come Fondazione lirico-sinfonica Petruzzelli e Teatri di Bari»; c) la legge istitutiva – che «ha recepito la scelta di autonomia privata degli enti territoriali e dei proprietari attraverso una disciplina di diritto pubblico» – ha stabilito espressamente (all'art. 1, comma 6) che la Fondazione medesima acquisisse «il diritto di uso esclusivo del Teatro Petruzzelli, in conformità» al predetto Protocollo d'intesa; d) attraverso questo «meccanismo legale», il Protocollo, «già di per sé valido ed efficace, ha continuato a spiegare i suoi effetti anche in virtù del richiamo operato» dalla legge istitutiva; e) la Fondazione «è destinata, come previsto dal Protocollo, ad assumere la gestione del teatro per 40 anni», con assunzione dei corrispettivi obblighi previsti, anche in quanto «divenuta destinataria dei fondi stanziati» per la ricostruzione del teatro; f) la Fondazione medesima, «istituita per legge anche al fine di dare attuazione al Protocollo», «una volta divenuta operativa», è incontestabilmente «divenuta titolare anche dell'obbligo di pagamento del canone di concessione»; g) l'art. 18, commi 2 e 3, del decreto-legge n. 262 del 2006, come sostituito, ha determinato «l'effetto di rimuovere il presupposto stesso del Protocollo d'intesa, vale a dire la proprietà privata del teatro», con l'ulteriore effetto di «caducare l'intero Protocollo» e di rendere «impossibile l'attuazione del rapporto contrattuale», nei suoi diversi contenuti; h) l'art. 18, comma 1, del richiamato decreto-legge n. 262 del 2006 ha, correlativamente, abrogato la norma («stabilente il collegamento tra Fondazione e Protocollo») relativa all'uso esclusivo del teatro, «proprio per l'impossibilità, a causa dell'espropriazione del bene, di continuare a ritenere operante il negozio di concessione in uso del teatro»; i) la declaratoria di illegittimità costituzionale, di cui alla sent. n. 128 del 2008, delle disposizioni sull'esproprio ha, invece, fatto sì che «lo stesso Protocollo» abbia «ripreso efficacia quale atto regolatore degli interessi delle parti in ordine alla ricostruzione e all'uso del teatro»; l) su istanza dei proprietari, il Tribunale ha emesso «a carico della Fondazione il decreto ingiuntivo, qui opposto, per il pagamento della indennità concordata nel Protocollo»; m) nella pronuncia caducatoria delle disposizioni sull'esproprio, la Corte «non ha preso in esame la disposizione collegata del comma 1 dell'art. 18 d.l. cit.», abrogativa della norma che aveva attribuito alla Fondazione i diritti di uso esclusivo del teatro; cosicché, «una volta ristabilita la situazione antecedente alla espropriazione del teatro», «è incontestabile» che detta disposizione abrogativa «non abbia più ragione di operare».

Da questo contesto deriverebbe la rilevanza della questione, in relazione a una disposizione, come quella denunciata, per l'appunto «risultata priva di ogni giustificazione a seguito della dichiarazione di incostituzionalità delle norme sull'esproprio». La rilevanza risulterebbe, del resto, «confermata» dalla circostanza secondo cui «la stessa Fondazione



opponente ha negato la propria legittimazione, assumendo di non essere la Fondazione prevista dal Protocollo e di non essere (più) vincolata al rispetto del Protocollo».

A giudizio del rimettente, infatti, l'abrogazione della norma sull'uso esclusivo del teatro «non consente più di identificare nella Fondazione realmente istituita (per legge) il soggetto dei diritti e degli obblighi nascenti dal Protocollo», anche considerato che a quest'ultimo le parti non hanno dato seguito proprio «in quanto è intervenuta la legge n. 310/2003», alla quale esse, «in via sussidiaria ma obbligata, hanno fatto riferimento, esercitando in concreto le facoltà previste dal Protocollo».

«Venuta meno la norma» che destinava la Fondazione alla gestione del teatro «in conformità al Protocollo», sarebbe «caduto il presupposto per la ulteriore operatività del complessivo regolamento negoziale avente origine dal Protocollo stesso», anche perché «le parti, nel darvi attuazione, si sono conformate alla disciplina legislativa», esercitando «le facoltà previste dal Protocollo in conformità degli schemi di detta disciplina»: la quale, secondo il rimettente, «non avrebbe dovuto essere rimossa per le stesse ragioni per le quali non avrebbe dovuto essere disposto l'esproprio del teatro».

Né sembrerebbe consentito ritenere che, «malgrado la abrogazione della norma di collegamento al Protocollo, la richiamata disciplina sia divenuta e sia rimasta, comunque, una realtà negoziale»: con la legge n. 310 del 2003, infatti, istitutiva della Fondazione, si sarebbe «operato, in concreto, per la parte attinente alla gestione del teatro, con un meccanismo che richiama in qualche modo la figura del contratto imposto», introducendo, in sostanza, «una disciplina di diritto pubblico, sostitutiva o integrativa della disciplina negoziale» (sostitutiva quanto alla volontà, già manifestata nel Protocollo, di istituire la Fondazione; integrativa quanto all'esecuzione degli accordi relativi alla ricostruzione del teatro).

Ne sarebbe conseguito che: a) «non esiste una Fondazione istituita dai soggetti che hanno stipulato il Protocollo»; b) esiste, invece, la Fondazione, che, ai sensi della legge istitutiva, era divenuta titolare dei diritti e degli obblighi nascenti dal Protocollo, oltre che destinataria dei contributi pubblici per la ricostruzione del teatro; c) in ragione, tuttavia, della norma denunciata, questa Fondazione «non può considerarsi più titolare delle situazioni giuridiche collegate al Protocollo».

Poiché, d'altra parte, «l'esercizio dei diritti nascenti, per tutti i partecipanti, dal Protocollo d'intesa resta legato alla esistenza in vita» di questa (unica) Fondazione; e poiché la disciplina della legge istitutiva è, però, divenuta «monca», «per effetto della abrogazione della norma di collegamento al Protocollo», l'esercizio di detti diritti presupporrebbe «o il ripristino di tale collegamento con la reviviscenza della norma abrogata» (conseguente alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma abrogatrice); oppure «l'intervento di un nuovo atto di autonomia privata», al momento inesistente.

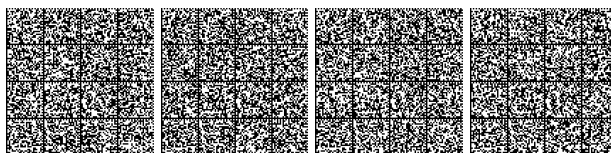
Su questa base, le ragioni che hanno condotto alla dichiarazione di illegittimità delle disposizioni relative all'esproprio del teatro Petruzzelli dovrebbero valere anche per la disposizione denunciata, in ragione dello «stretto collegamento» di questa con quelle, «in funzione delle quali soltanto la abrogazione stessa aveva ragione d'essere»: «allo stesso modo in cui era assolutamente evidente il difetto dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza per disporre con decreto-legge l'esproprio del teatro», «così resta evidente la mancanza dei requisiti stessi con riguardo alla disposizione collegata».

2. – Si sono costituite in giudizio le signore Maria, Teresa, Chiara, Mariarosalba e Stefania Messeni Nemagna nonché la signora Nunziata Metteo, vedova Messeni Nemagna, per chiedere una pronuncia di accoglimento.

Assumendo che nel giudizio *a quo* la controversia si concentri sulla norma denunciata sotto il profilo dell'identità del soggetto obbligato e che detta identificazione sia avvenuta in via legislativa attraverso la norma abrogata, le predette reputano che il giudizio medesimo non possa essere definito «indipendentemente dalla nuova verifica di costituzionalità invocata»: trovandosi «all'interno dello stesso contenitore normativo» dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 128 del 2008, la norma denunciata risulterebbe, infatti, anch'essa in contrasto con il parametro di cui all'art. 77, secondo comma, Cost.

In assenza di un'«autoidentificazione» volontaria da parte della Fondazione in adesione al Protocollo, o di un'identificazione da parte degli enti territoriali coinvolti, «v'è l'interesse al ripristino dell'identificazione legislativa», che assicurerebbe, in ragione della sua tassatività, «quell'insostituibile grado di certezza e di imperatività», vincolando la Fondazione «al compito per cui è nata senza più possibilità di equivoci, rimangiamenti o ripensamenti».

Un nuovo intervento caducatorio della Corte dovrebbe, peraltro, limitarsi ad estendere il dictum pronunciato «a quella parte (abrogativa) del decreto-legge d'urgenza già dichiarato abusivo ex art. 77 II comma Cost.», per eliminare una disposizione «completamente superata ed inattuale, oltre che illegittima».



3. – Si è costituito in giudizio il Comune di Bari chiedendo: *a)* di ritenere non rilevante la questione proposta per l'intervento di fatti nuovi e per contraddittorietà ed inadeguatezza della motivazione; *b)* in subordine, di ritenere infondata la questione stessa; *c)* in ulteriore subordine, di dichiarare la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, della legge n. 310 del 2003, «ove cancellata la sua abrogazione»; *d)* in via ulteriormente gradata, di restituire gli atti al Tribunale di Bari perché riesamini la rilevanza della questione alla luce dei fatti nuovi sopravvenuti.

La questione proposta risulterebbe irrilevante anzitutto per la ragione che una eventuale pronuncia di accoglimento non consentirebbe comunque, allo stato dei fatti, alcun pagamento a favore dei privati attivatisi con la domanda monitoria. Inoltre, la Fondazione istituita in base alla legge n. 310 del 2003 sarebbe indiscutibilmente soggetto diverso da quello indicato da ultimo nel Protocollo del 21 novembre 2002, ratificato con atto che ora risulterebbe annullato in autotutela. Il mutamento del complessivo quadro giuridico sarebbe tale da richiedere una nuova valutazione della rilevanza della questione da parte del giudice rimettente.

Si deduce, poi, omessa motivazione dell'ordinanza tanto sulle ragioni per le quali il collegamento ora stabilito tra le norme qui denunciate e quelle denunciate nel precedente incidente di costituzionalità sia invece mancato in quel giudizio; quanto sulla ragione per la quale la Fondazione – che non era parte del Protocollo del 21 novembre 2002 – possa essere condannata a un pagamento in virtù di quel contratto, nonostante l'eccezione dedotta nel giudizio *a quo*; nonché, infine, sul meccanismo di sostituzione *ex lege* della volontà delle parti nella istituzione della Fondazione, posto che la legge stessa trasferisce alla Fondazione medesima i diritti d'uso del Teatro previo accordo con gli enti pubblici territoriali interessati.

In via del tutto subordinata, si deduce ancora – ove venga accolta la questione di costituzionalità – la illegittimità costituzionale della reviviscenza della disposizione abrogata, in quanto contrastante con l'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui affida alle Regioni la potestà legislativa in tema di valorizzazione dei beni culturali, salva la determinazione statale dei principi fondamentali, tra i quali non potrebbe certo annoverarsi l'attribuzione della gestione del Teatro Petruzzelli alla Fondazione.

Nel merito, la normativa censurata non sarebbe in contrasto con il parametro evocato, posto che le disposizioni del decreto-legge, per la parte che qui interessa, sono state integralmente riprodotte nel corpo dei commi 104-107 dell'art. 2 della legge di conversione, la quale ultima, costituisce, dunque, la fonte vigente.

4. – Si è costituita in giudizio la Fondazione Lirico-Sinfonica Petruzzelli e Teatri di Bari, chiedendo che la questione venga dichiarata inammissibile e comunque infondata.

La Fondazione deduce la irrilevanza della questione: gli eredi Petruzzelli chiesero al Tribunale di Bari, attraverso la domanda monitoria, la corresponsione della penale risarcitoria prevista dall'art. 5 del Protocollo per il caso di ritardo nella ultimazione dei lavori del Teatro; viceversa, l'art. 1, comma 6, della legge n. 310 del 2003, che si vorrebbe far rivivere attraverso la declaratoria di incostituzionalità, ha ad oggetto i diritti d'uso esclusivo sul Teatro Petruzzelli e non riguarda in alcun modo né la ricostruzione del Teatro né la correlativa penale per il ritardo. In secondo luogo, il giudice rimettente avrebbe omesso di descrivere compiutamente la fattispecie sottoposta al suo esame.

E ancora la questione sarebbe inammissibile perché sollevata al solo fine di ottenere un avallo interpretativo della norma impugnata, specialmente in relazione alla figura del contratto imposto.

In estremo subordine, e da ultimo, la questione di legittimità sarebbe infondata, in quanto la diversità tra le previsioni dichiarate incostituzionali con la sentenza n. 128 del 2008 e quelle ora in esame sarebbe attestata dalla mancata declaratoria di illegittimità consequenziale, a norma dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, al contrario di quanto dedotto dall'odierno rimettente, che invece sottolinea le stesse ragioni e lo stretto collegamento esistenti tra i due gruppi di norme.

5. – È intervenuta in giudizio la signora Vittoria Messeni Nemagna, interveniente nel giudizio *a quo*, per chiedere una declaratoria di illegittimità costituzionale della norma denunciata «e, conseguentemente», di reviviscenza della norma abrogata.

Riassunto «il percorso processuale che ha condotto alla proposizione dell'odierna questione di costituzionalità» e ripercorse, in un dettagliato «excursus storico-giuridico», le vicende variamente relative alla vita del Teatro Petruzzelli, la difesa dell'interveniente – titolare del marchio Petruzzelli – ha rilevato che la norma denunciata, incidendo sul diritto di proprietà privata, si porrebbe in contrasto, oltre che con il parametro di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., anche con quelli di cui agli articoli 42 e 43 Cost.: risulterebbero, infatti, lese «posizioni giuridiche riconducibili alla libertà di iniziativa economica e alla tutela della proprietà, sia sotto il profilo della perdita di un essenziale segno identificativo dell'impresa sia della portata sostanzialmente espropriativa di un bene che fa parte del patrimonio aziendale»; e risulterebbe leso «altresì il valore della concorrenza».



Conformemente all'ordinanza di rimessione, l'atto di intervento reputa «incontestabile» il dato dei diritti e degli obblighi della Fondazione per come previsti nel Protocollo; così come altrettanto «incontestabile» parrebbe che, venuto meno l'esproprio, lo stesso Protocollo abbia «ripreso efficacia quale atto regolatore degli interessi delle parti» e «che, pertanto, non abbia più ragione di operare la disposizione» denunciata.

La norma denunciata, d'altra parte, «cancella il rinvio al Protocollo, ma non cancella il Protocollo stesso», tuttavia sottraendo «alla Fondazione (...) qualsivoglia collegamento con il teatro Petruzzelli, azienda di rilevanza pubblicistica che, come il suo marchio, è e rimane di proprietà privata». E la violazione del parametro evocato deriverebbe dall'«evidente assoluta mancanza dei presupposti della decretazione d'urgenza», stante l'assenza di collegamento tra «la straordinaria necessità ed urgenza di interventi di carattere finanziario» o «per il riequilibrio dei conti pubblici» o «per il riordino di settori della pubblica amministrazione», da un lato, e la norma denunciata, dall'altro.

6. – È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per una declaratoria di inammissibilità e, comunque, di infondatezza della questione.

L'inammissibilità discenderebbe, anzitutto, «dalla carenza d'interesse» alla pronuncia richiesta, attesa la soppressione dell'intero art. 18 del d.l. n. 262 del 2008 da parte della legge di conversione e atteso che i profili di incostituzionalità si attaglierebbero non alla disposizione contenuta nella legge, ma solo a quella di cui al decreto-legge e che il venir meno di quest'ultima renderebbe la questione riferita alla legge priva della «ragione di esistere» e comunque di adeguata motivazione.

Un ulteriore motivo di inammissibilità deriverebbe dalla «carente esposizione delle ragioni della violazione dell'invocato parametro costituzionale», risultando insufficiente il «mero richiamo» della sentenza n. 128 del 2008.

Nel merito, la disposizione censurata presenterebbe «profili di autonomia ben marcati» rispetto alle norme sull'esproprio dichiarate incostituzionali: essa avrebbe, in definitiva, consentito la riapertura del teatro, «disancorando la vita e l'attività della Fondazione da un atto privato (il protocollo d'intesa del 21/11/2002), la cui validità era ed è sub iudice». La predetta autonomia emergerebbe, del resto, anche dalla circostanza che la Corte non abbia ritenuto di estendere in via consequenziale gli effetti caducatori della pronuncia relativa alle disposizioni sull'esproprio.

D'altra parte, la norma denunciata costituirebbe «un atto dovuto», giustificato dal fatto che la Fondazione richiamata nel Protocollo del 2002 «era un soggetto del tutto distinto da quello istituito con la legge 310/03».

Ciò renderebbe indubbio, da un lato, il rilievo «per la finanza pubblica» del funzionamento, tra le altre, anche di questa Fondazione; dall'altro lato «la necessità e l'urgenza dell'intervento del Legislatore, atteso che, in forza della norma abrogata, la nuova Fondazione (...) sarebbe stata costretta a sborsare a favore di soggetti privati (...) una ingente somma per un tempo molto lungo», pur avendo «diritto ad ottenere dall'amministrazione comunale la piena e gratuita disponibilità del Teatro».

7. – Ha depositato atto di intervento in proprio anche il prof. avv. Michele Costantino, in qualità di creditore di una delle parti del giudizio *a quo*, sollecitando una declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione censurata.

L'interesse di cui egli sarebbe titolare, in quanto immediatamente inerente ai rapporti sostanziali tra le parti del presente giudizio di costituzionalità, «pur se formalmente esterno rispetto al giudizio nell'ambito del quale è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale», potrebbe risultare, a suo giudizio, inciso da una eventuale pronuncia di accoglimento.

8. – In prossimità dell'udienza, tutte le parti costituite e i soggetti intervenienti hanno depositato memorie per insistere nelle ragioni e nelle richieste già formulate nei rispettivi atti, con precisazioni o sviluppo di argomentazioni anche in replica (e con ricorrente attenzione, tra gli altri, sotto il profilo dell'ammissibilità della questione, per il problema dei rapporti fra le due disposizioni denunciate, in riferimento alle specifiche vicende della legge di conversione).

Considerato in diritto

1. – Con ordinanza del 19 marzo 2010, il Tribunale di Bari ha sollevato – in riferimento all'art. 77, secondo comma, della Costituzione – questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria) nonché dell'art. 2, comma 104, lettera *b*), della legge 24 novembre 2006, n. 286 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, recante disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria).

Entrambe le norme denunciate dispongono, con un identico testo, l'abrogazione dell'art. 1, comma 6, della legge 11 novembre 2003, n. 310 (Costituzione della «Fondazione lirico-sinfonica Petruzzelli e Teatri di Bari», con sede in



Bari, nonché disposizioni in materia di pubblici spettacoli, fondazioni lirico-sinfoniche e attività culturali), secondo cui «La Fondazione di cui al comma 1 acquisisce, previo accordo con gli enti pubblici territoriali interessati, i diritti d'uso esclusivo sul Teatro Petruzzelli di Bari, in conformità al Protocollo d'intesa, sottoscritto a Roma il 21 novembre 2002, tra la regione Puglia, la provincia ed il comune di Bari e le parti private».

La questione sarebbe rilevante, a giudizio del rimettente, in relazione a una disposizione, come quella denunciata, «risultata priva di ogni giustificazione a seguito della dichiarazione di incostituzionalità delle norme sull'esproprio» del Teatro Petruzzelli, pronunciata da questa Corte con la sentenza n. 128 del 2008. La rilevanza risulterebbe, peraltro, «confermata» dalla circostanza che «la stessa Fondazione opponente ha negato la propria legittimazione, assumendo di non essere la Fondazione prevista dal Protocollo e di non essere (più) vincolata al rispetto del Protocollo».

«Venuta meno la norma» che destinava la Fondazione alla gestione del teatro «in conformità al Protocollo», sarebbe, dunque, «caduto il presupposto per la ulteriore operatività del complessivo regolamento negoziale avente origine dal Protocollo stesso», anche perché «le parti, nel darvi attuazione, si sono conformate alla disciplina legislativa» ed hanno esercitato «le facoltà previste dal Protocollo in conformità degli schemi di detta disciplina».

Ne sarebbe, nel complesso, conseguito che: *a)* «non esiste una Fondazione istituita dai soggetti che hanno stipulato il Protocollo»; *b)* esiste, invece, la Fondazione, che, ai sensi della legge istitutiva, era divenuta titolare dei diritti e degli obblighi nascenti dal Protocollo, oltre che destinataria dei contributi pubblici per la ricostruzione del teatro; *c)* in ragione, tuttavia, della norma denunciata, questa Fondazione «non può considerarsi più titolare delle situazioni giuridiche collegate al Protocollo».

Poiché, d'altra parte, «l'esercizio dei diritti nascenti, per tutti i partecipanti, dal Protocollo d'intesa resta legato alla esistenza in vita» di questa (unica) Fondazione; e poiché la disciplina della legge istitutiva è, però, divenuta «monca», «per effetto della abrogazione della norma di collegamento al Protocollo», l'esercizio di detti diritti presupporrebbe «o il ripristino di tale collegamento con la reviviscenza della norma abrogata» (conseguente alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma abrogatrice); oppure «l'intervento di un nuovo atto di autonomia privata», al momento inesistente.

Su queste basi, le ragioni che hanno condotto alla dichiarazione di illegittimità delle disposizioni relative all'esproprio del teatro Petruzzelli dovrebbero valere anche per la disposizione denunciata, in ragione dello «stretto collegamento» di questa con quelle, «in funzione delle quali soltanto la abrogazione stessa aveva ragione d'essere»: «allo stesso modo in cui era assolutamente evidente il difetto dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza per disporre con decreto-legge l'esproprio del teatro», «così resta evidente la mancanza dei requisiti stessi con riguardo alla disposizione collegata».

2. – Si sono costituite in giudizio le signore Maria, Teresa, Chiara, Mariarosalba e Stefania Messeni Nemagna nonché la signora Nunziata Metteo, vedova Messeni Nemagna, per chiedere una pronuncia di accoglimento.

Si è anche costituita la Fondazione Lirico-Sinfonica Petruzzelli e Teatri di Bari, chiedendo che la questione venga dichiarata inammissibile e comunque infondata.

Si è costituito, inoltre, il Comune di Bari chiedendo: *a)* di ritenere non rilevante la questione proposta per l'intervento di fatti nuovi e per contraddittorietà ed inadeguatezza della motivazione; *b)* in subordine, di ritenere infondata la questione stessa; *c)* in ulteriore subordine, di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, della legge n. 310 del 2003, «ove cancellata la sua abrogazione»; *d)* in via ulteriormente gradata, di restituire gli atti al Tribunale di Bari perché riesamini la rilevanza della questione alla luce dei fatti nuovi sopravvenuti.

È intervenuta in giudizio la signora Vittoria Messeni Nemagna, per chiedere una declaratoria di illegittimità costituzionale della norma denunciata «e, conseguentemente», di reviviscenza della norma abrogata.

È anche intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per una declaratoria di inammissibilità e, comunque, di infondatezza della questione.

Ha depositato atto di intervento in proprio il prof. avv. Michele Costantino, in qualità di creditore di una delle parti del giudizio *a quo*, sollecitando una declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione censurata.

In prossimità dell'udienza, tutte le parti costituite e i soggetti intervenienti hanno depositato memorie per insistere nelle ragioni e nelle richieste già formulate nei rispettivi atti, con precisazioni o sviluppo di argomentazioni anche in replica.

3. – Con riguardo all'atto di intervento in proprio, depositato dal prof. avv. Michele Costantino in qualità di creditore di una delle parti del giudizio *a quo*, va ribadito quanto deciso con l'ordinanza emessa nel corso dell'udienza pubblica di discussione, con la quale l'intervento in questione è stato dichiarato inammissibile. Alla stregua, infatti, della costante giurisprudenza di questa Corte, l'intervento di soggetti diversi dalle parti del giudizio principale è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale



dedotto in giudizio, restando dunque estranei a tale rigoroso perimetro gli interessi di mero fatto quali quelli prospettati a fondamento dell'atto di intervento in questione.

4. – La questione sollevata è inammissibile.

5. – Occorre preliminarmente ricordare l'esigenza che l'ordinanza di rimessione della questione di legittimità costituzionale dia conto, nella sua motivazione, delle ragioni per le quali la questione proposta riveste i caratteri, oltre che della non manifesta infondatezza, della rilevanza nel giudizio *a quo*, offrendo perciò una adeguata descrizione della concreta fattispecie nonché dei motivi per i quali la soluzione del dubbio di legittimità costituzionale risulti pregiudiziale rispetto alla definizione del giudizio.

Tale requisito non appare qui congruamente soddisfatto. Limitandosi, infatti, nella sostanza, a prospettare una rievocazione, per così dire recettizia, della questione da lui stesso sollevata in un precedente giudizio – e che aveva dato luogo alla sentenza di questa Corte n. 128 del 2008 –, il giudice rimettente non ha riferito delle circostanze specificamente relative al giudizio *a quo*, omettendo di evidenziare nel dettaglio i termini di continuità, processuale e sostanziale, tra le vicende allora ed ora relative allo scrutinio e perfino le identità dei soggetti attualmente coinvolti, che è dato ricavare solo attraverso i successivi atti di intervento; nonché, soprattutto, ha omesso di indicare le ragioni in forza delle quali un profilo evidentemente reputato trascurabile nel momento in cui venne sollevata la precedente questione – e connesso all'identificazione del destinatario dell'ingiunzione – sia, invece, ora divenuto decisivo. L'unico dato, infatti, che l'ordinanza offre come base ricostruttiva della fattispecie è che il decreto ingiuntivo – accordato ad «alcuni soltanto dei comproprietari del Teatro» a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni relative all'espropriazione – sia stato opposto dalla Fondazione, senza specificare null'altro sullo stato del relativo giudizio.

Il giudice rimettente assume che la pronuncia di illegittimità costituzionale delle disposizioni sull'esproprio abbia reso la disposizione denunciata «priva di ogni giustificazione» e ne chiede la caducazione sul presupposto della diretta e immediata applicabilità a questa delle medesime ragioni che valsero per quelle.

Non spiega, però, perché la questione, di stretto merito, dell'eccepito difetto di legittimazione passiva della Fondazione opponente debba necessariamente trasformarsi, solo nel giudizio di opposizione, nella questione di legittimità costituzionale di una disposizione meramente abrogativa di quella che attribuiva alla Fondazione medesima – e solo, espressamente, «previo accordo con gli enti pubblici territoriali interessati» – «i diritti d'uso esclusivo sul Teatro Petruzzelli di Bari, in conformità al Protocollo d'intesa sottoscritto a Roma il 21 novembre 2002» tra gli enti locali e le parti private.

Il profilo appena indicato assume, d'altra parte, specifico risalto in relazione a una irrisolta contraddizione che è possibile cogliere nello sviluppo argomentativo posto a base della ordinanza di rimessione.

Attraverso l'adozione del decreto ingiuntivo, il giudice rimettente ha, *ex ore suo*, considerato operativo il Protocollo di intesa stipulato nel 2002, assumendo essere proprio quello il titolo in forza del quale poteva essere emesso il provvedimento richiesto: una volta venuta meno la espropriazione del Teatro, per effetto della declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione ablativa, lo stesso Protocollo avrebbe, infatti, «ripreso efficacia quale atto regolatore degli interessi delle parti in ordine alla ricostruzione e all'uso del teatro».

Ora, se tale premessa ha potuto legittimare la domanda *a parte actoris*, non è chiaro perché essa non sia valsa, negli stessi termini, anche ai fini della precisa individuazione del soggetto debitore, una volta che la disciplina di cui alla legge 11 novembre 2003, n. 310 – istitutiva della Fondazione lirico-sinfonica Petruzzelli e Teatri di Bari – consentiva di stabilire, nella prospettazione del rimettente, un «inscindibile collegamento tra il nuovo organismo e le attività di ricostruzione e di gestione del teatro in conformità del Protocollo», come attraverso una sorta di surrogazione di quella fondazione ivi prevista e poi mai istituita.

In aperta e immotivata contraddizione con tale premessa, è lo stesso giudice rimettente ad affermare, invece, che, «una volta venuta meno la norma che, nell'istituire la Fondazione, destinava quest'ultima a gestire il teatro in conformità del Protocollo di intesa», sarebbe «caduto il presupposto per la ulteriore operatività del complessivo regolamento negoziale avente origine dal Protocollo stesso». Quasi a ritenere che la intervenuta abrogazione di quella disposizione, ad opera di questa ora censurata, assuma un diverso risalto solo perché la parte ingiunta ha proposto opposizione, per contestare il fondamento del titolo azionato nei suoi confronti.

Per altro verso, e proprio con riferimento alla pretesa creditoria, la base giustificativa del decreto ingiuntivo sarebbe offerta, secondo quanto puntualizza lo stesso giudice *a quo*, dal più volte richiamato Protocollo di intesa del 21 novembre 2002, ove era convenuto fra le parti che, nel caso di superamento del termine di quattro anni stabilito per la ricostruzione del Teatro, la costituenda Fondazione avrebbe dovuto corrispondere in favore dei proprietari, a partire dal quinto anno, una indennità pari al 25 per cento del canone di concessione. Orbene, l'art. 1, comma 6, della già citata legge n. 310 del 2003, abrogato dalla disposizione di cui ora si discute, conteneva il richiamo al Protocollo con



esplicito ma limitato riferimento ai «diritti d'uso esclusivo» del Teatro Petruzzelli e non anche a tutti gli altri profili su cui si era radicato l'accordo.

In tale contesto, il giudice rimettente ha, dunque, completamente omesso di motivare le ragioni per le quali, con specifico riferimento al titolo creditorio posto a base del decreto ingiuntivo opposto, la reviviscenza del comma 6 dell'art. 1 della legge n. 310 del 2003 – che rappresenta il petitum concretamente perseguito – rivestirebbe rilevanza agli effetti del decidere. In altri termini, egli non ha spiegato le ragioni per le quali la Fondazione, nei confronti della quale è stato adottato il provvedimento monitorio, avrebbe dovuto considerarsi obbligata, da un lato, alla ricostruzione del Teatro e, dall'altro, a corrispondere alle parti private una sorta di indennità di ritardo, posto che di tali obblighi la normativa istitutiva della Fondazione non ha fatto espressa menzione, né direttamente né indirettamente.

Va, da ultimo, considerato che il giudice rimettente ha omesso di svolgere qualsiasi specifico rilievo anche a proposito della vigenza del quadro normativo coinvolto nella questione proposta, nonché del raccordo con il parametro evocato, direttamente interferenti con la rilevanza del quesito di legittimità costituzionale; sicché, non potendo al riguardo considerarsi sufficiente il semplice richiamo a quanto in proposito osservato nella richiamata sentenza n. 128 del 2008, l'ordinanza di rimessione si rivela, anche per questa parte, in difetto della necessaria motivazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, lettera b), del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria) nonché dell'art. 2, comma 104, lettera b), della legge 24 novembre 2006, n. 286 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, recante disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), sollevata, in riferimento all'art. 77, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale di Bari, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 giugno 2011.

Il Presidente: MADDALENA

Il redattore: GROSSI

Il cancelliere: MELATTI

Depositato in cancelleria il 6 luglio 2011

Il direttore della Cancelleria: MELATTI

Allegato:

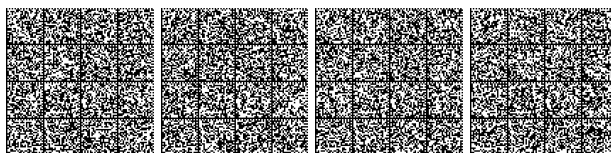
Ordinanza letta all'Udienza del 10 maggio 2011

ORDINANZA

Rilevato che il Prof. Avv. Michele Costantino ha depositato atto di intervento in data 19 ottobre 2010;

Considerato che il sunnominato non risulta essere parte nel giudizio a quo;

che, per costante giurisprudenza di questa Corte, sono ammessi ad intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale – oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale – le sole parti del giudizio principale, mentre l'intervento di soggetti estranei a questo è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura (ex plurimis, ordinanza dibattimentale n. 132 del 2010 emessa all'udienza del 23 marzo 2010, ed altre ivi citate);



che nello stesso atto di intervento innanzi indicato si sottolinea come la legittimazione a partecipare al giudizio di costituzionalità deriverebbe, nella specie, esclusivamente dal fatto che «l'interveniente è creditore per vari titoli di una delle parti del giudizio nell'ambito del quale è stata sollevata la questione di costituzionalità» oggetto del presente giudizio, con la precisazione che l'interesse di cui l'interveniente sarebbe titolare «pur se formalmente esterno rispetto al giudizio nell'ambito del quale è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale, inerisce immediatamente ai rapporti sostanziali» tra le parti del giudizio;

che, alla stregua di tali inequivoche prospettazioni, resta dunque asseverata sia la mancanza della qualità di parte processuale del Prof. Avv. Michele Costantino nel giudizio a quo, sia anche l'esistenza di un suo interesse di mero fatto alla risoluzione del quesito di legittimità costituzionale, dovendosi escludere la titolarità di una posizione soggettiva qualificata direttamente coinvolta tanto nel rapporto giuridico controverso nel procedimento a quo, quanto nello specifico oggetto del presente giudizio di legittimità costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile l'intervento del Prof. Avv. Michele Costantino.

Il Presidente: MADDALENA

11C0452

N. 200

Ordinanza 22 giugno - 6 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Previsione come reato del fatto dello straniero che si trattiene nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni del testo unico dell'immigrazione - Violazione di numerosi principi e parametri costituzionali - Insufficiente descrizione delle fattispecie - Carente motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-*bis*, introdotto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94; d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 16, comma 1, come modificato dall'art. 1, commi 16, lett. b), e 22, lett. o), della citata legge n. 94 del 2009; d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274, art. 62-*bis*, introdotto dall'art. 1, comma 17, lett. d), della citata legge n. 94 del 2009.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, 13, 25, 27 e 97.

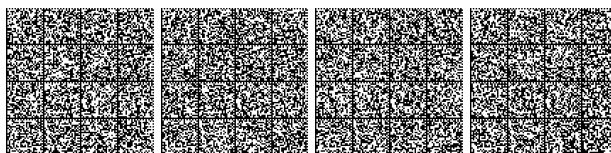
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo MADDALENA

Giudici: Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI.

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 10-*bis* del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall'art. 1, comma 16, lettera *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica) e modificato dall'art. 16, comma 1, modificato dall'art. 1, comma 16, lettera *b*), della citata legge n. 94 del 2009, e 62-*bis* del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della L. 24 novembre 1999, n. 468), aggiunto dall'art. 1, comma 17, lettera *d*), della legge n. 94 del 2009, promossi dal Giudice di pace di Lonigo con ordinanza del 30 marzo 2010, dal Giudice di Pace di Valdagno con cinque ordinanze del 12 aprile 2010 e dal Giudice di pace di Nardò con ordinanza dell'11 marzo 2010, rispettivamente iscritte ai nn. 309, da 369 a 373 e 391 del registro ordinanze 2010 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 42, 49 e 52, 1^a serie speciale, dell'anno 2010.

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

Udito nella camera di consiglio del 6 aprile 2011 il Giudice relatore Paolo Grossi.

Ritenuto che, con ordinanza del 30 marzo 2010 (r.o. n. 309 del 2010), il Giudice di pace di Lonigo e, con cinque distinte ordinanze di identico contenuto, tutte del 12 aprile 2010 (r.o. nn. 369, 370, 371, 372 e 373 del 2010), il Giudice di pace di Valdagno, in persona dello stesso magistrato, hanno sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 10, 13 e 27 della Costituzione «nonché [ai] principi costituzionali di ragionevolezza della legge penale e di offensività», questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis* del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), introdotto dall'art. 1, comma 16, lettera *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), nella parte in cui prevede come reato il fatto dello straniero che fa ingresso o si trattiene nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni del medesimo testo unico;

che i giudici rimettenti dubitano della suddetta disposizione nell'ambito di altrettanti processi penali nei confronti di cittadini extracomunitari, imputati della contravvenzione prevista dalla norma censurata;

che questa disposizione violerebbe il principio di eguaglianza, di cui all'art. 3 Cost., non attribuendo rilievo a eventuali situazioni legittimanti la presenza dello straniero nel territorio dello Stato, quali quelle evocate dalla clausola «senza giustificato motivo» in rapporto al reato di inosservanza dell'ordine di allontanamento del questore (art. 14, comma 5-*ter*, del d.lgs. n. 286 del 1998);

che essa si porrebbe in contrasto anche con il principio di ragionevolezza, di cui parimenti all'art. 3 Cost., sia perché risulterebbe priva di ogni fondamento giustificativo, essendo la sua sfera applicativa destinata a sovrapporsi integralmente a quella dell'espulsione amministrativa; sia perché conterrebbe la previsione di un'ammenda (da 5.000 a 10.000 euro) sproporzionata rispetto a soggetti che a priori si trovano nell'impossibilità di far fronte a sanzioni pecuniarie di questa entità;

che sarebbero altresì violati i principi di colpevolezza e di offensività, giacché l'ingresso e la permanenza illegale nel territorio dello Stato non costituirebbero fatti lesivi di beni meritevoli di tutela penale e personalmente rimproverabili al loro autore, ma l'espressione di una condizione personale – quella di migrante – effetto, nella maggioranza dei casi, «della disperazione e della ricerca di migliori condizioni di vita, che ogni essere umano ha diritto di raggiungere»;

che risulterebbero anche lesi il «principio di proporzione», ricavabile dall'art. 27, terzo comma, Cost., nonché il principio del buon andamento dei pubblici uffici, di cui all'art. 97 Cost., dal momento che l'introduzione della nuova fattispecie criminosa graverebbe il sistema giudiziario di un abnorme numero di processi «privi di reale utilità sociale», senza che, peraltro, sussista alcuna prospettiva di riscossione delle pene pecuniarie inflitte in esito ad essi, stante la condizione di insolvibilità dei condannati, e senza che dunque le pene medesime siano in grado di esplicare alcuna funzione rieducativa;

che verrebbe violato anche il «principio di sussidiarietà», ricavabile dall'art. 13, primo comma, Cost., in quanto la pena non sarebbe proporzionata alla gravità del fatto, né risulterebbe necessaria, quale *extrema ratio*;

che sarebbe vulnerato, ancora, il «principio di solidarietà sociale», espresso dagli artt. 2 e 3, primo e secondo comma, Cost., giacché l'introduzione della nuova fattispecie di reato determinerebbe una condizione di isolamento e di rifiuto da parte della società nei confronti degli immigrati, che, più degli altri, sarebbero invece bisognosi di solidarietà;

che sarebbe, infine, violato l'art. 10 Cost., giacché la configurazione come reato del soggiorno irregolare dello straniero nel territorio dello Stato si porrebbe in contrasto con i principi affermati in materia di immigrazione



nel diritto internazionale generalmente riconosciuto e con il «diritto di libera circolazione e di soggiorno dei cittadini comunitari», sancito dall'art. 18 del Trattato istitutivo della Comunità europea.

che nei giudizi instaurati con le ordinanze emesse dal Giudice di pace di Valdagno è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, per chiedere che la questione venga dichiarata inammissibile o manifestamente infondata;

che, con ordinanza dell'11 marzo 2010 (r.o. n. 391 del 2010), il Giudice di pace di Nardò ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 25, 27 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 10-*bis* (limitatamente all'ipotesi di soggiorno illegale) e 16, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998 – come, rispettivamente, introdotto dall'art. 1, comma 16, lettera *a*), della legge n. 94 del 2009 e modificato dall'art. 1, comma 16, lettera *b*), e comma 22, lettera *o*), della medesima legge n. 94 del 2009 – nonché dell'art. 62-*bis* del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della L. 24 novembre 1999, n. 468), come introdotto dall'art. 1, comma 17, lettera *d*), della predetta legge n. 94 del 2009;

che la rilevanza della questione riguarderebbe, nel giudizio *a quo*, la «statuizione sulla sanzione da comminare all'imputato, in caso di riconoscimento di responsabilità penale», conseguente all'applicazione della normativa censurata;

che «la criminalizzazione di una condizione (status) che fino alla data di entrata in vigore della novella era di competenza esclusiva dell'autorità amministrativa» violerebbe «i principi costituzionali di materialità e offensività del diritto penale», oltre che di «uguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza», di cui, in combinato disposto, ai richiamati artt. 3, 25 e 27 Cost., nonché «i principi generali che informano la materia penale»;

che la sanzione penale prevista, infatti, da un lato, risulterebbe «scollegata al fatto materiale e colpevole», connettendosi piuttosto «al modo di essere del soggetto (immigrato)» e, dall'altro, parrebbe «priva della compromissione del bene giuridico protetto (lesione o messa in pericolo)», senza che le condotte incriminate possano essere considerate «indice di pericolosità sociale» e senza che la sanzione penale costituisca «l'unico ed estremo strumento di deterrenza», data la «perfetta coincidenza del rimedio penale con il rimedio amministrativo»;

che ulteriori «dubbi di ragionevolezza e legittimità costituzionale» riguarderebbero una fattispecie nella quale la «punibilità degradi in caso di provvedimenti di respingimento o di espulsione amministrativa fino alla pronuncia giudiziale di non luogo a procedere» e nella quale anche «l'accertamento del reato possa concludersi nell'irrogazione di un provvedimento di espulsione in doppio binario con il provvedimento di espulsione amministrativo e che deve essere obbligatoriamente emesso»;

che l'irrazionalità deriverebbe tanto dall'«inefficacia del raggiungimento della tutela dei beni costituzionalmente rilevanti» quanto dall'inutile «accavallarsi dello strumento penale con quello amministrativo», se non proprio da una vera e propria subordinazione, di fatto, del primo rispetto al secondo, «con la conseguente inapplicabilità della pena sostitutiva in sede penale», in contrasto con il principio del buon funzionamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.;

che quanto, ancora, alla previsione di una pronuncia di non luogo a procedere nel caso in cui l'autore del reato sia espulso o respinto ex art. 10, comma 2, del decreto legislativo in esame, non potrebbe escludersi, a giudizio del rimettente, che, in violazione dell'art. 3 Cost., «condotte del tutto identiche [...] in assenza di adozione di provvedimenti dell'autorità amministrativa assumano rilevanza penale differente, determinandosi sperequazione e disparità di trattamento tra chi debba essere prosciolto poiché colpito da provvedimenti amministrativi [...] e chi, fatalmente, non destinatario di provvedimenti di allontanamento, debba essere destinatario della sanzione penale», senza che si possa ricorrere «all'analogia *in malam partem*, a tanto ostando il principio di tassatività ex art. 25 Cost.»;

che nella normativa censurata si rilevarebbe, inoltre, il mancato riferimento alla funzione rieducativa della pena (prevista «in maniera ancillare a completamento dell'azione amministrativa, volta all'espulsione in sede penale dello straniero») nonché, in violazione dell'art. 3 Cost., la mancata attribuzione di rilevanza ad eventuali giustificati motivi di trattenimento nel territorio dello Stato, al pari di quanto previsto per «l'analoga ipotesi delittuosa di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, del decreto legislativo n. 286 del 1998».

Considerato che le ordinanze di remissione sollevano questioni identiche o analoghe e, perciò, i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con un'unica pronuncia;

che tutti i giudici rimettenti dubitano, in riferimento agli indicati parametri costituzionali, della legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis* del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) e, tra essi, il solo Giudice di pace di Nardò estende le censure alle collegate previsioni dell'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998 nonché dell'art. 62-*bis* del



d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di parte, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468);

che tutte le ordinanze di rimessione omettono di fornire adeguate indicazioni sulle vicende oggetto dei relativi giudizi e sulla loro effettiva riconducibilità al paradigma punitivo considerato, atte a permettere a questa Corte la verifica dell'asserita rilevanza delle questioni, sia nel loro complesso che in rapporto alle singole censure prospettate;

che i giudici rimettenti si limitano, infatti, in sostanza, a riportare, nell'epigrafe delle loro ordinanze, il capo di imputazione attraverso una generica parafrasi del testo della norma incriminatrice, affermando la rilevanza delle questioni in termini puramente assiomatici;

che identiche questioni, sollevate dagli stessi giudici rimettenti con provvedimenti di identico tenore, sono state dichiarate manifestamente inammissibili, per le parti relative, con le ordinanze n. 13 del 2011 e n. 144 del 2011;

che le questioni vanno, pertanto, dichiarate 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 davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 10-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), introdotto dall'art. 1, comma 16, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), sollevate, in riferimento agli articoli 2, 3, 10, 13 e 27 della Costituzione «nonché [ai] principi costituzionali di ragionevolezza della legge penale e di offensività», dal Giudice di pace di Lonigo e dal Giudice di pace di Valdagno; nonché dello stesso art. 10-bis del decreto legislativo n. 286 del 1998, dell'articolo 16, comma 1, dello stesso decreto legislativo n. 286 del 1998, come modificato dall'art. 1, commi 16, lettera b), e 22, lettera o), della citata legge n. 94 del 2009, e dell'articolo 62-bis del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), introdotto dall'art. 1, comma 17, lettera d), della citata legge n. 94 del 2009, sollevate, in riferimento agli articoli 3, 25, 27 e 97 della Costituzione, dal Giudice di pace di Nardò, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 giugno 2011.

Il Presidente: MADDALENA

Il redattore: GROSSI

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 6 luglio 2011.

Il Direttore della Cancelleria: MELATTI



N. 201

Ordinanza 22 giugno - 6 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Sanzioni amministrative accessorie - Ritiro, sospensione o revoca della patente di guida - Applicabilità al conducente titolare di patente anche se la violazione da cui dette sanzioni derivano sia stata commessa alla guida di un veicolo per il quale non è richiesta patente - Applicabilità altresì, in tali casi, delle disposizioni relative alla decurtazione dei punti della patente - Sopravvenuta abrogazione della disposizione censurata - Necessità di una nuova valutazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza della questione - Restituzione degli atti al giudice rimettente.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 219-*bis*, comma 2, introdotto dall'art. 3, comma 48, della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 97.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo MADDALENA.

Giudici: Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI.

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 219-*bis*, comma 2, del codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), introdotto dall'art. 3, comma 48, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), promosso dal Giudice di pace di Verona nel procedimento vertente tra Capri Roberta e il Comune di Verona con ordinanza del 15 giugno 2010, iscritta al n. 321 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2010.

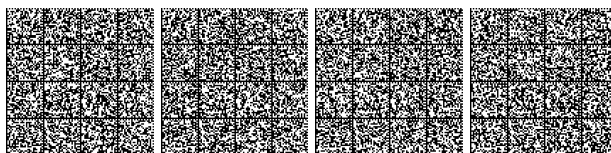
Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 20 aprile 2011 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro.

Ritenuto che, con ordinanza del 15 giugno 2010, il Giudice di pace di Verona ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 219-*bis*, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) – introdotto dall'art. 3, comma 48, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica) – nella parte in cui prevede «l'applicazione delle sanzioni amministrative accessorie del ritiro, sospensione o revoca della patente di guida per chi commette violazioni» del codice della strada «conducendo un veicolo per cui la patente non è richiesta» e nella parte in cui stabilisce «che trovano altresì applicazione le disposizioni di cui all'art. 126-*bis* [del codice della strada], in materia di patente a punti»;

che, in punto di fatto, il rimettente riferisce che l'incidente di costituzionalità è sorto nel giudizio avverso un verbale con cui, in data 2 febbraio 2010, un agente della polizia municipale di Verona aveva contestato alla ricorrente, conducente di un velocipede, la violazione dell'art. 145 del codice della strada, ed era stata irrogata la sanzione pecuniaria di € 150,00, nonché la decurtazione di cinque punti della patente;

che, in punto di diritto, il giudice *a quo*, precisato che «la decurtazione dei punti della patente è una sanzione che colpisce la persona», ritiene che la disposizione impugnata si ponga in contrasto con gli artt. 3, 24 e 97 della Costituzione;



che, in particolare, l'art. 219-*bis*, comma 2, prevederebbe una «disparità nell'applicazione» della sanzione amministrativa personale – (costituita dalla decurtazione dei punti) – «tra conducenti di veicoli per i quali non vi è l'obbligatorietà dell'abilitazione alla guida, come nel caso in esame tra ciclisti che, pur violando una stessa norma del C.d.S., vengono sanzionati in modo difforme a seconda che siano o meno titolari di documento di guida», dal momento che, a fronte di una medesima violazione, il possesso dell'abilitazione alla guida «non può comportare una diversa e più pesante sanzione rispetto a chi non l'ha ottenuta»;

che la norma violerebbe, altresì, l'art. 24 della Costituzione, sotto il profilo della tutela del diritto alla difesa, perché non prevede «alcun ricorso avverso la automatica decurtazione dei punti»;

che è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile, per essere stata la norma impugnata abrogata dall'art. 43, comma 2, lett. *b*), della legge 29 luglio 2010, n. 120 (Disposizioni in materia di sicurezza stradale).

Considerato che il Giudice di pace di Verona dubita della legittimità costituzionale dell'art. 219-*bis*, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) – introdotto dall'art. 3, comma 48, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica) – nella parte in cui prevede «l'applicazione delle sanzioni amministrative accessorie del ritiro, sospensione o revoca della patente di guida per chi commette violazioni» del codice della strada «conducendo un veicolo per cui la patente non è richiesta» e nella parte in cui stabilisce «che trovano altresì applicazione le disposizioni di cui all'art. 126-*bis* [del codice della strada], in materia di patente a punti», per violazione degli artt. 3, 24 e 97 della Costituzione;

che, successivamente all'ordinanza di rimessione, la norma censurata è stata abrogata dall'art. 43, comma 6, della legge 29 luglio 2010, n. 120 (Disposizioni in materia di sicurezza stradale), con decorrenza dal 30 luglio 2010;

che, a prescindere dai molteplici profili di inammissibilità della questione, per l'assoluta carenza di motivazione in punto di rilevanza e per l'omessa motivazione circa la asserita violazione dell'art. 97 Cost., occorre restituire gli atti al giudice rimettente, perché operi una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione (*ex plurimis* ordinanze n. 145 e n. 38 del 2010).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Ordina la restituzione degli atti al Giudice di pace di Verona.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 giugno 2011.

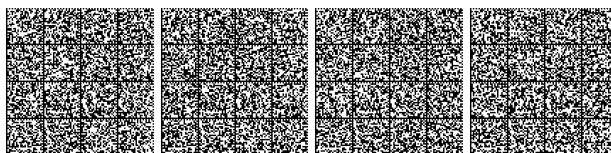
Il Presidente: MADDALENA

Il redattore: FINOCCHIARO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 6 luglio 2011

Il direttore della cancelleria: MELATTI



N. 202

Ordinanza 22 giugno - 6 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Esecuzione forzata - Intervento dei creditori - Omesso riconoscimento della possibilità di intervenire nell'esecuzione, in assenza di titolo esecutivo, sequestro o pegno, a soggetti diversi dagli imprenditori - Tardiva costituzione dei creditori dipendenti del Comune di Pozzuoli - Inammissibilità.

- Cod. proc. civ., art. 499, primo comma.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 3.

Procedimento civile - Esecuzione forzata - Intervento dei creditori - Omesso riconoscimento della possibilità di intervenire nell'esecuzione, in assenza di titolo esecutivo, sequestro o pegno, a soggetti diversi dagli imprenditori - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, di ragionevolezza e del giusto e celere processo, nonché asserita lesione del diritto di difesa - Incompiutezza della motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.

- Cod. proc. civ., art. 499, primo comma.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo MADDALENA.

Giudici: Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI.

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

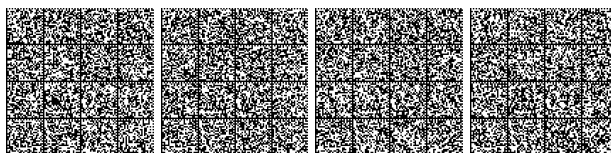
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 499, primo comma, del codice di procedura civile, promosso dal Giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Napoli – sezione distaccata di Pozzuoli, nel procedimento vertente tra Di Francia Camillo ed altri e il Comune di Pozzuoli ed altro, con ordinanza del 15 luglio 2010, iscritta al n. 378 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2010.

Visti l'atto di costituzione di Di Francia Camillo ed altri, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio dell'11 maggio 2011 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro.

Ritenuto che – nel corso di una procedura esecutiva nella quale sono intervenuti, ai sensi dell'art. 499 del codice di procedura civile, alcuni dipendenti del Comune di Pozzuoli, i quali vantano un credito avente ad oggetto la restituzione, da parte di quel Comune, di somme per contributi previdenziali ed assistenziali illegittimamente trattenuti dall'Ente e versati, altrettanto indebitamente, da quest'ultimo all'I.N.P.S. – il Giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Napoli, sezione distaccata di Pozzuoli, con ordinanza emessa il 15 luglio 2010, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 499, primo comma, cod. proc. civ., nella parte in cui non riconosce la possibilità di intervenire nella esecuzione, in assenza di titolo esecutivo o sequestro o pegno, a soggetti diversi dagli imprenditori, come è desumibile dal rinvio, ad opera della stessa disposizione, alle scritture contabili di cui all'art. 2214 del codice civile;

che il rimettente premette: a) che gli interventi dei predetti dipendenti, ancorché esperiti in relazione a procedure precedenti la modifica del codice di procedura civile, sono disciplinati dal novellato art. 499 in quanto posti in essere successivamente alla predetta riforma, secondo quanto stabilito dall'art. 2, comma 3-sexies, del decreto-legge



14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale), convertito, con modificazioni, nella legge 14 maggio 2005, n. 80, come modificato dall'art. 39-*quater* del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 273 (Definizione e proroga di termini, nonché conseguenti disposizioni urgenti), convertito, con modificazioni, nella legge 23 febbraio 2006, n. 51, in vigore dal 1° marzo 2006; *b*) che sono fondati su crediti basati su sentenza passata in giudicato del Tribunale di Napoli e conseguenti determinazioni comunali ritenute idonee a fondare la emissione di decreti ingiuntivi non esecutivi da parte del giudice del lavoro;

che il giudice *a quo* fa, quindi, presente che il precedente testo dell'art. 499 cod. proc. civ. autorizzava l'intervento sulla base della mera enunciazione del credito da parte dell'interventore, mentre il testo attuale autorizza l'intervento solo di coloro che, nei confronti del debitore, oltre ad avere un credito fondato su titolo esecutivo, abbiano eseguito un sequestro sui beni pignorati ovvero vantino un diritto di pegno o un diritto di prelazione risultante da pubblici registri ovvero siano titolari di un credito di somma di denaro risultante dalle scritture contabili di cui all'art. 2214 cod. civ.;

che l'art. 499 cod. proc. civ. non riconosce la possibilità di intervenire – senza titolo esecutivo o sequestro o pegno – a soggetti diversi dagli imprenditori, atteso che la disposizione processuale rinvia alle scritture contabili di cui all'art. 2214 cod. civ., e che, in particolare, lo stesso art. 499 cod. proc. civ. consente l'intervento dell'imprenditore richiedendo la documentazione sufficiente a fondare l'emissione del decreto ingiuntivo;

che, nel caso in esame, la documentazione prodotta dai lavoratori è stata ritenuta sufficiente a fondare l'emissione di decreto ingiuntivo;

che, a prescindere dalla concedibilità o meno del provvedimento monitorio, la fattispecie in esame è caratterizzata da documentazione fortemente indiziante nel senso della fondatezza della pretesa creditoria, atteso che si è in presenza di un vero e proprio riconoscimento del debito;

che, tuttavia, sulla base della disposizione citata, dovrebbe dichiararsi l'inammissibilità degli interventi esperiti nella procedura;

che, ciò posto, il giudice *a quo* sospetta che la norma in questione sia in contrasto con: *a*) il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., creando una irragionevole discriminazione tra creditori imprenditori e non imprenditori a prescindere dall'esistenza o meno di documentazione attestante la verosimiglianza della pretesa creditoria, laddove dovrebbe essere la presenza o meno di documenti idonei e attendibili a fondare l'ammissibilità o meno dell'intervento; *b*) il principio di ragionevolezza di cui allo stesso art. 3 Cost., consentendo l'intervento al creditore sulla base di documentazione proveniente dal medesimo interventore, ed escludendolo per l'ipotesi in cui l'intervento sia fondato su documentazione proveniente dal debitore e, quindi, maggiormente significativa sul piano probatorio; *c*) lo stesso principio di ragionevolezza sotto diverso profilo, in quanto il creditore privilegiato che intenda intervenire nella procedura esecutiva deve munirsi di titolo esecutivo, a differenza del creditore munito delle scritture contabili, in contrasto anche con la *ratio* di fondo dello stesso art. 499 cod. proc. civ., che intende assicurare concretezza al principio della par condicio creditorum ai sensi dell'art. 2741 cod. civ. evitando che i tempi necessari per procurarsi il titolo esecutivo pregiudichino definitivamente le ragioni creditorie (mentre, nella specie, si derogherebbe al principio della par condicio creditorum in favore del creditore ordinario e non già in favore di quello privilegiato); *d*) il principio del giusto e celere processo di cui all'art. 111 Cost. e il diritto alla difesa di cui all'art. 24 Cost., rischiando l'applicazione dell'attuale art. 499 cod. proc. civ. di pregiudicare definitivamente le ragioni dei creditori privilegiati, e rendendo inevitabile il ricorso alla tutela giurisdizionale più complessa di cognizione;

che, sul piano della rilevanza, osserva il rimettente che osta alla soddisfazione degli interventori solo ed esclusivamente la formula dell'art. 499 cod. proc. civ., posto che nella procedura in esame vi sono tutti i requisiti per procedere all'assegnazione ed in particolare: *a*) vi è la dichiarazione positiva del terzo per somme eccedenti i servizi indispensabili ex art. 159 del d.lgs. 18 settembre 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali); *b*) in ogni caso, trattandosi di crediti di lavoro, essi rientrerebbero proprio tra quei diritti al cui soddisfacimento sono finalizzate le somme accantonate per il pagamento dei c.d. servizi indispensabili; *c*) vi è capienza sufficiente per ripartire le somme anche tra gli interventori, perchè il creditore principale – munito di regolare titolo esecutivo – ha dedotto di essere già stato soddisfatto, ancorché limitatamente a capitale ed interessi, con esclusione delle sole spese legali; *d*) oltre al creditore principale, è munito di titolo esecutivo anche un altro interventore, che ha come titolo esecutivo ancora non pagato una sentenza che risale addirittura al 1993 ed emanata dall'allora Conciliatore di Pozzuoli; *e*) l'ammissibilità dell'intervento è verifica officiosa del giudice e preliminare ad ogni altra questione;

che, infine, non sembrano prospettabili opzioni ermeneutiche costituzionalmente orientate della norma censurata, atteso che la previsione è certamente chiara nel riferirsi solo ed esclusivamente ai creditori muniti delle scritture ex art. 2214 cod. civ., sicché estenderne l'applicazione anche ad altri creditori muniti di documentazione ritenuta idonea si risolverebbe in una vera e propria sentenza manipolativa additiva non consentita al giudice rimettente;



che nel giudizio innanzi alla Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per l'inammissibilità o l'infondatezza della questione sollevata;

che, sotto il primo profilo, secondo l'autorità intervenuta, il rimettente avrebbe omesso di descrivere la fattispecie sottoposta al suo esame, non apparendo sufficiente al riguardo il riferimento all'intervento nella procedura in oggetto dei dipendenti del Comune di Pozzuoli;

che il giudice *a quo* non avrebbe fornito alcuna motivazione delle ragioni per le quali l'intervento nella procedura esecutiva in corso sarebbe escluso per i creditori provvisti di decreti ingiuntivi;

che siffatta motivazione sarebbe tanto più necessaria alla luce del quadro normativo introdotto con la novella del codice di procedura civile, con particolare riguardo alla mutata disciplina del titolo esecutivo di cui all'art. 474 cod. proc. civ. nonché alle modifiche dei restanti commi dell'art. 499 cod. proc. civ.;

che tale lacuna si risolverebbe in un difetto di motivazione anche sulla rilevanza della disposizione censurata circa la sua corretta applicabilità nel giudizio *a quo*;

che, infine, il giudice *a quo* avrebbe omesso di verificare la possibilità di una interpretazione della norma censurata conforme alla Costituzione, limitandosi ad escluderla solo genericamente;

che, nel merito, la questione sarebbe infondata, dal momento che le dedotte censure muoverebbero da premesse argomentative che non terrebbero conto delle modifiche apportate dal legislatore della novella del 2005 anche ai restanti commi dell'art. 499 cod. proc. civ., modifiche recanti un articolato procedimento di riconoscimento dei crediti non risultanti da titolo esecutivo;

che il giudice *a quo* non ha esaminato la previsione dell'art. 510 cod. proc. civ., che prevede l'accantonamento a favore dei creditori sprovvisti di titolo esecutivo il cui credito sia stato disconosciuto ai sensi dell'art. 499, ultimo comma, cod. proc. civ.;

che, in ogni caso, non si rinverrebbe alcuna violazione delle posizioni soggettive processuali degli intervenitori, posto che la norma censurata risponde alla finalità di attuare con celerità la fase della liquidazione, semplificando le attività di accertamento della sussistenza e della misura dei crediti fatti valere dai creditori intervenuti, finalità che permea di sé l'intero intervento legislativo;

che, inoltre, la comparazione viene effettuata dal rimettente in relazione alla previsione, ammessa in via di eccezione, dall'art. 499, primo comma, cod. proc. civ., di alcune categorie di destinatari cui è consentito di intervenire nella procedura esecutiva, e non già con riguardo alla regola, stabilita dal legislatore, di limitare l'intervento ai soli creditori muniti di titolo esecutivo;

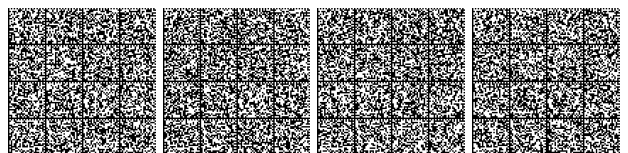
che, quanto all'asserita violazione dell'art. 24 Cost., l'Autorità intervenuta osserva che il processo esecutivo ha caratteristiche proprie che lo distinguono da quello di cognizione, in quanto destinato ad assicurare la realizzazione della pretesa giuridica rappresentata dal titolo esecutivo ovvero, per gli interventori privi di titolo esecutivo, secondo il particolare procedimento di riconoscimento di credito di cui ai commi 5 e 6 dell'art. 499 cod. proc. civ.;

che la preclusione al processo esecutivo per il creditore non munito di titolo esecutivo non esclude, poi, la possibilità di agire in sede di cognizione, e quindi in via esecutiva, per il riconoscimento del proprio diritto;

che, quanto, infine, al presunto *vulnus* all'art. 111 Cost., rileva l'Avvocatura generale che, a prescindere dalla mancanza di concretezza della questione, la modifica del 2005 si conforma alle esigenze di celerità del processo, in quanto, come desumibile dall'esame complessivo dell'art. 499 cod. proc. civ., la eventuale esclusione dei crediti non risultanti da titolo esecutivo realizza la esclusione temporanea del creditore contestato dalla partecipazione alla distribuzione nell'attesa che questi acquisisca un titolo esecutivo;

che si sono costituiti, ma fuori termine, i dipendenti del Comune di Pozzuoli intervenuti nella procedura esecutiva di cui si tratta.

Considerato che il Giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Napoli, sezione distaccata di Pozzuoli, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 499, primo comma, del codice di procedura civile, nella parte in cui non riconosce la possibilità di intervenire nella esecuzione, in assenza di titolo esecutivo o sequestro o pegno, a soggetti diversi dagli imprenditori, come è desumibile dal rinvio, ad opera della stessa disposizione, alle scritture contabili di cui all'art. 2214 del codice civile, per violazione: a) del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., in quanto creerebbe una discriminazione tra creditori imprenditori e non imprenditori a prescindere dall'esistenza o meno di documentazione attestante la verosimiglianza della pretesa creditoria, laddove dovrebbe essere la presenza o meno di documenti idonei e attendibili a fondare l'ammissibilità o meno dell'intervento; b) del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., perché consentirebbe l'intervento al creditore sulla base di documentazione proveniente dallo stesso interventore, e lo escluderebbe per l'ipotesi in cui l'intervento sia fondato su documentazione proveniente dal debitore e, quindi, maggiormente significativa sul piano probatorio; c) dello stesso principio di ragionevolezza sotto diverso profilo, in



quanto il creditore privilegiato che intenda intervenire nella procedura esecutiva deve munirsi di titolo esecutivo, a differenza del creditore munito delle scritture contabili, in contrasto anche con la *ratio* di fondo dello stesso art. 499 cod. proc. civ., che intende assicurare concretezza al principio della par condicio creditorum ai sensi dell'art. 2741 cod. civ. evitando che i tempi necessari per procurarsi il titolo esecutivo pregiudichino definitivamente le ragioni creditorie; *d*) del principio del giusto e celere processo di cui all'art. 111 Cost. e del diritto alla difesa di cui all'art. 24 Cost., perché l'applicazione dell'attuale art. 499 cod. proc. civ. rischierebbe di pregiudicare definitivamente le ragioni dei creditori privilegiati, e renderebbe inevitabile il ricorso alla tutela giurisdizionale più complessa di cognizione;

che va dichiarato inammissibile, in questa sede, l'atto di costituzione dei creditori dipendenti del Comune di Pozzuoli, perché tardivo;

che la norma censurata, nel testo originario, consentiva l'intervento nella procedura esecutiva, oltre che ai creditori indicati nel precedente art. 498 (creditori aventi un diritto di prelazione sui beni pignorati risultante da pubblici registri), i quali dovevano (e devono tuttora) essere avvertiti della espropriazione, anche agli altri creditori, ancorché non privilegiati;

che per effetto dell'art. 2, comma 3, lettera *e*), del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale), convertito, con modificazioni, nella legge 14 maggio 2005, n. 80, come modificato dall'art. 39-*quater* del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 273 (Definizione e proroga di termini, nonché conseguenti disposizioni urgenti), convertito, con modificazioni, nella legge 23 febbraio 2006, n. 51, in vigore dal 1° marzo 2006, l'art. 499 cod. proc. civ., per la parte che interessa nella presente sede, reca oggi una formulazione (che è quella della cui legittimità costituzionale il rimettente dubita) la quale limita l'ammissibilità dell'intervento nella procedura ai creditori che nei confronti del debitore abbiano un credito fondato su titolo esecutivo, nonché a quelli che, al momento del pignoramento, avessero eseguito un sequestro sui beni pignorati o avessero un diritto di pegno o un diritto di prelazione risultante dai pubblici registri ovvero fossero titolari di un credito di somma di danaro risultante dalle scritture contabili di cui all'art. 2214 cod. civ.;

che deve, peraltro, avvertirsi, per un verso, che i commi successivi dello stesso art. 499 cod. proc. civ. – la cui attuale formulazione è, parimenti, frutto della novellazione richiamata – disciplinano il procedimento con riferimento alla possibilità di riconoscimento o disconoscimento dei crediti per i quali hanno avuto luogo interventi senza titolo esecutivo; per l'altro, che l'art. 510 cod. proc. civ., nel regolare la fase della distribuzione della somma ricavata dalla procedura esecutiva, dispone, ai commi secondo e terzo, l'accantonamento delle somme che spetterebbero ai creditori intervenuti privi di titolo esecutivo, i cui crediti non siano stati in tutto o in parte riconosciuti dal debitore;

che, infine, va ricordata la disciplina riservata ai titoli esecutivi dall'art. 474 cod. proc. civ., a sua volta inciso dalla novellazione del 2005;

che il riferito quadro normativo induce a rilevare la incompiutezza della motivazione sulla rilevanza della questione nel giudizio *a quo*, operata nella ordinanza di remissione senza alcun richiamo al ricordato plesso di disposizioni che accompagna la norma censurata, né con riferimento alla complessiva disciplina dell'intervento dei creditori non muniti di titolo esecutivo nella procedura esecutiva, riguardata sotto il profilo del possibile riconoscimento del credito ovvero del disconoscimento dello stesso con la conseguenza dell'accantonamento della somma relativa in sede di distribuzione del ricavato della procedura medesima; né, soprattutto, con riferimento al mancato rilievo della circostanza che, nella specie, i creditori intervenuti avessero ottenuto decreto ingiuntivo;

che tale ragione di manifesta inammissibilità della questione sollevata supera quella, evocata dall'Avvocatura generale dello Stato, relativa alla omessa descrizione della fattispecie, dal momento che, dalla ordinanza di remissione, attraverso una ricostruzione sistematica dei dati offerti pur in modo frammentario e non organico, appare sufficientemente chiara la vicenda processuale che ha dato luogo al giudizio di legittimità costituzionale all'odierno esame;

che quanto precede prescinde da una ragione di manifesta infondatezza della questione sollevata, rinvenibile nel tentativo, operato dal giudice rimettente, di ottenere dalla Corte una pronuncia che estenda una disposizione avente chiaramente carattere derogatorio rispetto al principio della par condicio creditorum ad ipotesi diverse da quella per la quale essa è stata dettata, e che è quella del creditore di somma di danaro risultante dalle scritture contabili di cui all'art. 2214 cod. civ., in contrasto con il principio costantemente affermato da questa Corte, secondo cui non è possibile una pronuncia additiva tesa ad estendere una disposizione derogatoria ed eccezionale – quale quella impugnata – senza che sussista piena identità di funzione tra le discipline poste a raffronto (*ex plurimis*: sentenze n. 96 del 2008; n. 439 del 2007; n. 149 del 2005; ordinanza n. 144 del 2007).

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



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile, perché tardivo, l'atto di costituzione dei dipendenti del Comune di Pozzuoli;

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 499, primo comma, del codice di procedura civile, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, dal giudice dell'esecuzione del Tribunale di Napoli, sezione distaccata di Pozzuoli, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 giugno 2011.

Il Presidente: MADDALENA

Il redattore: FINOCCHIARO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 6 luglio 2011

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0455

N. 203

Ordinanza 22 giugno - 6 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Agevolazioni fiscali - Agevolazione tariffaria per l'acquisto della "prima casa" - Condizioni per l'applicazione - Dichiarazione dell'acquirente di non essere titolare di diritti di proprietà, usufrutto, uso e abitazione su altra casa di abitazione nel territorio dello stesso comune in cui è sito l'immobile acquistato - Asserita irragionevole discriminazione rispetto agli acquirenti che siano titolari di identici diritti su immobili abitativi siti in comuni diversi, con violazione dei principi di razionalità e non contraddizione - Difetto assoluto di motivazione sulla non manifesta infondatezza e insufficiente motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.

- D.P.R. 26 aprile 1986, n. 131, Tariffa allegata, Parte Prima, art. 1, nota II-bis, n. 1, lett. b).
- Costituzione, artt. 3 e 53.

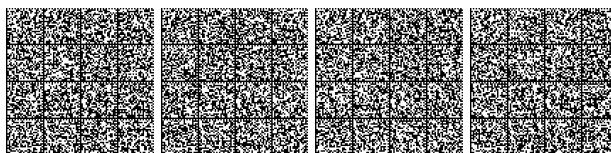
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo MADDALENA

Giudici: Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI.

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della lettera *b*) del numero 1) della nota II-*bis* dell'art. 1 della Parte Prima della Tariffa allegata al d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro) – quale richiamata dal numero 21) della Parte II della Tabella A allegata al d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 (Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto) –, promosso con ordinanza depositata il 16 febbraio 2010 dalla Commissione tributaria provinciale di Milano nel giudizio vertente tra Maria Ricco Galluzzo e l'Agenzia delle entrate, ufficio di Milano 6, iscritta al n. 343 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, 1ª serie speciale, dell'anno 2010.

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

Udito nella camera di consiglio dell'11 maggio 2011 il Giudice relatore Franco Gallo.

Ritenuto che, con ordinanza pronunciata il 20 novembre 2009 e depositata il 16 febbraio 2010, la Commissione tributaria provinciale di Milano – nel corso di un giudizio promosso da una contribuente nei confronti dell'ufficio di Milano 6 dell'Agenzia delle entrate avverso un avviso di liquidazione ed irrogazione di sanzioni, con il quale era stata disconosciuta l'applicabilità dell'aliquota agevolata dell'IVA, pari al 4 per cento, per l'acquisto, nel 2006, della prima casa – ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione ed ai principi di ragionevolezza, razionalità e non contraddizione, questione di legittimità della lettera *b*) del numero 1) della nota II-*bis* dell'art. 1 della Parte Prima della Tariffa allegata al d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro) [rectius: quale richiamata dal primo periodo del numero 21) della Parte II della Tabella A allegata al d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 (Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto), relativo all'applicazione dell'aliquota ridotta al 4 per cento dell'IVA];

che in base alla disposizione denunciata, ai fini dell'applicazione delle cosiddette agevolazioni fiscali per la prima casa «agli atti traslativi a titolo oneroso della proprietà di case di abitazione non di lusso e agli atti traslativi o costitutivi della nuda proprietà, dell'usufrutto, dell'uso e dell'abitazione relativi alle stesse, devono ricorrere le seguenti condizioni: [omissis] *b*) che nell'atto di acquisto l'acquirente dichiara di non essere titolare esclusivo o in comunione con il coniuge dei diritti di proprietà, usufrutto, uso e abitazione di altra casa di abitazione nel territorio del comune in cui è situato l'immobile da acquistare»;

che, secondo quanto riferito, in punto di fatto, dal giudice rimettente: *a*) la contribuente, nel 2003, aveva acquistato, senza fruire delle agevolazioni fiscali di cui alla disposizione denunciata, la proprietà di un appartamento, successivamente concesso in comodato al figlio maggiorenne con contratto registrato nel gennaio 2006; *b*) la medesima contribuente, con atto stipulato il 9 febbraio 2006 e registrato il 7 marzo successivo, aveva acquistato la proprietà di un altro appartamento sito nello stesso territorio comunale, chiedendo l'applicazione delle agevolazioni per la prima casa e dichiarando, a tal fine, di non possedere altra casa di abitazione nello stesso Comune; *c*) l'Agenzia delle entrate, ritenendo mendace la dichiarazione, aveva considerato la contribuente decaduta dall'agevolazione e, di conseguenza, le aveva richiesto con l'atto impugnato il pagamento sia dell'imposta, nella misura ordinaria, sia delle sanzioni, in base a quanto previsto dal numero 4) della citata nota II-*bis*, in forza del quale, «In caso di dichiarazione mendace», se si tratta «di cessioni soggette all'imposta sul valore aggiunto, l'ufficio dell'Agenzia delle entrate [...] deve recuperare nei confronti degli acquirenti la differenza tra l'imposta calcolata in base all'aliquota applicabile in assenza di agevolazioni e quella risultante dall'applicazione dell'aliquota agevolata, nonché irrogare la sanzione amministrativa, pari al 30 per cento della differenza medesima» [rectius: numero 4) come richiamato dal secondo periodo del numero 21) della Parte II della Tabella A allegata al d.P.R. n. 633 del 1972, relativo all'aliquota dell'IVA nella misura agevolata del 4 per cento applicabile in caso di acquisto di case di abitazione non di lusso, per il quale «In caso di dichiarazione mendace nell'atto di acquisto [...], si applicano le disposizioni indicate nella predetta nota» II-*bis*]; *d*) la contribuente aveva impugnato l'atto impositivo deducendo, tra l'altro, che della lettera *b*) del numero 1) della nota II-*bis* occorreva dare una interpretazione «sostanziale e non formale», tenuto conto che l'immobile acquistato nel 2003 era inidoneo a consentire la convivenza della madre con il figlio trentenne;

che il medesimo rimettente afferma, in punto di non manifesta infondatezza della questione, che il titolare di diritti di proprietà, usufrutto, uso e abitazione di una casa per la quale non abbia fruito delle suddette agevolazioni fiscali, ove successivamente acquisti un'altra casa di abitazione e vi trasferisca la propria residenza, viene irragionevolmente trattato in modo diverso, a seconda che l'abitazione successivamente acquistata sia ubicata nello stesso Comune o in un Comune diverso;

che infatti – prosegue il giudice *a quo* – l'acquisto della prima casa viene considerato quale circostanza ostativa all'applicazione delle agevolazioni per l'acquisto della seconda casa solo nel caso in cui entrambe le abitazioni siano situate nello stesso territorio comunale (come stabilisce la denunciata lettera *b* del numero 1 della nota II-*bis*) e



non anche nel caso in cui dette abitazioni siano ubicate in Comuni diversi (come si ricava dalla lettera c dello stesso numero 1 della nota II-*bis*);

che, quanto alla rilevanza della sollevata questione, il rimettente afferma che la disposizione denunciata, dato il suo tenore letterale, non può essere diversamente interpretata e deve essere necessariamente applicata per la definizione della controversia;

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

che l'inammissibilità è eccepita sotto il profilo della insufficiente motivazione sulla rilevanza e della carente motivazione sulla non manifesta infondatezza, in quanto, per l'Avvocatura generale dello Stato, il rimettente avrebbe ommesso di fornire adeguate argomentazioni in ordine: a) alla fondatezza delle ragioni dell'atto impositivo, il quale è basato sull'applicazione del numero 4) della nota II-*bis* dell'art. 1 della Tariffa, Parte Prima, del d.P.R. n. 131 del 1986, e cioè in ordine alla mendacità della dichiarazione resa dal contribuente nell'atto di acquisto della casa; b) all'idoneità in concreto della casa precedentemente acquistata dalla contribuente a soddisfare le sue esigenze abitative (per dimensioni, distanza dal luogo di lavoro o di studio, condizioni di salute o di validità fisica, e simili), tenuto conto del consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui il possesso di un alloggio inidoneo a sopperire ai bisogni abitativi non ostacola l'applicazione delle agevolazioni nel caso di acquisto di un secondo alloggio (vengono citate le sentenze della Corte di cassazione n. 6476 del 1996; n. 10925, n. 19738 e n. 24128 del 2003; n. 1007 del 2010); c) alle ragioni della affermata violazione dell'art. 53 Cost.;

che l'infondatezza della questione è affermata dall'Avvocatura generale sul rilievo che le situazioni poste a raffronto dal rimettente sono «radicalmente diverse» e sono disciplinate in modo non irragionevole, perché: a) in tema di agevolazioni fiscali, i limiti dell'ampia discrezionalità riservata al legislatore «vanno individuati esclusivamente nella «palese arbitrarietà od irrazionalità»» (come affermato dalla Corte costituzionale nell'ordinanza n. 46 del 2009, che richiama le sentenze n. 346 del 2003 e n. 431 del 1997, nonché le ordinanze n. 124 del 2006 e n. 275 del 2005); b) non può ritenersi arbitraria od irrazionale la scelta del legislatore di consentire un solo acquisto agevolato della casa di abitazione nell'ambito dell'intero territorio nazionale, attribuendo il beneficio fiscale esclusivamente per l'acquisto di un immobile nel luogo di residenza o di lavoro del contribuente e «lasciando irrilevante la circostanza che questi sia già proprietario nel resto del territorio nazionale di altro immobile [...] se non in termini di insussistenza della condizione di novità del godimento del beneficio».

Considerato che la Commissione tributaria provinciale di Milano dubita – in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione ed ai principi di ragionevolezza, razionalità e non contraddizione – della legittimità della lettera b) del numero 1) della nota II-*bis* dell'art. 1 della Parte Prima della Tariffa allegata al d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro) [rectius: quale richiamata dal primo periodo del numero 21) della Parte II della Tabella A allegata al d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 (Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto), relativo all'applicazione dell'aliquota ridotta al 4 per cento dell'IVA];

che in base alla disposizione denunciata, al fine dell'applicazione delle cosiddette agevolazioni fiscali «per la prima casa», da essa prevista, «agli atti traslativi a titolo oneroso della proprietà di case di abitazione non di lusso e agli atti traslativi o costitutivi della nuda proprietà, dell'usufrutto, dell'uso e dell'abitazione relativi alle stesse, devono ricorrere le seguenti condizioni: [...] b) che nell'atto di acquisto l'acquirente dichiara di non essere titolare esclusivo o in comunione con il coniuge dei diritti di proprietà, usufrutto, uso e abitazione di altra casa di abitazione nel territorio del comune in cui è situato l'immobile da acquistare»;

che, per il rimettente, tale disposizione si pone in contrasto con gli evocati parametri, perché, per il caso in cui il possidente (inteso come titolare di diritti di proprietà, usufrutto, uso e abitazione) di una casa di abitazione, in riferimento alla quale non abbia fruito di agevolazioni fiscali, acquisti successivamente un'altra abitazione e vi trasferisca la propria residenza, prevede una irragionevole diversità di trattamento a seconda che la nuova abitazione sia ubicata nello stesso Comune (come nella fattispecie oggetto del giudizio *a quo*) o in un Comune diverso;

che infatti, in base alla denunciata normativa, la possidenza di una casa costituisce circostanza ostativa all'applicazione delle suddette agevolazioni fiscali solo nell'ipotesi di immobili siti nello stesso territorio comunale;

che la questione – come eccepito dall'Avvocatura generale dello Stato – è manifestamente inammissibile;

che, quanto all'evocato art. 53 Cost., l'inammissibilità discende dal difetto assoluto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, perché il rimettente si è limitato ad indicare il suddetto articolo della Costituzione;

che, quanto agli altri parametri, l'inammissibilità discende dalla incompleta descrizione della fattispecie oggetto del giudizio principale e, quindi, dalla insufficiente motivazione sulla rilevanza;



che al riguardo va osservato che, secondo quanto riferito dal giudice rimettente, la contribuente invoca una interpretazione «sostanziale e non formale» della denunciata lettera *b)* del numero 1) della nota II-*bis*, assumendo che l'impedimento alle agevolazioni fiscali potrebbe derivare solo dalla concreta "disponibilità" di un'altra casa di abitazione (in particolare, la contribuente deduce, nel ricorso introduttivo, l'inedoneità della prima casa a consentire la sua convivenza con il figlio trentenne);

che, pur in presenza delle suddette deduzioni difensive della parte, il rimettente: *a)* non chiarisce se la casa di abitazione di cui la contribuente è proprietaria sin dal 2003 risulti in concreto idonea a soddisfare le esigenze abitative dell'interessata; *b)* non considera che, in base all'interpretazione costituzionalmente orientata prospettata da alcune pronunce della Corte di cassazione, la disposizione denunciata – nel testo applicabile *ratione temporis* alla controversia, introdotto dall'art. 3, comma 131, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, e con il quale l'espressione «fabbricato idoneo ad abitazione» è stata sostituita con quella «casa di abitazione» – va intesa nel senso che la possidenza di una casa di abitazione costituisce ostacolo alla fruizione delle agevolazioni fiscali per il successivo acquisto di un'altra casa ubicata nello stesso Comune soltanto se la prima delle due case sia già idonea a soddisfare le esigenze abitative dell'interessato (Corte di cassazione, ordinanza n. 100 del 2010 e sentenza n. 18128 del 2009); *c)* conseguentemente, non precisa se la dichiarazione resa dalla contribuente nel 2006, al momento dell'acquisto della seconda casa, di non possedere altra casa di abitazione nello stesso territorio comunale (nel senso, sopra visto, di altra casa idonea a soddisfare le esigenze abitative dell'interessata) debba considerarsi mendace e, perciò, integri il presupposto della «dichiarazione mendace» sul quale è espressamente basato l'avviso di liquidazione ed irrogazione di sanzioni impugnato nel giudizio *a quo*;

che la riscontrata inammissibilità della questione impedisce di rilevarne la manifesta infondatezza, derivante dal fatto che le agevolazioni in esame rispondono alla ragionevole *ratio* di favorire l'acquisto di un'abitazione nel luogo di residenza o di lavoro a vantaggio di chi, nello stesso luogo, non abbia la possidenza di un'altra casa di abitazione obiettivamente idonea a soddisfare le sue esigenze.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, commi 1 e 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale della lettera b) del numero 1) della nota II-bis dell'art. 1 della Parte Prima della Tariffa allegata al d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro), quale richiamata dal primo periodo del numero 21) della Parte II della Tabella A allegata al d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 (Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione ed ai principi di ragionevolezza, razionalità e non contraddizione, dalla Commissione tributaria provinciale di Milano con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 giugno 2011.

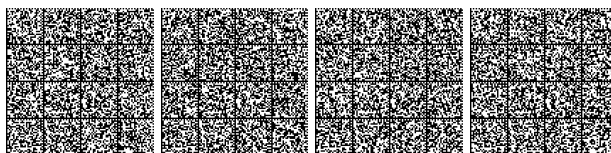
Il Presidente: MADDALENA

Il redattore: GALLO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 6 luglio 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI



N. 204

Ordinanza 22 giugno - 6 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Puglia - Patto di stabilità interno - Disposizioni per la copertura delle perdite di esercizio degli enti del servizio sanitario regionale - Ricorso del Governo - Rinuncia al ricorso in mancanza di costituzione in giudizio della parte resistente - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Puglia 24 settembre 2010, n. 11.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo MADDALENA

Giudici: Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIG, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI.

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Puglia 24 settembre 2010, n. 11 (Norme per la copertura delle perdite di esercizio degli enti del Servizio sanitario regionale - SSR), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione, con ricorso notificato il 25 novembre 2010, depositato in cancelleria il successivo 6 dicembre e iscritto al n. 119 del registro ricorsi 2010;

Udito nella camera di consiglio dell'11 maggio 2011 il Giudice relatore Franco Gallo.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 25 novembre 2010 e depositato il successivo 6 dicembre, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale in via principale della legge della Regione Puglia 24 settembre 2010, n. 11 (Norme per la copertura delle perdite di esercizio degli enti del Servizio sanitario regionale - SSR), pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 149 del 27 settembre 2010;

che l'art. 1, comma 1, dell'anzidetta legge, a valere sul bilancio di previsione 2010, destina a copertura delle perdite di esercizio degli enti del SSR al 31 dicembre 2010 le somme (pari ad € 62.979.376,93) che si sono rese disponibili per effetto dell'applicazione della sanzione prevista per l'ipotesi di mancato rispetto del patto di stabilità interno relativo agli anni 2008-2011 (art. 77-ter, comma 15, lettera a, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria», convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133);

che il comma 2 dell'art. 1, a valere sul bilancio di previsione 2011, finalizza alla copertura delle perdite di esercizio degli enti del SSR al 31 dicembre 2011 le somme (pari ad € 22.770.000,00 e non ad € 12.593.000,00, come erroneamente riportato nel ricorso) derivanti dalla diminuzione sugli stanziamenti di spesa imposta dall'art. 77-ter, comma 3, del predetto decreto-legge n. 112 del 2008, con riduzione corrispondente dei capitoli di spesa;

che il comma 3 dell'art. 1 della legge impugnata prevede infine che, a valere sul bilancio di previsione 2011, le somme derivanti dai risparmi relativi agli interessi su mutui sono destinate a copertura delle perdite di esercizio degli enti del SSR al 31 dicembre 2011, per un ammontare pari ad € 12.593.000,00;

che tutte le suddette disposizioni, come riconosce lo stesso ricorrente, si conformano alla disciplina statale dettata dai commi da 2 a 19 del citato art. 77-ter del decreto-legge n. 112 del 2008, i quali definiscono il cosiddetto



“patto di stabilità interno” relativo agli anni 2008-2011, ossia il complesso delle disposizioni dirette al contenimento della spesa delle Regioni e alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2009-2011;

che l’Avvocatura generale dello Stato non contesta il contenuto precettivo dell’articolo 1 in sé e per sé, ma si duole che esso sia sostanzialmente vanificato dall’art. 2 della legge regionale impugnata;

che, in effetti, l’art. 2 dispone che la legge «cessa di avere efficacia» qualora nel termine di cui all’art. 2, comma 97, del decreto-legge 5 agosto 2010, n. 125 (Misure urgenti per il settore dei trasporti e disposizioni in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° ottobre 2010, n. 163 (termine fissato nel 15 aprile 2010, prorogato, limitatamente alla Regione Puglia, fino al 15 ottobre 2010 e ulteriormente prorogabile fino al 15 dicembre 2010), non intervenga la sottoscrizione dell’accordo previsto dall’art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005), che la Regione interessata deve siglare con il Ministro della salute e il Ministro dell’economia e delle finanze al fine di individuare gli interventi necessari al raggiungimento dell’equilibrio economico in materia sanitaria, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza e dell’intesa di cui all’art. 1, comma 173, della citata legge n. 311 del 2004;

che, secondo la difesa erariale, la Regione Puglia, disponendo la cessazione di efficacia della legge impugnata quando l’accordo non sopraggiunga entro il limite temporale sopra indicato, si sottrarrebbe agli obblighi derivanti dalla legislazione statale che definisce le regole del patto di stabilità interno e disciplina il rientro dal deficit sanitario, e con ciò violerebbe una normativa recante principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (sono richiamate le sentenze della Corte costituzionale n. 94 del 2009 e n. 333 del 2010), «con lesione del combinato disposto dell’art. 117, comma 3, e dell’art. 119, comma 2, della Costituzione»;

che la Regione Puglia non si è costituita;

che l’art. 8 della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2010, n. 19 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2011 e bilancio pluriennale 2011-2013 della Regione Puglia), pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia 31 dicembre 2010, n. 195, e dichiarata urgente al fine di disporre l’entrata in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione, ha espressamente abrogato l’art. 2 della legge regionale impugnata;

che il ricorrente, preso atto che con l’abrogazione dell’art. 2 della legge regionale oggetto del presente giudizio «è venuta meno la ragione giustificativa dell’impugnazione», ha depositato, in data 7 aprile 2011, la dichiarazione di rinuncia al ricorso, emessa in base alla delibera del Consiglio dei ministri del 3 marzo 2001 e notificata il 21 marzo ultimo scorso;

che, con successivo provvedimento, il Presidente di questa Corte ha revocato il provvedimento di fissazione della discussione in pubblica udienza ed ha convocato la Corte in camera di consiglio;

che, con memoria depositata in prossimità della data fissata per la decisione in camera di consiglio, la difesa erariale ha rilevato che «le stesse ragioni giustificative della rinuncia al ricorso in oggetto legittimano la declaratoria di cessazione della materia del contendere» ed ha chiesto, pertanto, alla Corte di dichiarare cessata la materia del contendere.

Considerato che il ricorrente, dopo aver depositato dichiarazione di rinuncia al ricorso proposto in via principale ed aver preso atto della mancata costituzione in giudizio della Regione resistente, ha chiesto alla Corte di dichiarare cessata la materia del contendere;

che la volontà delle parti di non dare ulteriore corso alla trattazione del giudizio – manifestata tramite atto di rinuncia depositato prima o in mancanza della costituzione della parte resistente, ovvero tramite dichiarazione, resa dalla parte resistente costituita, di accettazione della rinuncia – attiene al processo e non al suo oggetto;

che la dichiarazione di cessazione della materia del contendere riguarda, invece, l’oggetto di un giudizio la cui trattazione sia voluta dalle parti;

che, pertanto, nel giudizio in via principale l’accertamento della perdurante volontà delle parti di coltivare l’impugnazione ha carattere logicamente preliminare rispetto alla valutazione circa l’oggettivo ricorrere delle circostanze normative o fattuali che inducono a dichiarare cessata la materia del contendere;

che, in mancanza di costituzione in giudizio della Regione resistente, l’intervenuta rinuncia al ricorso determina, ai sensi dell’art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l’estinzione del processo (*ex plurimis*: ordinanze n. 110 del 2011; n. 348, n. 323 e n. 206 del 2010).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 giugno 2011.

Il Presidente: MADDALENA

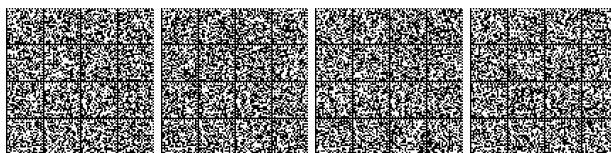
Il redattore: GALLO

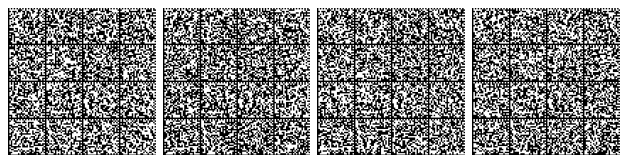
Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 6 luglio 2011

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0457





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 158

*Ordinanza del 14 aprile 2011 emessa dalla Corte di cassazione - sezioni unite civili
nei procedimenti civili riuniti promossi da Gangitano Lilla Maria contro Comune di Caltagirone*

Espropriazione per pubblica utilità - Indennità di espropriazione delle aree fabbricabili - Riduzione entro i limiti dei valori dichiarati o denunciati dall'espropriato ai fini dell'imposta comunale sugli immobili (ICI) - Ritenuta natura di sanzione atipica per le violazioni relative alla dichiarazione - Applicazione ai casi di omessa dichiarazione o denuncia, ovvero di dichiarazione o denuncia di valori assolutamente irrisori - Mancata previsione di un limite alla riduzione, idoneo ad impedire la totale elisione di qualsiasi ragionevole rapporto tra il valore venale del suolo espropriato e l'ammontare dell'indennità - Lesione del diritto dell'espropriato ad un serio ristoro e del "ragionevole legame" tra indennità e valore venale del bene - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea.

- Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, art. 16, comma 1, "oggi" art. 37, comma 7, del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327.
- Costituzione, artt. 42, comma terzo, e 117, primo comma, "anche in considerazione del disposto dell'art. 6 [della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sottoscritta dall'Italia il 4 novembre 1950 e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848] e dell'art. 1, del primo protocollo addizionale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali".

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

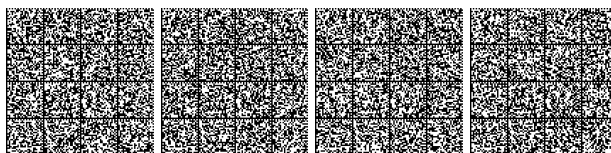
Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 2074-2005 proposto da: Gangitano Lilla Maria (GNGLLM39S49B6020), elettivamente domiciliata in Roma, via Dei Gracchi n. 187, presso lo studio dell'avvocato Magnano Di San Lio Giovanni, rappresentata e difesa dall'avvocato Tafuri Luigi, per delega a margine del ricorso; ricorrente;

Contro comune di Caltagirone; sul ricorso 4844-2005 proposto da: Comune di Caltagirone (82000230878), in persona del Sindaco *pro tempore*, elettivamente domiciliato in Roma, Via Gregorio VII 396, presso lo studio dell'avvocato Giuffrida Antonio, rappresentato e difeso dall'avvocato Scuderi Andrea, per delega a margine del controricorso e ricorso incidentale; controricorrente e ricorrente incidentale - contro Gangitano Lilla Maria (GNGLLM39S49B6020), elettivamente domiciliata in Roma, Via dei Gracchi n. 187, presso lo studio dell'avvocato Magnano di San Lio Giovanni, rappresentata e difesa dall'avvocato Tafuri Luigi, per delega a margine del ricorso principale; controricorrente al ricorso incidentale - avverso la sentenza n. 928/2004 della Corte D'Appello di Catania, depositata il 5 ottobre 2004;

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 11 gennaio 2011 dal Consigliere Dott. Antonio Merone;

Udito l'Avvocato Edoardo Nigra per delega dell'avvocato Andrea Scuderi;

Udito il P.M. in persona dell'Avvocato Generale Dott. Domenico Iannelli, che ha concluso per l'accoglimento del primo motivo del ricorso principale, assorbito il secondo motivo, rigetto del ricorso incidentale.



FATTO

1. (Oggetto della causa) - La sig.ra Lilla Maria Gangitano propone ricorso per la cassazione della sentenza della Corte di Appello di Catania, meglio indicata in epigrafe, che ha rideterminato l'indennità dovutale dal Comune di Caltagirone per l'esproprio di terreni di sua proprietà, siti nel predetto comune, destinati alla realizzazione di alloggi per scopi sociali.

A sostegno dell'odierno ricorso, la Cangitano prospetta due motivi. Con il primo denuncia violazione di legge per avere la sentenza fatto applicazione dell'art. 5-bis della legge n. 359/1992, di cui deduce la illegittimità costituzionale, in relazione all'art. 1, Prot. 1 della CEDU, in forza del quale l'indennizzo deve essere liquidato in misura piena. Con il secondo motivo denuncia la violazione dell'art. 24 della legge n. 794/1942 per avere liquidato le spese processuali violando i minimi tariffari.

Il Comune di Caltagirone resiste con controricorso e propone a sua volta ricorso incidentale con due motivi. Con il primo motivo denuncia la mancata decurtazione della indennità, nella misura del 40%, a norma del citato art. 5-bis, non avendo l'espropriata accettato la somma offertale. Con il secondo motivo denuncia la violazione dell'art. 16 d.lgs. n. 504/1992 e vizi di motivazione, in quanto all'espropriata non avrebbe dovuto essere liquidato nulla, a titolo di indennità, avendo omesso di presentare la dichiarazione ICI e quindi vertendosi in una situazione di evasione totale.

4 (La rimessione della questione alle SS.UU.) - Con ordinanza n. 880/2010, dell'11 marzo 2010, la prima sezione civile di questa Corte, alla quale i ricorsi erano stati originariamente assegnati, ha rimesso gli stessi al Primo Presidente per l'eventuale assegnazione a queste SS.UU., per gli stessi motivi esposti in analoga ordinanza della medesima prima sezione, n. 15317/2010. In quest'ultima ordinanza, il Collegio remittente, dopo avere rilevato che la giurisprudenza di legittimità si è conformata all'indirizzo interpretativo fornito dal giudice delle leggi, secondo il quale il pagamento dell'indennità di esproprio deve essere subordinato, in ogni caso, alla regolarizzazione degli obblighi fiscali, relativi all'ICI, ha evidenziato che tale soluzione comporta problemi applicativi di non facile soluzione, relativi al raccordo cronologico e sistematico delle procedure di accertamento e di riscossione dell'indennità espropriativa, dovuta dall'ente espropriante, con quelle di accertamento e riscossione dell'ICI, dovuta dall'espropriato proprietario di aree fabbricabili, in quanto contribuente. Si tratta, in particolare, del condizionamento reciproco delle procedure, sul piano della pregiudizialità incrociata delle questioni che dovrebbero essere esaminate parallelamente o in successione cronologica, con il conseguente:

a) rischio di conflitti di giudicati che ne possono derivare;

b) cumulo dei tempi delle due procedure che difficilmente sarebbe compatibile con la ragionevole durata dei processi.

Altri problemi, evidenziati nell'ordinanza, attengono al valore della ritrattazione della dichiarazione infedele e/o della presentazione tardiva della dichiarazione, da parte dell'espropriato/contribuente-evasore, e alla impossibilità di procedere ad accertamento del valore venale dell'area espropriata, ai fini ICI, in caso di decadenza dell'ente impositore dal potere di accertamento.

Trattandosi di questione di massima di particolare importanza, vertente sul tema dei rapporti tra liquidazione dell'indennità di esproprio e soggezione all'ICI, la causa è stata poi assegnata a queste SS.UU.

All'odierna udienza le parti hanno concluso come da verbale.

DIRITTO

1. (Premessa) - La questione della corretta interpretazione ed applicazione dell'art. 16 del d.lgs. 504/1992, nella parte in cui impone la riduzione della indennità di espropriazione delle aree fabbricabili, in relazione all'obbligo di dichiarazione (iniziale) o denuncia (per le variazioni) ICI (art. 10, d.lgs. n. 504/1992, vigente *ratione temporis*), nella specie, può comportare la totale vanificazione del diritto all'indennità di esproprio. Tale questione assume, dunque, carattere pregiudiziale nella definizione della controversia in esame.

Il diritto (an) alla indennità di esproprio e l'ammontare della stessa (quantum) dipendono, infatti, dalla legittimità della citata disposizione. Questa ne condiziona la quantificazione al ribasso, fino alla totale vanificazione, nella ipotesi di dichiarazione di valori irrisori o nella ipotesi, equivalente, di omessa dichiarazione, che ricorre nella specie.

Si tratta in entrambi casi di comportamenti (totalmente o parzialmente) omissivi, che il contribuente pone in essere nell'intento di evitare l'emersione (totale o parziale) dei propri doveri fiscali. Vanno quindi assoggettati alla medesima



disciplina giuridica, in forza della quale il diritto alla indennità di esproprio deve essere riconosciuto soltanto nei limiti del valore dichiarato. In caso di omessa dichiarazione, l'omissione (più grave) non può essere premiata con una interpretazione che elimini limite. Omettendo la dichiarazione, il contribuente ha inteso non attribuire alcun valore fiscale alla sua proprietà e, quindi, nello spirito di quanto dispone l'art. 16 d.lgs. n. 504/1992, non merita alcuna indennità. Per eludere questa conclusione, che, come si dirà, si pone in evidente rotta di collisione con l'art. 42, terzo comma, Cost. la giurisprudenza costituzionale e di legittimità hanno elaborato una soluzione, che però comporta i problemi evidenziati nella ordinanza in base alla quale la questione è stata rimessa a queste SS.UU.

1.1. I punti di criticità dell'interpretazione accreditata da questa Corte ed il mutamento del quadro normativo e giurisprudenziale, verificatosi dopo la già ricordata pronuncia della Corte Costituzionale, n. 351/2000, impongono una rivisitazione ermeneutica ed una rilettura dell'art. 16, primo comma, d.lgs. 504/1992. Il dato letterale deve essere interpretato tenendo conto del nuovo contesto ordinamentale, della esigenza di certezza dei rapporti giuridici e di celerità delle procedure di accertamento (a) quella intesa ad accertare il valore venale dell'area espropriata, per la determinazione della relativa indennità, e b) quella finalizzata alla quantificazione dell'ICI. E' evidente, infatti, che i tempi delle procedure vengono inevitabilmente dilatati se si avalla la tesi del reciproco condizionamento (sospensione della procedura di determinazione ed erogazione dell'indennità, in attesa della liquidazione definitiva e del pagamento dell'ICI, benché nei limiti in cui il potere di accertamento sia ancora esercitabile).

1.2. Il Collegio ritiene che non sia condivisibile la tesi interpretativa secondo la quale l'art. 16, primo comma, del d.lgs. n. 504/1992, condizionerebbe il pagamento dell'indennità di esproprio alla regolarizzazione della posizione fiscale dell'espropriato, in tutti i casi di violazione degli obblighi di dichiarazione relativa all'ICI. Tale tesi è stata avallata dalla Corte Costituzionale nell'intento di superare l'evidente disparità di trattamento tra contribuente evasore totale (che omette di presentare la dichiarazione), apparentemente ignorato dalla norma, e contribuente infedele (che presenta una dichiarazione non veritiera), in danno del quale è espressamente prevista la riduzione dell'indennità di esproprio (che non può mai superare il valore dichiarato ai fini ICI).

Il giudice delle leggi, con sentenza interpretativa di rigetto (351/2000, ha escluso che la apparente incompletezza della disciplina dettata dall'art. 16 d.lgs. n. 504/1992 (circostrita alla sola ipotesi della dichiarazione infedele) sia in contrasto con l'art. 3 Cost. ipotizzando che anche il contribuente evasore totale (al pari del contribuente infedele) debba regolarizzare la propria posizione fiscale, prima di ottenere il pagamento della indennità di esproprio. La tesi interpretativa della Consulta è stata seguita anche da questa Corte.

Si tratta, però, di una tesi che non trova conforto nel tenore letterale della norma (per quanto lo si voglia ampliare con argomenti anche di carattere sistematico), specialmente dopo la costituzionalizzazione del principio del giusto processo e della sua ragionevole durata.

Lo sforzo ermeneutico della Corte costituzionale, e di questo giudice di legittimità, ha avuto, però, il merito di evidenziare che la disciplina del comportamento fiscale dell'espropriato non può essere monca: l'art. 16 citato, che letteralmente riguarda soltanto il contribuente infedele, regge alla verifica di legittimità, rispetto al parametro di cui all'art. 3 Cost., soltanto se proietta i suoi effetti anche sull'evasore totale (*simul stabunt aut simul cadent*).

L'interpretazione corrente, che ha equiparato l'evasore totale all'evasore parziale, nel comune dovere di regolarizzare la loro posizione fiscale, come condizione per ottenere il pagamento dell'indennità di esproprio, è frutto di una interpretazione additiva che appare difficilmente condivisibile: essa elimina di fatto la riduzione della indennità parametrata alla dichiarazione ICI (che è il risultato voluto dal legislatore) e introduce una inedita procedura di necessità conciliazione fiscale, che assurge a condizione di pagamento dell'indennità di esproprio.

2. (Esegesi ed evoluzione del contenuto precettivo dell'art. 16 d.lgs. n. 504/1992) - L'art. 16 del d.lgs. n. 504/1992 (abrogato dall'art. 58 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, a decorrere dal 30 giugno 2003, e sostituito dall'art. 37, comma 7 dello stesso d.P.R.), titolato Indennità di espropriazione, nell'ambito delle disposizioni istitutive dell'imposta comunale sugli immobili, dopo le norme di disciplina dell'imposta, e di seguito alle disposizioni relative alle sanzioni (art. 14) e al contenzioso (art. 15), ha inserito una disposizione del seguente tenore: «l. In caso di espropriazione di area fabbricabile l'indennità è ridotta ad un importo pari al valore indicato nell'ultima dichiarazione o denuncia presentata dall'espropriato ai fini dell'applicazione dell'imposta qualora il valore dichiarato risulti inferiore all'indennità di espropriazione determinata secondo i criteri stabiliti dalle disposizioni vigenti» (comma 1).

2.1. La collocazione sistematica (a ridosso degli artt. 14 e 15 che disciplinano le sanzioni ed il contenzioso ICI) ed il tenore letterale della norma in esame ne evidenziano la chiara connotazione sanzionatoria, collegata al comportamento tenuto dal soggetto espropriato nel momento in cui, dovendo fare fronte ai propri obblighi fiscali, ha dichiarato (o non dichiarato) il valore della sua proprietà. Si tratta di una sanzione atipica, accessoria, a carattere extratributario, che riguarda soltanto i proprietari di aree edificabili assoggettate ad esproprio, intesa ad incentivare l'obbligo della



dichiarazione imposto dall'art. 10, del medesimo d.P.R. n. 504/1992 (abrogato a decorrere dal 2007, in forza dell'art. 37, comma 53 del d.l. 223/2006 conv. con modificazione dalla legge n. 248/2006, a seguito del collegamento telematico dei comuni con il catasto).

L'effetto sanzionatorio atipico ed indiretto, costituito dalla misura extratributaria della riduzione dell'indennità di esproprio, si aggiunge alle sanzioni tributarie dirette previste dal precedente art. 14, nel caso in cui l'area edificabile venga interessata da una procedura di esproprio (sanzione eventuale). All'apparato sanzionatorio tipico del sistema tributario si aggiunge la sanzione accessoria, atipica, della "confisca" parziale o totale dell'indennità o del suolo (che viene acquisito alla destinazione pubblica senza alcun pagamento). La procedura espropriativa funziona, rispetto all'illecito già consumato (omessa o infedele dichiarazione) come una condizione obiettiva di punibilità accessoria, che trova applicazione in aggiunta alle sanzioni tipiche tributarie (che sono previste sia per la omessa dichiarazione che per la dichiarazione infedele). Pertanto, non ha pregio l'eccezione che tende ad escludere dal campo di applicazione dell'art. 16, comma 1, d.lgs. n. 504/1992, l'ipotesi della omessa dichiarazione, sul rilievo che il sistema sanzionatorio tributario già provvede a reprimere entrambe le fattispecie. Infatti, a seguire la tesi del trattamento differenziato, la fattispecie più grave, dell'evasione totale, sarebbe gravata da un minor carico sanzionatorio (in quanto non sconterebbe la riduzione dell'indennità).

2.2. La norma in esame appare caratterizzata da una doppia valenza: produce suoi effetti sul piano della (ri)determinazione (o della vanificazione) dell'indennità di espropriazione e sul piano degli incentivi al rispetto degli obblighi fiscali (formali e sostanziali). I destinatari della norma sono coloro che rivestono la doppia qualifica

a) di soggetti passivi di imposta (ICI) tenuti a dichiarare gli immobili posseduti nello Stato (nella specie, i suoli edificabili) e a denunciare le modificazioni eventualmente intervenute;

b) di proprietario di aree fabbricabili espropriate, per le quali sussista l'obbligo della dichiarazione o della denuncia.

La valenza bifronte della norma, però, si ferma qui, in quanto incrocia i diritti sostanziali dell'espropriato con i suoi doveri/oneri di contribuente e non coinvolge in alcun modo le procedure di accertamento e riscossione correlate.

L'effetto dell'art. 16, primo comma, d.lgs. 504/1992, opera come sanzione che non incide sui criteri primari di determinazione dell'indennità di esproprio, ma interviene soltanto dopo che il valore dell'area espropriata sia stato determinato (la norma parla di riduzione dell'indennità), proprio come accade, in genere, per l'applicazione delle norme a carattere sanzionatorio.

Parimenti, il contenzioso tributario che si sviluppa a seguito della rettifica, da parte dell'ufficio, della dichiarazione o della denuncia presentata dal contribuente, o dell'accertamento in caso di omessa dichiarazione o denuncia, non rileva ai fini dell'ammontare della eventuale riduzione da praticare sulla indennità. Questa deve essere praticata esclusivamente sulla base di quanto dichiarato o non dichiarato dal contribuente.

È pacifico che la *ratio* della norma in esame è quella di disincentivare le violazioni relative alla dichiarazione ICI. Il "fatto illecito" sanzionato dalla norma in esame è costituito dalla presentazione della dichiarazione infedele o dalla omessa presentazione della stessa. Tutto quanto segue è un *post factum* irrilevante, che non può vanificare o sanare l'illecito già consumato e perfezionato, pena il totale svuotamento della forza cogente della norma. Nemmeno rilevano, come si dirà, eventuali comportamenti di apparente ravvedimento, posti in essere dopo l'avvio della procedura di esproprio, che, nella specie, opera invece come condizione obiettiva di punibilità.

Il tenore letterale della norma, pur investendo il suo destinatario nella doppia qualifica di contribuente e di espropriato, non coinvolge in alcun modo le due procedure correlate, di accertamento del tributo e di determinazione dell'indennità di esproprio, né i reciproci rapporti.

Se si sposta il baricentro dell'art. 16 dal momento formale dell'assolvimento degli obblighi fiscali (dichiarazione denuncia) a quello delle procedure di verifica dell'ammontare della obbligazione tributaria e del relativo assolvimento, la norma viene ad essere svuotata di contenuto. Si vanifica la funzione, evidenziata dalla Corte costituzionale, che è quella di "incentivare fedeli autodichiarazioni di valore delle aree fabbricabili ai fini ICI" (sent. n. 351/2000). Se si ha la consapevolezza di poter eludere la sanzione aggiuntiva con un tardivo pagamento, tanto vale non dichiarare (e non pagare!) nulla, tanto poi si potrà sempre rimediare con un pagamento tardivo (beneficiando della "franchigia" per i periodi di imposta non più controllabili, per la intervenuta decadenza).

Il legislatore ha indicato come parametro massimo dell'indennità di esproprio il valore espresso nell'ultima dichiarazione o denuncia presentata. Dal testo della legge si evince che

a) tutto quanto accade dopo la presentazione dell'ultima dichiarazione o denuncia non ha alcun rilievo;

b) la riduzione deve essere operata sulla indennità di esproprio, determinata in base alla procedura prevista a tal fine.



L'eventuale procedura di accertamento fiscale, che scaturisca dalla rettifica della dichiarazione o dalla constatata omissione, non può assumere alcun rilievo. Quello che interessa, ai fini dell'applicazione della norma in esame, è soltanto il valore dichiarato dal contribuente o la circostanza della omessa dichiarazione. Stando alla lettera della legge, giova ribadirlo, non può ipotizzarsi alcuna interferenza tra le due procedure. Seppure le procedure di controllo ed accertamento fiscale (con l'eventuale appendice contenziosa) portassero all'accertamento di un valore fiscale pari a quello determinato ai fini della indennità di esproprio, ma superiore a quello dichiarato ai fini ICI, non si può ipotizzare che la riduzione sulla indennità di esproprio (in base alla dichiarazione infedele o omessa) non debba più essere praticata, a causa del comportamento virtuoso dell'ufficio fiscale che ha scoperto la violazione del contribuente. Di tale comportamento virtuoso il contribuente non ha alcun merito (potrebbe anche aver contrastato la pretesa erariale in sede contenziosa). La norma conserva la sua carica dissuasiva soltanto se alla dichiarazione infedele o omessa segue l'applicazione della sanzione minacciata, costituita dal corrispondente taglio della indennità e non da una tardiva e non prevista procedura di regolarizzazione fiscale.

3. (*Postfactum* irrilevante. Il ravvedimento operoso) - Dalle considerazioni già svolte, risulta evidente che non può assumere alcun rilievo l'eventuale tardiva presentazione della dichiarazione/denuncia o la sua autorettifica, quando tale comportamento sia ispirato al solo fine di eludere la riduzione dell'indennità. L'eventuale autorettifica (una sorta di ravvedimento operoso) della dichiarazione/denuncia ICI che intervenga dopo la determinazione dell'indennità, se non è giustificata dalla constatazione di un errore o dalla necessità di denunciare tempestivamente una variazione, non può essere assunta come termine di riferimento per l'applicazione dell'art. 16, primo comma, d.lgs. 04/1994.

Nel caso in cui si consentisse all'espropriato di rettificare la dichiarazione o la denuncia ICI, o di presentarle dopo che la procedura di esproprio sia già stata avviata, senza subire le conseguenze dell'originario comportamento fiscale scorretto, si priverebbe di tutta la sua forza dissuasiva la norma in esame.

Né si può osservare che, comunque, la violazione fiscale è già sanzionata direttamente all'interno del sistema tributario.

Come già è stato osservato, la decurtazione dell'indennità ha natura di sanzione aggiuntiva, extratributaria ed eventuale, che non interferisce con il sistema delle sanzioni tributarie. Questa caratteristica, però, non autorizza l'interprete ad adottare una interpretazione abrogativa della norma, ritenendo, in contrasto con la *voluntas legis*, che il sistema sanzionatorio principale sia già sufficiente a dissuadere i contribuenti.

Quindi, come si dirà meglio in seguito, va riconsiderato l'argomento utilizzato da questa Corte (sent. 434/2002, 9808/2003 *ex plurimis*) secondo il quale non vi sarebbe disparità di trattamento tra l'evasore totale e il contribuente infedele, sul rilievo che comunque entrambi sono destinatari di sanzioni fiscali all'interno del sistema tributario: comunque l'evasore totale si sottrarrebbe alla sanzione aggiuntiva della «confisca» totale o parziale della indennità di espropriazione, in caso di espropriazione.

Peraltro, anche sul versante esclusivamente tributario, il ravvedimento esclude l'applicazione della sanzione o ne determina la riduzione, soltanto se si tratti di ravvedimento spontaneo, che avvenga entro un termine certo. Infatti l'art. 13 del d.lgs. n. 472/1997, recante le Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per violazioni di norme tributarie, intitolato Ravvedimento, prevede una sostanziosa riduzione delle sanzioni (e non la totale eliminazione), pari ad un quinto del minimo, se il contribuente provvede alla regolarizzazione degli errori e delle omissioni «entro il termine per la presentazione della dichiarazione relativa all'anno nel corso del quale è stata commessa la violazione ovvero, quando non è prevista dichiarazione periodica, entro un anno dall'omissione o dall'errore», ovvero addirittura pari ad un ottavo del minimo della sanzione prevista per l'omissione della presentazione della dichiarazione, «se questa viene presentata con ritardo non superiore a novanta giorni». In entrambi i casi, però, occorre che «la violazione non sia stata già constatata e comunque non siano iniziati accessi, ispezioni, verifiche o altre attività amministrative di accertamento delle quali l'autore o i soggetti solidalmente obbligati, abbiano avuto formale conoscenza».

L'istituto del ravvedimento non sembra applicabile nella specie, quando il «pentimento» avvenga a distanza di anni e comunque dopo che sia stata avviata la procedura di esproprio. Infatti, l'art. 37, comma 7, del d.P.R. n. 327/2001, T.U. in materia di espropriazione per p.u., che ha sostituito l'art. 16 del d.lgs. n. 504/1992, ha previsto espressamente che la dichiarazione ICI alla quale occorre fare riferimento ai fini della riduzione dell'indennità di esproprio deve essere stata presentata «prima della determinazione formale dell'indennità». Il pentimento premiale è tale soltanto se disinteressato.

3.1. (Emendabilità della dichiarazione/denuncia) - La norma in esame assume come limite della indennità erogabile all'espropriato il valore indicato nella dichiarazione originaria, sulla base della quale poi il contribuente effettua annualmente il versamento dell'ICI dovuta, ovvero il valore indicato nella denuncia presentata in caso di «modificazione dei dati ed elementi dichiarati cui consegua un diverso ammontare dell'imposta dovuta» (art. 10 d.lgs. n. 504/1992).



Con specifico riferimento alla dichiarazione ICI, questa Corte ha chiarito che la dichiarazione prevista dall'art. 10 del d.lgs. n. 504 del 1992, al pari delle altre dichiarazioni fiscali, «avendo natura di mera esternazione di scienza e di giudizio, può essere emendata (o ritrattata) dal contribuente, se frutto di errore» (Cass. 2926/2010), ma tale principio non può valere quando l'emenda (o la presentazione tardiva della dichiarazione o della denuncia) non sia giustificata da un errore originario o da una modificazione intervenuta dopo la denuncia, ma soltanto dalla convenienza a dichiarare il maggior valore del suolo edificabile, al solo fine di eludere la riduzione dell'indennità. Quindi, tornando alla nostra fattispecie, una dichiarazione tardiva, che non sia giustificata da un errore originario o da una successiva modificazione, ma che sia dettata soltanto dalla esigenza di evitare le conseguenze di cui all'art. 16 d.lgs. n. 504/1992, non potrebbe salvare l'espropriato dalla riduzione o dalla vanificazione dell'indennità di esproprio, connessa alla infedeltà o alla omissione della dichiarazione ICI. In conclusione, la tesi interpretativa che condiziona la liquidazione dell'indennità di esproprio alla regolarizzazione del rapporto tributario, nel caso di dichiarazione/denuncia infedele o nel caso di omessa dichiarazione/denuncia, appare in contrasto

a) con la lettera dell'art. 16, primo comma, d.lgs. n. 504/1992, che non prevede tale regolarizzazione, nemmeno per implicito;

b) con il sistema premiale connesso alla disciplina del ravvedimento, che deve intervenire entro tempi pre-determinati e ravvicinati, oltre che sulla base di un effettivo ravvedimento e non per eludere gli effetti già certi di una dichiarazione/denuncia omessa o infedele;

c) con le regole che disciplinano l'emendabilità delle dichiarazioni, ammessa soltanto in caso di errore pregresso.

3.2. (Sopravvenuto accertamento che la dichiarazione ICI infedele o omessa sia frutto di errore incolpevole) L'impostazione del problema interpretativo dell'art. 16 d.lgs. 504/1992, in termini di illecito consumato, cui deve seguire comunque la sanzione della riduzione dell'indennità, pone il seguente problema: quid iuris se dopo la liquidazione dell'indennità di esproprio, ridotta in applicazione dell'art. 16, si accerta che il fatto illecito manca dell'elemento soggettivo e/o sia frutto di un errore incolpevole? Se la riduzione dell'indennità, a causa dell'infedeltà del comportamento del contribuente, è una sanzione accessoria, la esclusione dell'illecito comporta la inapplicabilità della sanzione.

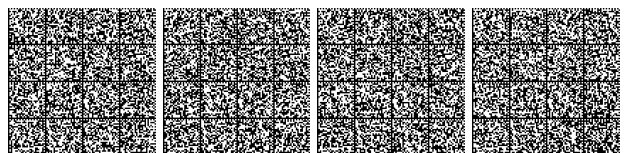
Sul piano pratico nulla impedisce che il contribuente espropriato possa chiedere *ex post* una integrazione dell'indennità di esproprio, elidendo così gli effetti pregiudizievoli della indebita applicazione dell'art. 16. In punto di diritto, comunque, a parte la considerazione che l'ipotesi dell'errore scusabile costituisce l'eccezione e non la regola, resta il fatto che la norma così come è stata formulata espone il contribuente infedele espropriato (che abbia consapevolmente omesso la dichiarazione o abbia presentato una dichiarazione infedele) al rischio di non ottenere alcuna indennità di esproprio o di ottenere una indennità che non costituisca un serio ristoro. Quindi, se in particolari ipotesi la norma non debba essere applicata, non significa che la norma, in generale, non produca i suoi effetti.

Nella specie, poi, trattasi di una ipotesi di omessa dichiarazione ICI, in relazione alla quale non risulta che il contribuente espropriato abbia eccepito l'errore scusabile o abbia addotto altre circostanze esimenti o cause di non punibilità.

4. (I precedenti di questa Corte) - Sulla base delle considerazioni svolte, le SS.UU. ritengono che vada rivista la precedente giurisprudenza di questo giudice di legittimità, sostanzialmente allineata sulla interpretazione fornita dalla Corte Costituzionale nella citata sentenza interpretativa di rigetto, n. 351/2000.

Con specifico riferimento alla ipotesi di omessa dichiarazione, prima ancora dell'intervento della sentenza n. 351/2000, questa Corte ha affermato il principio di diritto secondo il quale «la disposizione dell'art. 16 del d.lgs. n. 504 del 1992 che risponde al fine di introdurre un elemento dissuasivo dell'elusione fiscale, non è applicabile (neppure in via interpretativa) all'ipotesi di omessa presentazione della denuncia o della dichiarazione ai fini dell'I.C.I.» (Cass. 5283/2000).

La tesi secondo la quale l'art. 16 non si applicherebbe in caso di omessa dichiarazione/denuncia ha trovato conferma nella successiva giurisprudenza di questa Corte, che però, di fatto, ha totalmente vanificato la funzione di dissuasione della norma. Secondo questa giurisprudenza «il diritto all'indennità di esproprio non va penalizzato in caso di omessa od infedele dichiarazione I.C.I.. Pertanto, la disciplina che regola il rapporto tra i due istituti, va interpretata nel senso che l'evasore totale non perde il suo diritto all'indennizzo espropriativo, ma è unicamente destinato a subire le sanzioni per l'omessa dichiarazione e l'imposizione per l'I.C.I. che aveva tentato di evadere, potendo l'erogazione dell'indennità di espropriazione intervenire solo dopo la verifica che essa non superi il tetto massimo ragguagliato al valore accertato per l'I.C.I. stessa, ed a seguito della regolarizzazione della posizione tributaria con concreto avvio del recupero dell'imposta e delle sanzioni. Analogamente l'evasore parziale resta soggetto alle stesse conseguenze per il minor valore dichiarato e, salva rettifica da parte dello stesso proprietario, il comune può procedere ad accertamento del maggior valore del fondo agli effetti tributari per poi commisurare, in via definitiva, l'indennità espropriativa che, quindi, non va liquidata con riferimento alla dichiarazione infedele» (Cass. 19/2008; conf. *ex multis* 14459/2008).



Va però ribadito che se si collega la riduzione dell'indennità non più al comportamento del contribuente/espropriato, ma all'esito delle procedure di controllo fiscale (di accertamento, in caso di omessa dichiarazione, e di rettifica, in caso di dichiarazione infedele), il comportamento del contribuente, che il legislatore ha inteso orientare, diviene del tutto irrilevante. In altre parole, il comportamento antidoveroso del contribuente, al quale è collegata la sanzione dell'art. 16 in esame, secondo questa giurisprudenza, non avrebbe più alcun rilievo.

Si tratta dunque di una interpretazione che non può essere condivisa perché svuota di contenuto la norma e non è legittimata da alcun elemento letterale o sistematico, come già è stato evidenziato. Con la considerazione aggiuntiva che si pone in termini conflittuali con il principio della ragionevole durata del processo.

5. (L'art. 16 riguarda anche l'evasore totale) - L'art. 16, la cui *ratio* è quella di rafforzare l'obbligo di dichiarare fedelmente il valore delle aree fabbricabili, contiene un precetto di secondo grado, nel senso che l'obbligo di presentare una autodichiarazione fedele presuppone l'obbligo della presentazione dell'autodichiarazione. Quindi la sanzione tende a rafforzare entrambi gli obblighi. Se non esistesse l'obbligo della autodichiarazione, non avrebbe senso sanzionare l'autodichiarazione infedele. In assenza dell'obbligo primario di presentare la dichiarazione ICI, nessun contribuente presenterebbe mai una dichiarazione con il rischio di essere poi incolpato di eventuali infedeltà anche involontarie. Dunque il contenuto precettivo della norma in esame si estende necessariamente all'obbligo presupposto, anche perché se così non fosse sarebbe difficile eludere l'eccezione di irrazionale disparità di trattamento tra evasore parziale ed evasore totale (a tutto vantaggio di quest'ultimo), che la Corte costituzionale ha superato proprio assimilando le due ipotesi (di omissione ed infedeltà) sulla base di una operazione di ricostruzione sistematica che va salvata nella premessa (il disposto legislativo tende a disincentivare l'evasione, totale o parziale, dolosa o colposa) ma che non può essere condivisa nelle conclusioni. Il pagamento tardivo delle imposte non può dare adito alla eliminazione della sanzione aggiuntiva. Comunque, una volta che sia stato accertato dall'ente espropriante il maggior valore (rispetto al dichiarato) dell'area espropriata, le procedure di accertamento e riscossione devono essere comunque attivate, senza che questo implichi la rinuncia alla applicazione della sanzione aggiuntiva. E' onere dei Comuni utilizzare gli esiti delle procedure di determinazione delle indennità di esproprio ai fini del controllo delle dichiarazioni ICI.

Il sistema sul quale è incentrato il meccanismo sanzionatorio dell'art. 16, primo comma, è basato sul rapporto sinallagmatico tra valore dichiarato ai fini dell'ICI ed indennità di esproprio erogabile al contribuente espropriato. Meno dichiara il contribuente, minore è la somma che può vantare come espropriato. I due valori, quello dichiarato e quello stimato, non possono non coincidere. Il contribuente, quindi, non può pretendere una indennità di esproprio che sia superiore al valore dichiarato ai fini dell'ICI. Colui che si nasconde al fisco (omettendo la dichiarazione) per sottrarsi ai doveri di contribuente, non può poi palesarsi per vantare diritti connessi ai doveri elusi. La dichiarazione omessa equivale (almeno) alla dichiarazione a valore irrisorio e le conseguenze non possono essere dissimili. Il disvalore dei due comportamenti è analogo e, quindi, non si vede perché non debbano essere uguali anche le conseguenze extrafiscali. Tanto più che il comportamento dell'evasore parziale è certamente meno grave, perché almeno si espone al controllo della dichiarazione, a differenza dell'evasore totale che, nella logica del sistema vigente *ratione temporis*, prima dell'informatizzazione dell'intero sistema catastale, aveva elevate possibilità di sottrarsi al controllo. Inoltre, l'evasore totale non paga nulla fino a quando non viene scoperto e, se poi pagherà, pagherà soltanto nei limiti degli ultimi cinque anni, mentre l'evasore parziale comunque paga una imposta, seppure ridotta rispetto a quella dovuta, senza possibilità di evaderla per decadenza.

Conseguentemente, si deve concludere che il vincolo di cui all'art. 16, comma primo, d.lgs. n. 504/1992, opera anche in caso di omessa dichiarazione, nel senso che se l'indennità deve essere «ridotta al valore indicato nell'ultima dichiarazione» ICI, la mancata presentazione di tale dichiarazione merita un trattamento almeno simile a quello riservato al contribuente che dichiara un valore assolutamente irrisorio o pari allo zero.

È questo il punto di partenza dal quale deve prendere le mosse l'esame della compatibilità del ripetuto art. 16 con altri parametri costituzionali.

6. (Nuovi problemi di legittimità costituzionale) - Il problema che si pone in relazione alla ipotesi di omessa dichiarazione o di quella equivalente di dichiarazione di valore irrisorio è: se la totale vanificazione della dell'indennità sia incompatibile con altri parametri costituzionali.

Non v'è dubbio che l'art. 16 in esame (al pari dell'art. 37, comma 7, del T.U. in materia di esproprio) è una norma di tipo sanzionatorio che reca la previsione di una sanzione atipica. Il nostro sistema costituzionale, in linea di principio, non esclude la legittimità di sanzioni di tipo economico, che possono sacrificare anche in maniera totale la proprietà di beni, anche quando non siano di diretta provenienza illecita (come il sequestro e la confisca per equivalente). Nella specie, però, si pone un problema di proporzionalità della sanzione (equiparabile alla confisca), rispetto ad un illecito che, per quanto grave (dichiarazione omessa o con indicazione di un valore irrisorio), non giustifica una sanzione tanto radicale.



In definitiva ritiene il Collegio

a) che l'art. 16, d.lgs. 504/1992, oggi art. 37 TU in materia di espropriazione per P.U., debba essere interpretato nel senso che la "sanzione" della riduzione dell'indennità di esproprio, in caso di dichiarazione infedele debba trovare applicazione, con riferimento all'ultima dichiarazione o denuncia presentata, prima della determinazione formale dell'indennità, restando irrilevanti eventuali successivi atti di ravvedimento (non spontaneo) o di autoretifiche (che non siano frutto di un originario involontario errore);

b) la disciplina dell'art. 16 riguarda anche le ipotesi di omessa dichiarazione/denuncia ICI, pena la irrazionalità del sistema, posto che non v'è alcuna differenza tra dichiarazione che espone un valore assolutamente irrisorio e omessa dichiarazione (l'unica differenza è che, prima della informatizzazione del sistema catastale, il contribuente che ometteva di presentare la dichiarazione aveva maggiori probabilità di non essere scoperto e di non pagare alcunché);

c) sulla base di tali premesse si deve concludere che in caso di omessa dichiarazione ICI, al contribuente fiscalmente inadempiente, espropriato, non spetti alcuna indennità.

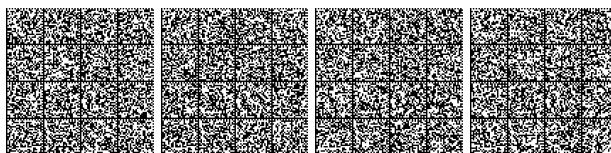
Questa conclusione, però esclusa la possibilità di equiparare la misura in esame ad una confisca in senso tecnico, e superata l'eccezione di irrazionalità del sistema, ex art. 3 Cost. - appare in contrasto con altri parametri costituzionali, a seguito del mutato quadro normativo (con riferimento all'art. 117, primo comma Cost., come sostituito dall'art. 3 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in relazione all'art. 42, terzo comma, Cost.) e dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte Costituzionale, secondo la quale le norme che non prevedono un "serio ristoro" del danno subito per effetto della occupazione o dell'esproprio di aree edificabili, sono in contrasto con l'art. 42, terzo comma Cost., e con gli obblighi internazionali sanciti dall'art. 1 del Protocollo addizionale alla Cedu, che il legislatore deve rispettare in forza del "nuovo" art. 117, primo comma Cost. (sent. 348 e 349 del 2007).

La norma in esame, che condiziona al ribasso la determinazione del valore dell'area espropriata, fino alla sua possibile totale vanificazione, sulla base di elementi e circostanze che nulla hanno a che vedere con il danno conseguente all'esproprio e con i criteri che attengono alla congruità della indennità dovuta all'espropriato, appare dunque in contrasto con i parametri costituzionali indicati.

La lettera della legge, che stabilisce una relazione diretta tra la riduzione dell'indennità e l'entità dell'evasione (maggiore è l'evasione, maggiore deve essere la riduzione), non lascia margini per interpretazioni costituzionalmente orientate. Qualsiasi tentativo di interpretare la norma in maniera che sia comunque garantito un serio ristoro all'espropriato (una sorta di "valore minimo garantito"), anche in caso di omessa dichiarazione o di dichiarazione di valore irrisorio, altera il rapporto diretto tra l'entità della sanzione e la gravità della violazione (principio di graduazione della sanzione) e, quindi, viola il principio di uguaglianza di trattamento per situazioni uguali.

7. (I precedenti della Corte Costituzionale) - Non ignora il Collegio che la Corte costituzionale, dopo la pronuncia n. 351/2000, è stata ancora investita della questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 d.lgs. 504/1992. A parte l'ordinanza n. 539 del 2000, che si è limitata a dichiarare la manifesta infondatezza della questione, sul rilievo che il giudice rimettente non ha prospettato alcun nuovo elemento rispetto alla analoga questione già dichiarata infondata con la citata sentenza 351/2000, con la ordinanza n. 401/2002, il giudice delle leggi ha confermato la non irrazionalità del meccanismo di riduzione della indennità di esproprio sul rilievo, evidenziato già nella sentenza 351/2000, che il disposto legislativo tende principalmente a recuperare l'evasione e a disincentivarla. La Corte, però, è stata sempre investita della questione nell'ambito di giudizi che non presentavano la peculiarità della totale omissione della dichiarazione ICI, per cui, dopo avere escluso la irrazionalità della norma, anche attraverso l'interpretazione adeguatrice già ricordata, non è mai pervenuta ad un esame di legittimità del meccanismo riduttivo allorquando, come nella specie, l'applicazione dell'art. 16, d.lgs. 504/1992, porti alla totale vanificazione dell'indennità di esproprio.

Successivamente, però, la Corte costituzionale ha escluso la legittimità dell'art. 5-bis del d.l. 333/1992, conv. con modif. dalla legge 359/1992, sul rilievo che tale disposizione, prevedendo una oscillazione eccessiva della indennità di esproprio rispetto al valore di mercato, risultava priva di un «ragionevole legame» con il valore venale del bene (che lo Stato è obbligato a far rispettare in forza dell'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 della CEDU), ed inidonea ad assicurare anche quel «serio ristoro» richiesto dalla giurisprudenza consolidata della Corte costituzionale, in mancanza del quale risulta praticamente vanificato l'oggetto del diritto di proprietà (sent. 348/2007).



Alla luce di questa giurisprudenza, appare evidente la non Manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della norma in esame, in forza della quale nel caso di omessa dichiarazione ICI, l'espropriato è esposto alla totale vanificazione dell'indennità.

8. (Conclusione) - In definitiva, il quesito di legittimità costituzionale che si pone nella fattispecie, va riassunto nella seguente formula sillogistica:

a) premesso in fatto che la sig.ra Gangitano, ha subito l'occupazione prima e l'espropriazione poi di un'area fabbricabile in relazione alla quale non ha mai presentato la dichiarazione ICI, alla quale era tenuto a norma dell'art. 10 d.lgs. 504/1992, vigente *ratione temporis*;

b) premesso in diritto

che l'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata dell'art. 16, comma 1, d.lgs. n. 504/1992 (in relazione all'art. 3 Cost.) e del subentrato art. 37 TU espropri, comporta che il contribuente che abbia subito l'espropriazione di un suolo edificabile, per il quale non abbia presentato la dichiarazione ICI, non ha diritto alla indennità di esproprio;

che l'espropriato ha diritto comunque ad un serio ristoro, tale da garantire sempre un ragionevole legame con il valore dell'immobile espropriato;

che la sanzione della perdita totale dell'indennità non può essere considerata una confisca, attesa la sproporzione rispetto alla violazione alla quale è collegata;

c) sintesi: alla stregua della normativa vigente, alla sig.ra Gangitano non compete l'indennità di esproprio e tale conclusione appare in contrasto con quanto dispone l'art. 42, terzo comma, Cost., integrato dall'art. 1 del primo protocollo della CEDU, in forza dell'art. 117, primo comma, Cost. (v. Sent. Corte Cost. 348/2007).

In altri termini, il contenuto precettivo dell'art. 16 citato, in base al quale l'indennità di esproprio può oscillare fino alla sua totale vanificazione, pone un problema di legittimità costituzionale, non manifestamente infondato, non tanto in relazione all'art. 3 Cost., come eccepito dal Consorzio ricorrente (superato dalla interpretazione costituzionalmente orientata di questa Corte), quanto per contrasto con l'art. 42, terzo comma Cost. Infatti, è pur vero che secondo la giurisprudenza del giudice delle leggi, l'art. 42, terzo comma, Cost., non impone al legislatore il dovere di commisurare integralmente l'indennità di espropriazione al valore di mercato del bene ablato, attesa la "funzione sociale" della proprietà, nel quadro dei principi di solidarietà economica e sociale tra cittadini, di cui all'art. 2 Cost. (sent. n. 348/2007, punto 5.7., secondo cpv, della motivazione in diritto). Tuttavia, una norma come l'art. 16, comma primo, d.lgs. 504/1992, in grado, quindi, di comprimere i diritti dell'espropriato ben oltre i limiti fissati dall'art. 5 bis, commi 1 e 2, del d.l. 11 luglio 1992, n. 333, conv. con modific. dalla legge n. 359/1992, dichiarato incostituzionale (sent. n. 348/2007), a maggior ragione non può superare "il controllo di costituzionalità in rapporto al «ragionevole legame» con il valore venale, prescritto dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo e coerente, del resto, con il «serio ristoro» richiesto dalla giurisprudenza consolidata" della Corte Costituzionale (sent. 348/2007, punto 5.7. della motivazione in diritto).

Conseguentemente, ritenuta la rilevanza nel giudizio in corso e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1. del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, oggi art. 37, comma 7, d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, nella parte in cui, in caso di omessa dichiarazione/denuncia ICI o di dichiarazione/denuncia di valori assolutamente irrisori, non stabilisce un limite alla riduzione dell'indennità di esproprio, idoneo ad impedire la totale elusione di qualsiasi ragionevole rapporto tra il valore venale del suolo espropriato e l'ammontare della indennità, pregiudicando in tal modo anche il diritto ad un serio ristoro, spettante all'espropriato, con riferimento agli artt. 117, primo comma, e 42, terzo comma, Cost., anche in considerazione del disposto dell'art. 6 e dell'art. 1, del primo protocollo addizionale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

Considerato che il giudizio di legittimità costituzionale, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, deve essere rimesso alla Corte costituzionale, alla quale gli atti vanno immediatamente trasmessi, previa sospensione del giudizio in corso;



P.Q.M.

La Corte di Cassazione, Sezioni unite civili, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, oggi art. 37, comma 7, d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, nella parte in cui, in caso di omessa dichiarazione/denuncia ICI o di dichiarazione/denuncia di valori assolutamente irrisori, non stabilisce un limite alla riduzione dell'indennità di esproprio, idoneo ad impedire la totale elisione di qualsiasi ragionevole rapporto tra il valore venale del suolo espropriato e l'ammontare della indennità, pregiudicando in tal modo anche il diritto ad un serio ristoro, spettante all'espropriato, con riferimento agli artt. 117, primo comma, e 42, terzo comma, Cost., anche in considerazione del disposto dell'art. 6 e dell'art. 1, del primo protocollo addizionale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

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

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

Così deciso in Roma l'11 gennaio 2011.

Il Presidente: VITTORIA

11C0420

N. 159

Ordinanza del 14 aprile emessa dalla Corte di cassazione - sezioni unite civili nei procedimenti civili riuniti promossi dal Consorzio per l'area di sviluppo industriale Sassari - Porto Torres - Alghero c/Margiotti Oriana ed altri

Espropriazione per pubblica utilità - Indennità di espropriazione delle aree fabbricabili - Riduzione entro i limiti dei valori dichiarati o denunciati dall'espropriato ai fini dell'imposta comunale sugli immobili (ICI) - Ritenuta natura di sanzione atipica per le violazioni relative alla dichiarazione - Applicazione ai casi di omessa dichiarazione o denuncia, ovvero di dichiarazione o denuncia di valori assolutamente irrisori - Mancata previsione di un limite alla riduzione, idoneo ad impedire la totale elisione di qualsiasi ragionevole rapporto tra il valore venale del suolo espropriato e l'ammontare dell'indennità - Lesione del diritto dell'espropriato ad un serio ristoro e del "ragionevole legame" tra indennità e valore venale del bene - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea

- Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, art. 16, comma 1, "oggi" art. 37, comma 7, del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327.
- Costituzione, artt. 42, comma terzo, e 117, primo comma, "anche in considerazione del disposto dell'art. 6 [della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sottoscritta dall'Italia il 4 novembre 1950 e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848] e dell'art. 1, del primo protocollo addizionale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali".

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 1474-2005 proposto da: Consorzio per l'area di sviluppo industriale industriale Sassari-Porto Torres-Alghero (00124720905), in persona del Presidente *pro-tempore*, elettivamente domiciliato in Roma, via Luigi Luciani n. 1, presso lo studio dell'avvocato Manca Ritti Daniele, rappresentato e difeso dagli avvocati Manai Mariella, Isetta Federico, per delega a margine del ricorso; ricorrente

contro Margotti Oriana, Cervetti Aldo, Babini Angelo, Impresa Astaldi S.P.A.; - intimati - sul ricorso 4433-2005 proposto da: Astaldi S.P.A. (00398970582), in proprio e quale mandataria della Associazione Temporanea di Imprese costituita con le Imprese Merella Costruzioni s.r.l., Impresa Costruzioni Ing. Alessandro Rossi s.p.a., Montalbano Costruzioni s.p.a. ora Novaco s.r.l., Italia Costruzioni ora Astor s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, elettivamente domiciliata in Roma, via Antonio Bertoloni 35, presso lo studio dell'avvocato Biagetti Vittorio, che la rappresenta e difende, per delega a margine del controricorso e ricorso incidentale; -controricorrente e ricorrente incidentale -



contro Consorzio per l'area di sviluppo industriale Sassari-Porto Torres-Alghero, in persona del Presidente *pro-tempore*, elettivamente domiciliato in Roma, via Luigi Luciani 1, presso lo studio dell'avvocato Manca Bitti Daniele, rappresentato e difeso dagli avvocati Isetta Federico, Manai Mariella, per delega a margine del ricorso principale; - controricorrente -

nonchè contro Babini Angelo, Cervetti Aldo, Margotti Oriana; - intimati - sul ricorso 4846-2005 proposto da: Cervetti Aldo (CRVLDA27H11H034VV), elettivamente domiciliato in Roma, Via A. Bertoloni 37, presso lo studio dell'avvocato Jezzi Antonio, rappresentato e difeso dall'avvocato Berselli Filippo, per delega in atti; - controricorrente e ricorrente incidentale -

contro Astaldi S.P.A. (00398970582), in proprio e quale mandataria della Associazione Temporanea di Imprese costituita con le Imprese Merella Costruzioni s.r.l., Impresa Costruzioni Ing. Alessandro Rossi s.p.a., Montalbano Costruzioni s.p.a. ora Novaco s.r.l., Italia Costruzioni ora Astor s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, elettivamente domiciliata in Roma, via Antonio Bertoloni 35, presso lo studio dell'avvocato Biagetti Vittorio, che la rappresenta e difende, per delega in atti; - controricorrente al ricorso incidentale

nonchè contro Babini Angelo, Margotti Oriana, Consorzio per l'area di sviluppo industriale Sassari-Porto Torres-Alghero; - Intimati - avverso la sentenza n. 98/2004 della Corte d'Appello Cagliari - Sezione distaccata di Sassari, depositata il 17 febbraio 2004;

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 11 gennaio 2011 dal Consigliere Dott. Antonio Merone;

Uditi gli avvocati Federico Isetta, Mariella Manai, Vittorio Biagetti;

Udito il P.M. in persona dell'Avvocato Generale Dott. Domenico Iannelli, che ha concluso per l'accoglimento dell'ottavo motivo del ricorso principale, rigetto degli altri motivi, assorbiti il ricorso incidentale del Cervetti; rigetto del ricorso incidentale della società Astaldi.

FATTO

1. (Oggetto della causa) - Il sig. Aldo Cervetti, comproprietario pro indiviso di un terreno situato nel Comune di Sassari, interessato da un procedimento di espropriazione per pubblica utilità, in quanto inserito in un progetto di costruzione delle infrastrutture relative ad un agglomerato industriale, occupato in via di urgenza in forza di decreto del maggio 1993, ha proposto opposizione alla stima, dinanzi alla Corte di Appello di Cagliari (sez. distaccata di Sassari), ai sensi dell'art. 19 della legge 865/1971, nei confronti del Consorzio per l'area di sviluppo industriale (A.S.I.) Sassari Porto Torres Alghero.

Il Consorzio A.S.I., ha eccepito, preliminarmente, la intempestività del ricorso proposto dal Cervetti (e quindi la decadenza dello stesso dal diritto a proporre opposizione alla stima) ed il proprio difetto di legittimazione. Nel merito, ha chiesto il rigetto dell'opposizione e la riduzione dell'indennità entro i limiti dei valori dichiarati ai fini ICI, ovvero l'esclusione del diritto all'indennità in caso di omessa dichiarazione, in forza dell'art. 16 del d.lgs. 504/1992.

La Astaldi s.p.a., chiamata in causa dal Consorzio A.S.I., ha eccepito, a sua volta, il difetto di legittimazione aderendo nel resto alle difese del consorzio.

Sono rimasti contumaci i sigg.ri Angelo Bambini e Oriana Margotti chiamati in causa anche essi dal Consorzio ASI, in qualità di comproprietari delle restanti quote del terreno in questione.

2. (La decisione impugnata) - La Corte di Appello adita, ritenuta la legittimazione passiva del Consorzio ASI e respinta l'eccezione di decadenza dell'attore dal diritto alla opposizione ex art. 19 legge 865/1971, ha proceduto alla determinazione della indennità di esproprio e di occupazione dell'area ritenuta edificabile. Quanto alla richiesta di riduzione dell'indennità entro i limiti dei valori dichiarati ai fini ICI, ovvero di totale rigetto della domanda del Cervetti, per la perdita del diritto alla indennità, in caso di omessa dichiarazione, la Corte di Appello ha escluso che nella specie possa trovare applicazione il disposto dell'art. 16 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, sul rilievo

che la norma è applicabile soltanto nel caso in cui l'espropriato/contribuente abbia presentato la dichiarazione ici;

che "il Cervetti ha dichiarato di non avere mai presentato alcuna dichiarazione ICI in relazione ai terreni di cui è causa, di talché incombeva al Consorzio ASI, che ha domandato la riduzione dell'indennità di esproprio, dimostrare sia che tale dichiarazione era stata, invece, presentata (.), sia che il valore dichiarato era inferiore all'indennità calcolata ex art. 5 bis L. 359/92" (p. 17 della sentenza impugnata);



che il Consorzio ASI non ha fornito la prova richiesta.

3. (I ricorsi che vengono all'esame della Corte Suprema) - Il Consorzio ricorre in via principale contro il sig. Aldo Cervetti, la Astaldi s.p.a. ed i sig.ri Angelo Babini e Oriana Margotti, per ottenere la cassazione della sentenza della Corte di merito, meglio indicata in epigrafe, sulla base di otto motivi.

In particolare, con il settimo motivo, denunciando la violazione e falsa applicazione dell'art. 16 del d.lgs. 504/1992, il Consorzio ribadisce la tesi che, in forza della citata disposizione di legge, il Cervetti, avendo omesso di presentare la dichiarazione ICI, relativa ai terreni in questione, non potrebbe vantare alcun diritto alle indennità di esproprio. Osserva altresì che se così non fosse (se cioè l'art. 16 dovesse essere inteso nel senso che disciplina soltanto il caso di denuncia infedele e non anche il caso di omessa dichiarazione), il sistema sarebbe irrazionalmente sbilanciato a favore degli evasori totali, il cui trattamento sanzionatorio, quanto meno sul versante extratributario, sarebbe paradossalmente migliore di quello riservato agli evasori parziali. Tanto Premesso, nel caso in cui questa Corte intendesse confermare l'interpretazione fornita dalla Corte di Appello, il Consorzio eccepisce la incostituzionalità della norma, con riferimento all'art. 3 Cost.

Lo stesso Consorzio ricorrente aggiunge che la Corte Costituzionale, già investita della questione di legittimità del citato art. 16, ha interpretato la norma nel senso che l'espropriato non può ottenere l'erogazione dell'indennità se non dopo la "regolarizzazione della posizione tributaria, con concreto avvio del recupero dell'imposta e delle sanzioni" (sentenza n. 351/2000), sia che abbia presentato una dichiarazione infedele, sia che non l'abbia proprio presentata. Pertanto, la difesa del Consorzio lamenta che la Corte di merito avrebbe dovuto almeno condizionare il pagamento dell'indennità espropriativa alla regolarizzazione del rapporto tributario ed al pagamento di quanto dovuto, anche a seguito di eventuale tardiva denuncia/dichiarazione.

Il sig. Cervetti resiste con controricorso e propone, a sua volta, ricorso incidentale, inteso ad ottenere la condanna della Astaldi s.p.a. al pagamento dell'indennità, nel caso in cui venisse accolto il motivo con il quale il Consorzio contesta la propria legittimazione passiva.

La Astaldi s.p.a. resiste con controricorso al ricorso principale del Consorzio ASI ed al ricorso incidentale proposto dal sig. Cervetti e, a sua volta, propone ricorso incidentale basato su tre motivi.

Il Consorzio ASI resiste con controricorso al ricorso incidentale dell'Astaldi.

La Astaldi s.p.a. ha depositato memoria, ai sensi dell'art. 378 c.p.c.

4 (La rimessione della questione alle SS.UU.) - Con ordinanza n. 15317/2010, la prima sezione civile di questa Corte, alla quale i ricorsi sono stati originariamente assegnati, dopo avere rilevato che la giurisprudenza di legittimità si è conformata all'indirizzo interpretativo fornito dal giudice delle leggi, secondo il quale il pagamento dell'indennità di esproprio deve essere subordinato, in ogni caso, alla regolarizzazione degli obblighi fiscali, relativi all'ICI, ha evidenziato che tale soluzione comporta problemi applicativi di non facile soluzione, relativi al raccordo cronologico e sistematico delle procedure di accertamento e di riscossione dell'indennità espropriativa, dovuta dall'ente espropriante, con quelle di accertamento e riscossione dell'ICI, dovuta dall'espropriato proprietario di aree fabbricabili, in quanto contribuente. Si tratta, in particolare, del condizionamento reciproco delle procedure, sul piano della pregiudizialità incrociata delle questioni che dovrebbero essere esaminate parallelamente o in successione cronologica, con il conseguente

a) rischio di conflitti di giudicati che ne possono derivare;

b) cumulo dei tempi delle due procedure che difficilmente sarebbe compatibile con la ragionevole durata dei processi.

Altri problemi, evidenziati nell'ordinanza, attengono al valore della ritrattazione della dichiarazione infedele e/o della presentazione tardiva della dichiarazione, da parte dell'espropriato/contribuente-evasore, e alla impossibilità di procedere ad accertamento del valore venale dell'area espropriata, ai fini ICI, in caso di decadenza dell'ente impositore dal potere di accertamento.

Trattandosi di questione di massima di particolare importanza, vertente sul tema dei rapporti tra liquidazione dell'indennità di esproprio e soggezione all'ICI, la causa è stata rimessa per le sue valutazioni al Primo Presidente, il quale l'ha poi assegnata a queste SS.UU.

All'odierna udienza le parti hanno concluso come da verbale.



DIRITTO

1. (Premessa) - Preliminarmente, ai fini della rilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata di seguito, occorre evidenziare

a) che l'eccezione di decadenza del Cervetti dal diritto all'opposizione, formulata dal Consorzio ASI, è manifestamente infondata, tenuto conto della giurisprudenza di questa Corte (sent. nn. 11739/1998, 21622/2004) dalla quale non v'è motivo di discostarsi;

b) che, ai fini della decisione di merito non rileva la questione della individuazione del soggetto legittimato passivo, tra il Consorzio ASI e l'Astaldi s.p.a., essendo entrambi chiamati in causa.

1.1. Nel merito, ritiene il Collegio che la definizione della controversia in esame dipende dalla corretta interpretazione letterale e dalla individuazione dei limiti di estensione del contenuto precettivo dell'art. 16, primo comma, d.lgs. 504/1992, nella parte in cui impone la riduzione della indennità di espropriazione delle aree fabbricabili, in relazione all'obbligo di dichiarazione (iniziale) o denuncia (per le variazioni) ICI (art. 10, d.lgs. 504/1992, vigente *ratione temporis*).

Il diritto (*an*) alla indennità di esproprio e l'ammontare della stessa (*quantum*) dipendono, infatti, dalla legittimità della citata disposizione. Questa ne condiziona la quantificazione al ribasso, fino alla totale vanificazione, nella ipotesi di dichiarazione di valori irrisori o nella ipotesi, equivalente, di omessa dichiarazione, che ricorre nella specie.

Si tratta in entrambi casi di comportamenti (totalmente o parzialmente) omissivi, che il contribuente pone in essere nell'intento di evitare l'emersione (totale o parziale) dei propri doveri fiscali. Vanno quindi assoggettati alla medesima disciplina giuridica, in forza della quale il diritto alla indennità di esproprio deve essere riconosciuto soltanto nei limiti del valore dichiarato. In caso di omessa dichiarazione, l'omissione (più grave) non può essere premiata con una interpretazione che elimini il limite. Omettendo la dichiarazione, il contribuente ha inteso non attribuire alcun valore fiscale alla sua proprietà e, quindi, nello spirito di quanto dispone l'art. 16 d.lgs. 504/1992, non merita alcuna indennità. Per eludere questa conclusione, che, come si dirà, si pone in evidente rotta di collisione con l'art. 42, terzo comma, cost. la giurisprudenza costituzionale e di legittimità hanno elaborato una soluzione, che però comporta i problemi evidenziati nella ordinanza in base alla quale la questione è stata rimessa a queste SS.UU.

1.1. I punti di criticità dell'interpretazione accreditata da questa Corte ed il mutamento del quadro normativo e giurisprudenziale, verificatosi dopo la già ricordata pronuncia della Corte Costituzionale, n. 351/2000, impongono una rivisitazione ermeneutica ed una rilettura dell'art. 16, primo comma, d.lgs. 504/1992. Il dato letterale, deve essere interpretato tenendo conto del nuovo contesto ordinamentale, della esigenza di certezza dei rapporti giuridici e di celerità delle procedure di accertamento (a) quella intesa ad accertare il valore venale dell'area espropriata, per la determinazione della relativa indennità, e b) quella finalizzata alla quantificazione dell'ICI). E' evidente, infatti, che i tempi delle procedure vengono inevitabilmente dilatati se si avalla la tesi del reciproco condizionamento (sospensione della procedura di determinazione ed erogazione dell'indennità, in attesa della liquidazione definitiva e del pagamento dell'ICI, benché nei limiti in cui il potere di accertamento sia ancora esercitabile).

1.2. Il Collegio ritiene che non sia condivisibile la tesi interpretativa secondo la quale l'art. 16, primo comma, del d.lgs. 504/1992, condizionerebbe il pagamento dell'indennità di esproprio alla regolarizzazione della posizione fiscale dell'espropriato, in tutti i casi di violazione degli obblighi di dichiarazione relativa all'ICI. Tale tesi è stata avallata dalla Corte costituzionale nell'intento di superare l'evidente disparità di trattamento tra contribuente evasore totale (che omette di presentare la dichiarazione), apparentemente ignorato dalla norma, e contribuente infedele (che presenta una dichiarazione non veritiera), in danno del quale è espressamente prevista la riduzione dell'indennità di esproprio (che non può mai superare il valore dichiarato ai fini ICI).

Il giudice delle leggi, con sentenza interpretativa di rigetto (351/200), ha escluso che la apparente incompletezza della disciplina dettata dall'art. 16 d.lgs. 504/1992 (circostritta alla sola ipotesi della dichiarazione infedele) sia in contrasto con l'art. 3 cost. ipotizzando che anche il contribuente evasore totale (al pari del contribuente infedele) debba regolarizzare la propria posizione fiscale, prima di ottenere il pagamento della indennità di esproprio. La tesi interpretativa della Consulta è stata seguita anche da questa Corte.

Si tratta, però, di una tesi che non trova conforto nel tenore letterale della norma (per quanto lo si voglia ampliare con argomenti anche di carattere sistematico), specialmente dopo la costituzionalizzazione del principio del giusto processo e della sua ragionevole durata.

Lo sforzo ermeneutico della Corte Costituzionale, e di questo giudice di legittimità, ha avuto, però, il merito di evidenziare che la disciplina del comportamento fiscale dell'espropriato non può essere monca: l'art. 16 citato, che



letteralmente riguarda soltanto il contribuente infedele, regge alle verifica di legittimità, rispetto al parametro di cui all'art. 3 Cost., soltanto se proietta i suoi effetti anche sull'evasore totale (*simul stabunt aut simul cadent*).

L'interpretazione corrente, che ha equiparato l'evasore dell'applicazione dell'imposta qualora il valore dichiarato risulti inferiore all'indennità di espropriazione determinata secondo i criteri stabiliti dalle disposizioni vigenti" (comma l).

2.1. La collocazione sistematica (a ridosso degli artt. 14 e 15 che disciplinano le sanzioni ed il contenzioso ICI) ed il tenore letterale della norma in esame ne evidenziano la chiara connotazione sanzionatoria, collegata al comportamento tenuto dal soggetto espropriato nel momento in cui, dovendo fare fronte ai propri obblighi fiscali, ha dichiarato (o non dichiarato) il valore della sua proprietà. Si tratta di una sanzione atipica, accessoria, a carattere extratributario, che riguarda soltanto i proprietari di aree edificabili assoggettate ad esproprio, intesa ad incentivare l'obbligo della dichiarazione imposto dall'art. 10, del medesimo DPR 504/1992 (abrogato a decorrere dal 2007, in forza dell'art 37, comma 53 del d.l. 223/2006 conv. con modificaz. dalla legge 248/2006, a seguito del collegamento telematico dei comuni con il catasto).

L'effetto sanzionatorio atipico ed indiretto, costituito dalla misura extratributaria della riduzione dell'indennità di esproprio, si aggiunge alle sanzioni tributarie dirette previste dal precedente art. 14, nel caso in cui l'area edificabile venga interessata da una procedura di esproprio (sanzione eventuale). All'apparato sanzionatorio tipico del sistema tributario si aggiunge la sanzione accessoria, atipica, della "confisca" parziale o totale della indennità o del suolo (che viene acquisito alla destinazione pubblica senza alcun pagamento). La procedura espropriativa funziona, rispetto all'illecito già consumato (omessa o infedele dichiarazione) come una condizione obiettiva di punibilità accessoria, che trova applicazione in aggiunta alle sanzioni tipiche tributarie (che sono previste sia per la omessa dichiarazione che per la dichiarazione infedele). Pertanto, non ha pregio l'eccezione che tende ad escludere dal campo di applicazione dell'art. 16, comma 1, d.lgs. 504/1992, l'ipotesi della omessa dichiarazione, sul rilievo che il sistema sanzionatorio tributario già provvede a reprimere entrambe le fattispecie. Infatti, a seguire la tesi del trattamento differenziato, la fattispecie più grave, dell'evasione totale, sarebbe gravata da un minor carico sanzionatorio (in quanto non sconfiggerebbe la riduzione dell'indennità).

2.2. La norma in esame appare caratterizzata da una doppia valenza: produce i suoi effetti sul piano della (ri)determinazione (o della vanificazione) dell'indennità di espropriazione e sul piano degli incentivi al rispetto degli obblighi fiscali (formali e sostanziali). I destinatari della norma sono coloro che rivestono la doppia qualifica

a) di soggetti passivi di imposta (ICI) tenuti a dichiarare gli immobili posseduti nello Stato (nella specie, i suoli edificabili) e a denunciare le modificazioni eventualmente intervenute;

b) di proprietario di aree fabbricabili espropriate, per le quali sussista l'obbligo della dichiarazione o della denuncia.

La valenza bifronte della norma, però, si ferma qui, in quanto incrocia i diritti sostanziali dell'espropriato con i suoi doveri/oneri di contribuente e non coinvolge in alcun modo le procedure di accertamento e riscossione correlate.

L'effetto dell'art. 16, primo comma, d.lgs. 504/1992, opera come sanzione che non incide sui criteri primari di determinazione dell'indennità di esproprio, ma interviene soltanto dopo che il valore dell'area espropriata sia stato determinato (la norma parla di riduzione dell'indennità), proprio come accade, in genere, per l'applicazione delle norme a carattere sanzionatorio.

Parimenti, il contenzioso tributario che si sviluppa a seguito della rettifica, da parte dell'ufficio, della dichiarazione o della denuncia presentata dal contribuente, o dell'accertamento in caso di omessa dichiarazione o denuncia, non rileva ai fini dell'ammontare della eventuale riduzione da praticare sulla indennità. Questa deve essere praticata esclusivamente sulla base di quanto dichiarato o non dichiarato dal contribuente.

È pacifico che la *ratio* della norma in esame è quella di disincentivare le violazioni relative alla dichiarazione ICI. Il "fatto illecito" sanzionato dalla norma in esame è costituito dalla presentazione della dichiarazione infedele o dalla omessa presentazione della stessa. Tutto quanto segue è un *post factum* irrilevante, che non può vanificare o sanare l'illecito già consumato e perfezionato, pena il totale svuotamento della forza cogente della norma. Nemmeno rilevano, come si dirà, eventuali comportamenti di apparente ravvedimento, posti in essere dopo l'avvio della procedura di esproprio, che, nella specie, opera invece come condizione obiettiva di punibilità.

Il tenore letterale della norma, pur investendo il suo destinatario nella doppia qualifica di contribuente e di espropriato, non coinvolge in alcun modo le due procedure correlate, di accertamento del tributo e di determinazione dell'indennità di esproprio, né i reciproci rapporti.

Se si sposta il baricentro dell'art. 16 dal momento formale dell'assolvimento degli obblighi fiscali (dichiarazione denuncia) a quello delle procedure di verifica dell'ammontare della obbligazione tributaria e del relativo assolvimento,



la norma viene ad essere svuotata di contenuto. Si vanifica la funzione, evidenziata dalla Corte costituzionale, che è quella di “incentivare fedeli autodichiarazioni di valore delle aree fabbricabili ai fini ICI” (sent. n. 351/2000). Se si ha la consapevolezza di poter eludere la sanzione aggiuntiva con un tardivo pagamento, tanto vale non dichiarare (e non pagare!) nulla, tanto poi si potrà sempre rimediare con un pagamento tardivo (beneficiando della “franchigia” per i periodi di imposta non più controllabili, per la intervenuta decadenza).

Il legislatore ha indicato come parametro massimo dell’indennità di esproprio il valore espresso nell’ultima dichiarazione o denuncia presentata. Dal testo della legge si evince che

- a) tutto quanto accade dopo la presentazione dell’ultima dichiarazione o denuncia non ha alcun rilievo;
- b) la riduzione deve essere operata sulla indennità di esproprio, determinata in base alla procedura prevista a tal fine.

L’eventuale procedura di accertamento fiscale, che scaturisca dalla rettifica della dichiarazione o dalla constatata omissione, non può assumere alcun rilievo. Quello che interessa, ai fini dell’applicazione della norma in esame, è soltanto il valore dichiarato dal contribuente o la circostanza della omessa dichiarazione. Stando alla lettera della legge, giova ribadirlo, non può ipotizzarsi alcuna interferenza tra le due procedure. Seppure le procedure di controllo ed accertamento fiscale (con l’eventuale appendice contenziosa) portassero all’accertamento di un valore fiscale pari a quello determinato ai fini della indennità di esproprio, ma superiore a quello dichiarato ai fini ICI, non si può ipotizzare che la riduzione sulla indennità di esproprio (in base alla dichiarazione infedele o omessa) non debba più essere praticata, a causa del comportamento virtuoso dell’ufficio fiscale che ha scoperto la violazione del contribuente. Di tale comportamento virtuoso il contribuente non ha alcun merito o (potrebbe anche aver contrastato la pretesa erariale in sede contenziosa). La norma conserva la sua carica dissuasiva soltanto se alla dichiarazione infedele o omessa segue l’applicazione della sanzione minacciata, costituita dal corrispondente taglio della indennità e non da una tardiva e non prevista procedura di regolarizzazione fiscale.

3. (*Postfactum* irrilevante. Il ravvedimento operoso) - Dalle considerazioni già svolte, risulta evidente che non può assumere alcun rilievo l’eventuale tardiva presentazione della dichiarazione/denuncia o la sua autorettifica, quando tale comportamento sia ispirato al solo fine di eludere la riduzione dell’indennità. L’eventuale autorettifica (una sorta di ravvedimento operoso) della dichiarazione/denuncia ICI che intervenga dopo la determinazione dell’indennità, se non è giustificata dalla constatazione di un errore o dalla necessità di denunciare tempestivamente una variazione, non può essere assunta come termine di riferimento per l’applicazione dell’art. 16, primo comma, d.lgs. 04/1994.

Nel caso in cui si consentisse all’espropriato di rettificare la dichiarazione o la denuncia ICI, o di presentarle dopo che la procedura di esproprio sia già stata avviata, senza subire le conseguenze dell’originario comportamento fiscale scorretto, si priverebbe di tutta la sua forza dissuasiva la norma in esame.

Né si può osservare che, comunque, la violazione fiscale è già sanzionata direttamente all’interno del sistema tributario. Come già è stato osservato, la decurtazione dell’indennità ha natura di sanzione aggiuntiva, extratributaria ed eventuale, che non interferisce con il sistema delle sanzioni tributarie. Questa caratteristica, però, non autorizza l’interprete ad adottare una interpretazione abrogativa della norma, ritenendo, in contrasto con la *voluntas legis*, che il sistema sanzionatorio principale sia già sufficiente a dissuadere i contribuenti.

Quindi, come si dirà meglio in seguito, va riconsiderato l’argomento utilizzato da questa Corte (sent. 434/2002, 9808/2003 *ex plurimis*) secondo il quale non vi sarebbe disparità di trattamento tra l’evasore totale e il contribuente infedele, sul rilievo che comunque entrambi sono destinatari di sanzioni fiscali all’interno del sistema tributario: comunque l’evasore totale si sottrarrebbe alla sanzione aggiuntiva della “confisca” totale o parziale della indennità di espropriazione, in caso di espropriazione.

Pertanto, anche sul versante esclusivamente tributario, il ravvedimento esclude l’applicazione della sanzione o ne determina la riduzione, soltanto se si tratti di ravvedimento spontaneo, che avvenga entro un termine certo. Infatti l’art. 13 del d.lgs. 472/1997, recante le Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per violazioni di norme tributarie, intitolato Ravvedimento, prevede una sostanziosa riduzione delle sanzioni (e non la totale eliminazione), pari ad un quinto del minimo, se il contribuente provvede alla regolarizzazione degli errori e delle omissioni “entro il termine per la presentazione della dichiarazione relativa all’anno nel corso del quale è stata commessa la violazione ovvero, quando non è prevista dichiarazione periodica, entro un anno dall’omissione o dall’errore”, ovvero addirittura pari ad un ottavo del minimo della sanzione prevista per l’omissione della presentazione della dichiarazione, “se questa viene presentata con ritardo non superiore a novanta giorni”. In entrambi i casi, però, occorre che “la violazione non sia stata già constatata e comunque non siano iniziati accessi, ispezioni, verifiche o altre attività amministrative di accertamento delle quali l’autore o i soggetti solidalmente obbligati, abbiano avuto formale conoscenza”.

L’istituto del ravvedimento non sembra applicabile nella specie, quando il “pentimento” avvenga a distanza di anni e comunque dopo che sia stata avviata la procedura di esproprio. Infatti, l’art. 37, comma 7, del DPR 327/2001, T.U.



in materia di espropriazione per p.u., che ha sostituito l'art. 16 del d.lgs. 504/1992, ha previsto espressamente che la dichiarazione ICI alla quale occorre fare riferimento ai fini della riduzione dell'indennità di esproprio deve essere stata presentata "prima della determinazione formale dell'indennità". Il pentimento premiale è tale soltanto se disinteressato.

3.1. (Emendabilità della dichiarazione/denuncia) - La norma in esame assume come limite della indennità erogabile all'espropriato il valore indicato nella dichiarazione originaria, sulla base della quale poi il contribuente effettua annualmente il versamento dell'ICI dovuta, ovvero il valore indicato nella denuncia presentata in caso di "modificazione dei dati ed elementi dichiarati cui consegue un diverso ammontare dell'imposta dovuta" (art. 10 d.lgs. 504/1992).

Con specifico riferimento alla dichiarazione ICI, questa Corte ha chiarito che la dichiarazione prevista dall'art. 10 del d.lgs. n. 504 del 1992, al pari delle altre dichiarazioni fiscali, "avendo natura di mera esternazione di scienza e di giudizio, può essere emendata (o ritrattata) dal contribuente, se frutto di errore" (Cass. 2926/2010), ma tale principio non può valere quando l'emenda (o la presentazione tardiva della dichiarazione o della denuncia) non sia giustificata da un errore originario o da una modificazione intervenuta dopo la denuncia, ma soltanto dalla convenienza a dichiarare il maggior valore del suolo edificabile, al solo fine di eludere la riduzione dell'indennità. Quindi, tornando alla nostra fattispecie, una dichiarazione tardiva, che non sia giustificata da un errore originario o da una successiva modificazione, ma che sia dettata soltanto dalla esigenza di evitare le conseguenze di cui all'art. 16 d.lgs. 504/1992, non potrebbe salvare l'espropriato dalla riduzione o dalla vinificazione dell'indennità di esproprio, connessa alla infedeltà o alla omissione della dichiarazione ICI. In conclusione, la tesi interpretativa che condiziona la liquidazione dell'indennità di esproprio alla regolarizzazione del rapporto tributario, nel caso di dichiarazione/denuncia infedele o nel caso di omessa dichiarazione/denuncia, appare in contrasto

a) con la lettera dell'art. 16, primo comma, d.lgs. 504/1992, che non prevede tale regolarizzazione, nemmeno per implicito;

b) con il sistema premiale connesso alla disciplina del ravvedimento, che deve intervenire entro tempi pre-determinati e ravvicinati, oltre che sulla base di un effettivo ravvedimento e non per eludere gli effetti già certi di una dichiarazione/denuncia omessa o infedele;

c) con le regole che disciplinano l'emendabilità delle dichiarazioni, ammessa soltanto in caso di errore pregresso.

3.2. (Sopravvenuto accertamento che la dichiarazione ICI infedele o omessa sia frutto di errore incolpevole) L'impostazione del problema interpretativo dell'art. 16 d.lgs. 504/1992, in termini di illecito consumato, cui deve seguire comunque la sanzione della riduzione dell'indennità, pone il seguente problema: quid iuris se dopo la liquidazione dell'indennità di esproprio, ridotta in applicazione dell'art. 16, si accerta che il fatto illecito manca dell'elemento soggettivo e/o sia frutto di un errore incolpevole? Se la riduzione dell'indennità, a causa dell'infedeltà del comportamento del contribuente, è una sanzione accessoria, la esclusione dell'illecito comporta la inapplicabilità della sanzione.

Sul piano pratico nulla impedisce che il contribuente espropriato possa chiedere *ex post* una integrazione dell'indennità di esproprio, elidendo così gli effetti pregiudizievole della indebita applicazione dell'art. 16. In punto di diritto, comunque, a parte la considerazione che l'ipotesi dell'errore scusabile costituisce l'eccezione e non la regola, resta il fatto che la norma così come è stata formulata espone il contribuente infedele espropriato (che abbia consapevolmente omesso la dichiarazione o abbia presentato una dichiarazione infedele) al rischio di non ottenere alcuna indennità di esproprio o di ottenere una indennità che non costituisca un serio ristoro. Quindi, se in particolari ipotesi la norma non debba essere applicata, non significa che la norma, in generale, non produca i suoi effetti.

Nella specie, poi, trattasi di una ipotesi di omessa dichiarazione ICI, in relazione alla quale non risulta che il contribuente espropriato abbia eccepito l'errore scusabile o abbia addotto altre circostanze esimenti o cause di non punibilità.

4. (I precedenti di questa Corte) - Sulla base delle considerazioni svolte, le SS.UU. ritengono che vada rivista la precedente giurisprudenza di questo giudice di legittimità, sostanzialmente allineata sulla interpretazione fornita dalla Corte costituzionale nella citata sentenza interpretativa di rigetto, n. 351/2000.

Con specifico riferimento alla ipotesi di omessa dichiarazione, prima ancora dell'intervento della sentenza n. 351/2000, questa Corte ha affermato il principio di diritto secondo il quale la disposizione dell'art. 16 del D.Lgs. n. 504 del 1992 che risponde al fine di introdurre un elemento dissuasivo dell'elusione fiscale, non è applicabile (neppure in via interpretativa) all'ipotesi di omessa presentazione della denuncia o della dichiarazione ai fini dell'I.C.I." (Cass. 5283/2000).

La tesi secondo la quale l'art. 16 non si applicherebbe in caso di omessa dichiarazione/denuncia ha trovato conferma nella successiva giurisprudenza di questa Corte, che però, di fatto, ha totalmente vanificato la funzione di dissuasione della norma. Secondo questa giurisprudenza "il diritto all'indennità di esproprio non va penalizzato in caso di omessa od infedele dichiarazione I.C.I. Pertanto, la disciplina che regola il rapporto tra i due istituti, va interpretata



nel senso che l'evasore totale non perde il suo diritto all'indennizzo espropriativo, ma è unicamente destinato a subire le sanzioni per l'omessa dichiarazione e l'imposizione per l'I.C.I. che aveva tentato di evadere, potendo l'erogazione dell'indennità di espropriazione intervenire solo dopo la verifica che essa non superi il tetto massimo ragguagliato al valore accertato per l'I.C.I. stessa, ed a seguito della regolarizzazione della posizione tributaria con concreto avvio del recupero dell'imposta e delle sanzioni. Analogamente l'evasore parziale resta soggetto alle stesse conseguenze per il minor valore dichiarato e, salva rettifica da parte dello stesso proprietario, il comune può procedere ad accertamento del maggior valore del fondo agli effetti tributari per poi commisurare, in via definitiva, l'indennità espropriativa che, quindi, non va liquidata con riferimento alla dichiarazione infedele" (Cass. 19/2008; conf. *ex multis* 14459/2008).

Va però ribadito che se si collega la riduzione dell'indennità non più al comportamento del contribuente/espropriato, ma all'esito delle procedure di controllo fiscale (di accertamento, in caso di omessa dichiarazione, e di rettifica, in caso di dichiarazione infedele), il comportamento del contribuente, che il legislatore ha inteso orientare, diviene del tutto irrilevante. In altre parole, il comportamento antidoveroso del contribuente, al quale è collegata la sanzione dell'art. 16 in esame, secondo questa giurisprudenza, non avrebbe più alcun rilievo.

Si tratta dunque di una interpretazione che non può essere condivisa perché svuota di contenuto la norma e non è legittimata da alcun elemento letterale o sistematico, come già è stato evidenziato. Con la considerazione aggiuntiva che si pone in termini conflittuali con il principio della ragionevole durata del processo.

5. (L'art. 16 riguarda anche l'evasore totale) - L'art. 16, la cui *ratio* è quella di rafforzare l'obbligo di dichiarare fedelmente il valore delle aree fabbricabili, contiene un precetto di secondo grado, nel senso che l'obbligo di presentare una autodichiarazione fedele presuppone l'obbligo della presentazione dell'autodichiarazione. Quindi la sanzione tende a rafforzare entrambi gli obblighi. Se non esistesse l'obbligo della autodichiarazione, non avrebbe senso sanzionare l'autodichiarazione infedele. In assenza dell'obbligo primario di presentare la dichiarazione ICI, nessun contribuente presenterebbe mai una dichiarazione con il rischio di essere poi incolpato di eventuali infedeltà anche involontarie. Dunque il contenuto precettivo della norma in esame si estende necessariamente all'obbligo presupposto, anche perché se così non fosse sarebbe difficile eludere l'eccezione di irrazionale disparità di trattamento tra evasore parziale ed evasore totale (a tutto vantaggio di quest'ultimo), che la Corte costituzionale ha superato proprio assimilando le due ipotesi (di omissione ed infedeltà) sulla base di una operazione di ricostruzione sistematica che va salvata nella premessa (il disposto legislativo tende a disincentivare l'evasione, totale o parziale, dolosa o colposa) ma che non può essere condivisa nelle conclusioni. Il pagamento tardivo delle imposte non può dare adito alla eliminazione della sanzione aggiuntiva.

Comunque, una volta che sia stato accertato dall'ente espropriante il maggior valore (rispetto al dichiarato) dell'area espropriata, le procedure di accertamento e riscossione devono essere comunque attivate, senza che questo implichi la rinuncia alla applicazione della sanzione aggiuntiva. È onere dei Comuni utilizzare gli esiti delle procedure di determinazione delle indennità di esproprio ai fini del controllo delle dichiarazioni ICI.

Il sistema sul quale è incentrato il meccanismo sanzionatorio dell'art. 16, primo comma, è basato sul rapporto sinallagmatico tra valore dichiarato ai fini dell'ICI ed indennità di esproprio erogabile al contribuente espropriato. Meno dichiara il contribuente, minore è la somma che può vantare come espropriato. I due valori, quello dichiarato e quello stimato, non possono non coincidere. Il contribuente, quindi, non può pretendere una indennità di esproprio che sia superiore al valore dichiarato ai fini dell'ICI. Colui che si nasconde al fisco (omettendo la dichiarazione) per sottrarsi ai doveri di contribuente, non può poi palesarsi per vantare diritti connessi ai doveri elusi. La dichiarazione omessa equivale (almeno) alla dichiarazione a valore irrisorio e le conseguenze non possono essere dissimili. Il disvalore dei due comportamenti è analogo e, quindi, non si vede perché non debbano essere uguali anche le conseguenze extrafiscali. Tanto più che il comportamento dell'evasore parziale è certamente meno grave, perché almeno si espone al controllo della dichiarazione, a differenza dell'evasore totale che, nella logica del sistema vigente *ratione temporis*, prima dell'informatizzazione dell'intero sistema catastale, aveva elevate possibilità di sottrarsi al controllo. Inoltre, l'evasore totale non paga nulla fino a quando non viene scoperto e, se poi pagherà, pagherà soltanto nei limiti degli ultimi cinque anni, mentre l'evasore parziale comunque paga una imposta, seppure ridotta rispetto a quella dovuta, senza possibilità di evaderla per decadenza.

Conseguentemente, si deve concludere che il vincolo di cui all'art. 16, comma primo, d.lgs. 504/1992, opera anche in caso di omessa dichiarazione, nel senso che se l'indennità deve essere "ridotta al valore indicato nell'ultima dichiarazione" ICI, la mancata presentazione di tale dichiarazione merita un trattamento almeno simile a quello riservato al contribuente che dichiara un valore assolutamente irrisorio o pari allo zero.

È questo il punto di partenza dal quale deve prendere le mosse l'esame della compatibilità del ripetuto art. 16 con altri parametri costituzionali.



6. (Nuovi problemi di legittimità costituzionale) - Il problema che si pone in relazione alla ipotesi di omessa dichiarazione o di quella equivalente di dichiarazione di valore irrisorio è: se la totale vanificazione della dell'indennità sia incompatibile con altri parametri costituzionali.

Non v'è dubbio che l'art. 16 in esame (al pari dell'art. 37, comma 7, del T.U. in materia di esproprio) è una norma di tipo sanzionatorio che reca la previsione di una sanzione atipica. Il nostro sistema costituzionale, in linea di principio, non esclude la legittimità di sanzioni di tipo economico, che possono sacrificare anche in maniera totale la proprietà di beni, anche quando non siano di diretta provenienza illecita (come il sequestro e la confisca per equivalente). Nella specie, però, si pone un problema di proporzionalità della sanzione (equiparabile alla confisca), rispetto ad un illecito che, per quanto grave (dichiarazione omessa o con indicazione di un valore irrisorio), non giustifica una sanzione tanto radicale.

In definitiva ritiene il Collegio

a) che l'art. 16, d.lgs. 504/1992, oggi art. 37 TU in materia di espropriazione per P.U., debba essere interpretato nel senso che la "sanzione" della riduzione dell'indennità di esproprio, in caso di dichiarazione infedele debba trovare applicazione, con riferimento all'ultima dichiarazione o denuncia presentata, prima della determinazione formale dell'indennità, restando irrilevanti eventuali successivi atti di ravvedimento (non spontaneo) o di autoretifiche (che non siano frutto di un originario involontario errore);

b) la disciplina dell'art. 16 riguarda anche le ipotesi di omessa dichiarazione/denuncia ICI, pena la irrazionalità del sistema, posto che non v'è alcuna differenza tra dichiarazione che espone un valore assolutamente irrisorio e omessa dichiarazione (l'unica differenza è che, prima della informatizzazione del sistema catastale, il contribuente che ometteva di presentare la dichiarazione aveva maggiori probabilità di non essere scoperto e di non pagare alcunché);

c) sulla base di tali premesse si deve concludere che in caso di omessa dichiarazione ICI, al contribuente fiscalmente inadempiente, espropriato, non spetti alcuna indennità.

Questa conclusione, però - esclusa la possibilità di equiparare la misura in esame ad una confisca in senso tecnico, e superata l'eccezione di irrazionalità del sistema, ex art. 3 cost. - appare in contrasto con altri parametri costituzionali, a seguito del mutato quadro normativo (con riferimento all'art. 117, primo comma Cost., come sostituito dall'art. 3 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in relazione all'art. 42, terzo comma, Cost.) e dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte Costituzionale, secondo la quale le norme che non prevedono un "serio ristoro" del danno subito per effetto della occupazione o dell'esproprio di aree edificabili, sono in contrasto con l'art. 42, terzo comma Cost., e con gli obblighi internazionali sanciti dall'art. 1 del Protocollo addizionale alla Cedu, che il legislatore deve rispettare in forza del "nuovo" art. 117, primo comma cost. (sent. 348 e 349 del 2007).

La norma in esame, che condiziona al ribasso la determinazione del valore dell'area espropriata, fino alla sua possibile totale vanificazione, sulla base di elementi e circostanze che nulla hanno a che vedere con il danno conseguente all'esproprio e con i criteri che attengono alla congruità della indennità dovuta all'espropriato, appare dunque in contrasto con i parametri costituzionali indicati.

La lettera della legge, che stabilisce una relazione diretta tra la riduzione dell'indennità e l'entità dell'evasione (maggiore è l'evasione, maggiore deve essere la riduzione), non lascia margini per interpretazioni costituzionalmente orientate. Qualsiasi tentativo di interpretare la norma in maniera che sia comunque garantito un serio ristoro all'espropriato (una sorta di "valore minimo garantito"), anche in caso di omessa dichiarazione o di dichiarazione di valore irrisorio, altera il rapporto diretto tra l'entità della sanzione e la gravità della violazione (principio di graduazione della sanzione) e, quindi, viola il principio di uguaglianza di trattamento per situazioni uguali.

7. (I precedenti della Corte Costituzionale) - Non ignora il Collegio che la Corte costituzionale, dopo la pronuncia n. 351/2000, è stata ancora investita della questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 d.lgs. 504/1992. A parte l'ordinanza n. 539 del 2000, che si è limitata a dichiarare la manifesta infondatezza della questione, sul rilievo che il giudice rimettente non ha prospettato alcun nuovo elemento rispetto alla analoga questione già dichiarata infondata con la citata sentenza 351/2000, con la ordinanza n. 401/2002, il giudice delle leggi ha confermato la non irrazionalità del meccanismo di riduzione della indennità di esproprio sul rilievo, evidenziato già nella sentenza 351/2000, che il disposto legislativo tende principalmente a recuperare l'evasione e a disincentivarla. La Corte, però, è stata sempre investita della questione nell'ambito di giudizi che non presentavano la peculiarità della totale omissione della dichiarazione ICI, per cui, dopo avere escluso la irrazionalità della norma, anche attraverso l'interpretazione adeguatrice già ricordata, non è mai pervenuta ad un esame di legittimità del meccanismo riduttivo allorquando, come nella specie, l'applicazione dell'art. 16, d.lgs. 504/1992, porti alla totale vanificazione dell'indennità di esproprio.

Successivamente, però, la Corte costituzionale ha escluso la legittimità dell'art. 5 bis del d.l. 333/1992, conv. con modif. dalla legge 359/1992, sul rilievo che tale disposizione, prevedendo una oscillazione eccessiva della indennità di esproprio rispetto al valore di mercato, risultava priva di un «ragionevole legame» con il valore venale del bene (che



lo Stato è obbligato a far rispettare in forza dell'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 della CEDU), ed idonea ad assicurare anche quel «serio ristoro» richiesto dalla giurisprudenza consolidata della Corte costituzionale, in mancanza del quale risulta praticamente vanificato l'oggetto del diritto di proprietà (sent. 348/2007).

Alla luce di questa giurisprudenza, appare evidente la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della norma in esame, in forza della quale nel caso di omessa dichiarazione ICI, l'espropriato è esposto alla totale vanificazione dell'indennità.

8. (Conclusione) - In definitiva, il quesito di legittimità costituzionale che si pone nella fattispecie, va riassunto nella seguente formula sillogistica:

a) Premesso in fatto che il sig. Cervetti, ha subito l'occupazione prima e l'espropriazione poi di un'area fabbricabile in relazione alla quale non ha mai presentato la dichiarazione ICI, alla quale era tenuto a norma dell'art. 10 d.lgs. 504/1992, vigente *ratione temporis*;

b) Premesso in diritto

che l'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata dell'art. 16, comma 1, d.lgs. 504/1992 (in relazione all'art. 3 Cost.) e del subentrato art. 37 TU espropri, comporta che il contribuente che abbia subito l'espropriazione di un suolo edificabile, per il quale non abbia presentato la dichiarazione ICI, non ha diritto alla indennità di esproprio;

che l'espropriato ha diritto comunque ad un serio ristoro, tale da garantire sempre un ragionevole legame con il valore dell'immobile espropriato;

che la sanzione della perdita totale dell'indennità non può essere considerata una confisca, attesa la sproporzione rispetto alla violazione alla quale è collegata;

c) sintesi: alla stregua della normativa vigente, al sig. Cervetti non compete l'indennità di esproprio e tale conclusione appare in contrasto con quanto dispone l'art. 42, terzo comma, Cost., integrato dall'art. 1 del primo protocollo della CEDU, in forza dell'art. 117, primo comma, cost. (v. Sent. Corte cost. 348/2007).

In altri termini, il contenuto precettivo dell'art. 16 citato, in base al quale l'indennità di esproprio può oscillare fino alla sua totale vanificazione, pone un problema di legittimità costituzionale, non manifestamente infondato, non tanto in relazione all'art. 3 Cost., come eccepito dal Consorzio ricorrente (superato dalla interpretazione costituzionalmente orientata di questa Corte), quanto per contrasto con l'art. 42, terzo comma, Cost., non impone al legislatore il dovere di commisurare integralmente l'indennità di espropriazione al valore di mercato del bene abitato, attesa la "funzione sociale" della proprietà, nel quadro dei principi di solidarietà economica e sociale tra cittadini, di cui all'art. 2 cost. (sent. n. 348/2007, punto 5.7., secondo cpv, della motivazione in diritto). Tuttavia, una norma come l'art. 16, comma primo, d.lgs. 504/1992, in grado, quindi, di comprimere i diritti dell'espropriato ben oltre i limiti fissati dall'art. 5 bis, commi 1 e 2, del d.l. 11 luglio 1992, n. 333, cono. con modific. dalla legge n. 359/1992, dichiarato incostituzionale (sent. n. 348/2007), a maggior ragione non può superare "il controllo di costituzionalità in rapporto al «ragionevole legame» con il valore venale, prescritto dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo e coerente, del resto, con il «serio ristoro» richiesto dalla giurisprudenza consolidata" della Corte costituzionale (sent. 348/2007, punto 5.7. della motivazione in diritto).

Conseguentemente, ritenuta la rilevanza nel giudizio in corso e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1. del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, oggi art. 37, comma 7, d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, nella parte in cui, in caso di omessa dichiarazione/denuncia ICI o di dichiarazione/denuncia di valori assolutamente irrisori, non stabilisce un limite alla riduzione dell'indennità di esproprio, idoneo ad impedire la totale elusione di qualsiasi ragionevole rapporto tra il valore venale del suolo espropriato e l'ammontare della indennità, pregiudicando in tal modo anche il diritto ad un serio ristoro, spettante all'espropriato, con riferimento agli artt. 117, primo comma, e 42, terzo comma, Cost., anche in considerazione del disposto dell'art. 6 e dell'art. 1, del primo protocollo addizionale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

Considerato che il giudizio di legittimità costituzionale, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, deve essere rimesso alla Corte costituzionale, alla quale gli atti vanno immediatamente trasmessi, previa sospensione del giudizio in corso;



P.Q.M.

La Corte di Cassazione, Sezioni unite civili, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, oggi art. 37, comma 7, d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, nella parte in cui, in caso di omessa dichiarazione/denuncia ICI o di dichiarazione/denuncia di valori assolutamente irrisori, non stabilisce un limite alla riduzione dell'indennità di esproprio, idoneo ad impedire la totale elusione di qualsiasi ragionevole rapporto tra il valore venale del suolo espropriato e l'ammontare della indennità, pregiudicando in tal modo anche il diritto ad un serio ristoro, spettante all'espropriato, con riferimento agli artt. 117, primo comma, e 42, terzo comma, Cost., anche in considerazione del disposto dell'art. 6 e dell'art. 1, del primo protocollo addizionale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

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

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

Così deciso in Roma l'11 gennaio 2011.

Il Presidente: VITTORIA

Il funzionario giudiziario: GIAMBATTISTA

11C0421

N. 160

*Ordinanza del 22 aprile 2011 emessa dalla Corte d'appello di Torino
nei procedimenti civili riuniti promossi dalla Fondazione Ordine Mauriziano presso Sol S.p.a. ed altra*

Sanità pubblica - Norme della Regione Piemonte - Azienda sanitaria ospedaliera (ASO) "Ordine Mauriziano di Torino" - Previsione che la gestione ed i conseguenti e derivanti oneri economici di tutte le controversie inerenti a rapporti attivi e passivi, di carattere contrattuale, finanziario e patrimoniale, relativi ai periodi antecedenti alla costituzione dell'ASO, comprese le liti attive e passive, rimangano a carico della Fondazione Ordine Mauriziano - Violazione della sfera di competenza statale nella materia dell'ordinamento civile.

- Legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2004, n. 39, art. 2, comma 3.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l).

LA CORTE D'APPELLO DI TORINO

Ha pronunciato la seguente ordinanza nei processi d'appello riuniti n. 351/2010 e 402/2010 R.G. aventi ad oggetto: opposizione a decreto ingiuntivo.

Promosso il primo da: Fondazione Ordine Mauriziano, con sede in Torino, via Magellano 1, in persona del suo commissario liquidatore prof. Giovanni Zanetti, elettivamente domiciliata in Torino, Piazza Solferino 10, presso lo studio dell'avv. Mario Tortonese, che la rappresenta e difende per procura in atti unitamente agli avv. ti Ilaria Biagi e Enrico Grande (comunicazioni: fax 011-2347006).

Appellante contro SOL S.p.a., in persona del Presidente del Consiglio di amministrazione e A.D. ing. Aldo Fumagalli Romario, soc. con sede in Monza (Milano), via Borgazzi 27, elettivamente domiciliata in Torino, via Avogadro 11, presso lo studio dell'avv. Gabriella Cacciatore, che la rappresenta e difende per procura in atti unitamente agli avv. ti Maddalena Palladino e Giuseppe Aminzade.



Parte appellata e appellante incidentale contro Azienda sanitaria ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino, in persona del direttore generale Ing. Enrico Bighetti, con sede in Torino, via Magellano 1, elettivamente domiciliata in Torino, via Magellano 1, rappresentata e difesa dall'avv. Roberta Bonavia per procura in atti.

Appellata e appellante incidentale e promosso il secondo da SOL S.p.a., in persona del Presidente del Consiglio di Amministrazione e A.D. ing. Aldo Fumagalli Romario, soc. con sede in Monza (Milano), via Borgazzi 27, elettivamente domiciliata in Torino, via Avogadro 11, presso lo studio dell'avv. Gabriella Cacciatore, che la rappresenta e difende per procura in atti unitamente agli avv.ti Maddalena Palladino e Giuseppe Aminzade.

Appellante contro Azienda sanitaria ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino, in persona del direttore generale ing. Enrico Bighetti, con sede in Torino, via Magellano 1, elettivamente domiciliata in Torino, via Magellano 1, rappresentata e difesa dall'avv. Roberta Bonavia per procura in atti.

Appellata e appellante incidentale contro Fondazione Ordine Mauriziano, con sede in Torino, via Magellano 1, in persona del suo Commissario Liquidatore prof. Giovanni Zanetti, elettivamente domiciliata in Torino, Piazza Solferino 10, presso lo studio dell'avv. Mario Tortonese, che la rappresenta e difende per procura in atti unitamente agli avv.ti Ilaria Biagi e Enrico Grande (comunicazioni: fax 011-2347006).

Appellata e appellante incidentale udienza collegiale del giorno 21 gennaio 2011.

1. Con atto di citazione ritualmente notificato, l'Azienda sanitaria ospedaliera Ordine Mauriziano proponeva opposizione al decreto ingiuntivo n. 885/2007, con il quale era stata condannata a pagare a favore della SOL S.p.a. la somma di euro 127.807,37, portata dalle fatture a suo tempo emesse nei confronti dell'Ente Ordine Mauriziano, per il periodo novembre 2004 - gennaio 2005.

Proponeva essenzialmente eccezione di proprio difetto di legittimazione passiva, rispetto al credito ex *adverso* azionato in sede monitoria.

Si costituiva in giudizio la SOL S.p.a., contestando le allegazioni avversarie, chiedendo, alla luce della peraltro farraginoso normativa in materia, che venisse accertata la legittimazione passiva rispetto ai suoi crediti o dell'Azienda o della Fondazione Ordine Mauriziano o di entrambe e instando per essere autorizzata a chiamare in causa la Fondazione medesima.

Autorizzata la chiamata in causa, si costituiva in giudizio la Fondazione Ordine Mauriziano, contestando le allegazioni avversarie, formulando, in via pregiudiziale, eccezione di improponibilità o improcedibilità nei suoi confronti delle domande di pagamento formulate da SOL in sede monitoria e, in via subordinata, eccependo il proprio difetto di legittimazione passiva.

Chiedeva inoltre l'eventuale rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale della legge regionale Piemonte n. 39/2004 e dell'art. 1, comma 1349, della legge statale n. 296/2006, per violazione degli artt. 3 e 97 Cost. con riguardo al principio di ragionevolezza ed al divieto di contraddittorietà, nonché per violazione dell'art. 42 Cost., anche in relazione alla tutela della garanzia patrimoniale generica del debitore.

Con ordinanza del 28 febbraio 2008 la causa veniva rinviata per precisazione delle conclusioni.

Con sentenza deliberata in data 27 dicembre 2008 e pubblicata in data 8 gennaio 2009, sub. n. 49, il Tribunale così provvedeva:

«Il Tribunale di Torino, Sezione I Civile ogni diversa istanza, eccezione e deduzione disattesa,

Dichiara il difetto di legittimazione passiva dell'Azienda ospedaliera Ordine Mauriziano rispetto alle domande azionate da SOL S.p.a. in sede monitoria;

Revoca il decreto ingiuntivo opposto, lasciando a carico di SOL S.p.a. le spese della procedura monitoria;

Dichiara improcedibili le domande tutte proposte da SOL S.p.a. nei confronti della Fondazione Ordine Mauriziano in atto di citazione per chiamata di terzo;

Condanna SOL S.p.a. a rimborsare alla Azienda ospedaliera Ordine Mauriziano le spese della presente opposizione che vengono liquidate, d'ufficio in difetto di notula, in complessivi euro 5.200,00, di cui euro 3.000,00 per onorari, euro 2.000,00 per diritti ed euro 200,00 per esposti, oltre rimborso forfettario, CPA ed IVA come per legge;

Condanna SOL S.p.a., chiamante, a rimborsare alla terza chiamata Fondazione Ordine Mauriziano le spese di lite, che vengono liquidate in complessivi euro 6.271,00, di cui euro 3.515,00 per onorari ed euro 2.756,00 per diritti, oltre rimborso forfettario, CPA ed IVA come per legge».

La Fondazione Ordine Mauriziano proponeva appello contro la sentenza del Tribunale, non notificata, con atto di citazione in appello notificato alle controparti in data 19 febbraio 2010.

Proponeva altresì appello la SOL S.p.a. con atto di citazione in appello notificato alle controparti in data 23 febbraio 2010.



Tutte le parti si costituivano nelle due cause e proponevano appello incidentale.

Con provvedimento del 18 giugno 2010, la Corte disponeva la riunione delle cause.

Le parti precisavano quindi le rispettive conclusioni e il Collegio tratteneva la causa a decisione all'udienza del primo ottobre 2010.

Con ordinanza in data 12 novembre 2010, depositata in data 25 novembre 2010, la Corte disponeva la rimessione della causa in istruttoria, assegnando alle parti termine sino al 15 gennaio 2011 per trattare, con apposita memoria, la questione della procedibilità dell'opposizione a decreto ingiuntivo, a seguito di iscrizione a ruolo effettuata dall'opponente in termine superiore ai cinque giorni decorrenti dalla data di notifica dell'atto di citazione.

Tutte le parti depositavano memoria.

All'udienza del 21 gennaio 2011 le parti precisavano nuovamente le conclusioni e la Corte tratteneva la causa a decisione.

2. Le parti in causa Fondazione e SOL S.p.a. prospettavano, nelle proprie difese, questione di costituzionalità.

2.1. La Fondazione chiedeva alla Corte, nel caso in cui fosse ritenuta sussistente la sua legittimazione passiva, in ordine alle obbligazioni dedotte in giudizio, di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 decreto-legge n. 277/2004, della legge Regione Piemonte n. 39/2004 e dell'art. 1, commi 1349 e 1350 legge n. 296/2006, per contrasto con la XIV Disp. Trans. Cost. e con gli artt. 24, 35, 41 e 42 Cost., anche in relazione all'art. 2740 c.c.

2.2. La SOL S.p.a. osservava che qualora si fosse affermata la carenza di legittimazione dell'Azienda ospedaliera, si sarebbe avuta:

una lesione del principio di ragionevolezza delle leggi (art. 3 Cost.) sotto l'aspetto della tutela dell'affidamento ingenerato dalla precedente normativa;

una lesione del diritto di agire in giudizio (art. 24 Cost.).

2.3. La questione di costituzionalità era già stata sollevata, in altra vertenza, dal Tribunale di Torino con ordinanza del 12 dicembre 2006 e la Corte costituzionale aveva disposto la restituzione degli atti, invitando il giudice a considerare l'entrata in vigore dell'art. 1 comma 1349, della legge n. 296/2006 (ord. n. 5/2008).

2.4. La Corte d'Appello di Torino ritiene di dover nuovamente sollevare la questione di costituzionalità, nei termini già indicati dal Tribunale, posto che la lettura dell'art. 1 comma 1349 della legge n. 296/2006 non consentirebbe il superamento delle questioni già prospettate.

2.5. L'ordinanza del Tribunale di Torino osservava che con decreto-legge 19 novembre 2004 n. 277 (convertito in legge dalla legge 21 gennaio 2005 n. 4), all'art. 2, è stata costituita la Fondazione Ordine Mauriziano, disponendo che le fosse trasferito l'intero patrimonio immobiliare e mobiliare dell'Ente Ordine Mauriziano di Torino ad eccezione dei presidi ospedalieri Umberto I di Torino e IRCC di Candiolo, e disponendo inoltre al comma 3: «La Fondazione succede all'Ente nei rapporti attivi e passivi, ivi compresi quelli contenziosi, di cui lo stesso è titolare alla data di entrata in vigore del presente decreto, con esclusione dei rapporti di lavoro relativi al personale impegnato nelle attività sanitarie. La Fondazione succede, inoltre, nelle situazioni debitorie e creditorie a qualsiasi titolo maturate dall'Ente in data anteriore a quella di entrata in vigore del presente decreto. L'Ente prosegue nei contratti di somministrazione di beni e servizi connessi all'esercizio delle attività svolte nei presidi di cui all'art. 1, comma 1, fermo restando il trasferimento in capo alla Fondazione delle obbligazioni pecuniarie sorte dai suddetti contratti per le prestazioni e le forniture eseguite anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto».

Lo scopo attribuito alla Fondazione dal decreto-legge n. 277/2004, era quello di operare il risanamento del dissesto finanziario dell'Ente, come «calcolato alla data di entrata in vigore del presente decreto» (art. 2 comma 4).

Con l'art. 1 tale decreto-legge prevede inoltre che l'Ente Ordine Mauriziano sia costituito dai presidi ospedalieri Umberto I di Torino e IRCC di Candiolo e che continui a svolgere la propria attività fino alla data di entrata in vigore della legge regionale con la quale la Regione Piemonte ne deve disciplinare «nel rispetto della previsione costituzionale, la natura giuridica e l'inserimento nell'ordinamento giuridico sanitario della regione».

Con legge regionale 24 dicembre 2004 n. 39 la Regione Piemonte all'art. 2 comma 1 ha costituito l'Ente Ordine Mauriziano di Torino in Azienda sanitaria ospedaliera (ASO), disponendo pertanto la trasformazione e la successione in capo alla ASO di tutti i pregressi rapporti giuridici sorti in capo all'Ente. Inoltre, al comma 3 ha prescritto che:

«Dalla data della sua costituzione l'ASO assume a proprio carico ogni onere di gestione. La gestione e i conseguenti e derivanti oneri economici di tutte le controversie relative a rapporti attivi e passivi, di carattere contrattuale, finanziario e patrimoniale relativi ai periodi antecedenti alla costituzione dell'ASO di cui al comma 1, ivi comprese le liti attive e passive, rimangono a carico della Fondazione Ordine Mauriziano di cui all'art. 2 del decreto-legge n. 277/2004».



In forza dell'art. 2 comma 3 della legge regionale 24 dicembre 2004 n. 39, quindi, la Regione Piemonte non si è limitata a definire la natura giuridica e l'inserimento nell'ordinamento giuridico sanitario della regione dell'Ente Ordine Mauriziano costituito in ASO, ma ha anche inciso sul patrimonio della Fondazione Ordine Mauriziano (di emanazione statale) in ordine ai debiti maturati dall'Ente Ordine Mauriziano nel periodo tra il 23 novembre 2004 e il 22 gennaio 2005 (*cf.* combinato disposto artt. 2 e 9 legge regionale n. 39/2004), modificando il disposto dell'art. 2 decreto-legge n. 277/2004, che invece prevedeva che la Fondazione si facesse carico anche delle obbligazioni pecuniarie sorte dai contratti per le prestazioni e forniture eseguite in favore dei presidi ospedalieri Umberto I di Torino e IRCC di Candiolo, ma solo per il periodo anteriore alla data di entrata in vigore del decreto-legge (ovvero fino al 22 novembre 2004).

2.6. La Corte ritiene che sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 2 comma 3 della legge regionale Piemonte 24 dicembre 2004 n. 39 in relazione all'art. 117 secondo comma lett. l) Cost.

Invero, l'art. 1, comma 1349, della legge n. 296/2006 prevede nuovamente che a decorrere dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto-legge (277/2004, n.d.r.) la gestione dell'attività sanitaria svolta dall'Ente Ordine Mauriziano di cui all'art. 1, comma 1, dello stesso decreto-legge si intende integralmente a carico dell'azienda sanitaria ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino, la quale succede nei contratti di durata in essere con l'Ente Ordine Mauriziano di Torino, esclusivamente nelle obbligazioni relative alla esecuzione dei medesimi successiva alla data di istituzione della predetta azienda sanitaria ospedaliera.

Ad avviso della Corte, il legislatore statale ha ribadito con tale norma che dal 23 novembre 2004 (data di entrata in vigore del decreto-legge n. 277/2004) la gestione dell'attività sanitaria svolta dall'Ente Ordine Mauriziano è a carico, da subito, della ASO.

Né alcuna differenziazione potrebbe esservi per i contratti di durata, specificamente richiamati, in quanto la precisazione contenuta nella norma in questione sta soltanto a significare che, anche nel caso di contratti di durata, stipulati prima del 22 novembre 2004, risponde la ASO per le forniture successive (esecuzione dei contratti successiva alla data sopra richiamata), ASO la quale ha pacificamente usufruito delle prestazioni, pur non essendo stata parte contraente originaria.

È significativo, ad avviso della Corte, a tal proposito, l'uso del termine «istituzione» nel corpo della norma, quindi con espressione che richiama la legge statale (decreto-legge n. 277/2004) e non di quella di «costituzione», che potrebbe richiamare la data in cui la Regione ha provveduto (con la legge regionale ora oggetto di esame di costituzionalità) alla attuazione di quanto disposto con il su ricordato decreto-legge n. 277/2004, richiamato dalla stessa legge regionale.

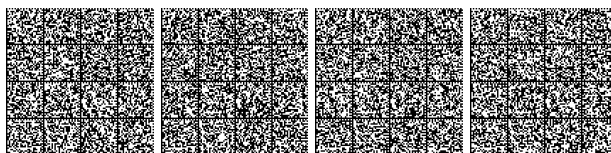
Si pone nuovamente quindi in discussione la data di costituzione della ASO, che, se intesa ai sensi della legge della Regione Piemonte, tuttora in vigore, importerebbe una ingerenza della medesima in materie riservate, ex art. 117 Cost. allo Stato.

La Corte d'Appello dovrebbe, in altri termini, disapplicare la legge regionale, facendo prevalere la legge statale (decreto-legge 19 novembre 2004 n. 277 e art. 1, comma 1349 della legge 27 dicembre 2006 n. 296), ciò in contrasto con i principi che regolano le fonti normative, in quanto non vi è prevalenza della legge statale su quella regionale (o della seconda sulla prima), ma vi sono ambiti di competenza, regolati dalla Carta Costituzionale.

Pertanto il decreto-legge 1° ottobre 2007 n. 159, il quale ha disposto all'art. 30, comma 3, che nessuna azione individuale, esecutiva o cautelare, può essere iniziata o proseguita nei confronti della FOM dalla data di entrata in vigore del presente decreto appare irrilevante per risolvere la questione, disciplinando la sorte solo dei debiti della Fondazione dalla data del suo commissariamento.

A) La questione è rilevante in quanto, trovando applicazione la norma regionale citata, il decreto ingiuntivo opposto nel procedimento in esame dovrebbe in sede di decisione essere revocato nei confronti della ASO e dichiarato improcedibile nei confronti della Fondazione (come è avvenuto in primo grado), mentre in caso di accoglimento della questione di legittimità sollevata, l'esito del giudizio sarebbe opposto.

B) La questione non è manifestamente infondata in quanto la legge regionale, nel disporre il trasferimento dei debiti maturati dall'Ente in capo ad un altro soggetto, per di più di emanazione statale e per un periodo successivo a quanto previsto dalla normativa statale stessa, eccede l'ambito delle competenze regionali e invade illegittimamente la materia dell'ordinamento civile riservata alla competenza esclusiva dello Stato dall'art. 117 secondo comma lett. l) Cost., incidendo sulla consistenza del patrimonio della Fondazione Ordine Mauriziano, in un senso del tutto difforme al disegno sotteso alla normativa statale e senza alcun corrispettivo. Deve infatti ritenersi che con il decreto-legge n. 277/2004 sia stata costituita una fondazione quale persona giuridica senza fine di lucro, in attuazione della competenza legislativa esclusiva attribuita allo Stato nella materia dell'ordinamento civile, comprendente la disciplina delle persone giuridiche di diritto privato ex art. 117 secondo comma lett. l) (*cf.* sentenza Corte cost. n. 300/2003, in materia di fondazioni bancarie).



Si segnala infine che analoghe violazioni sono state ravvisate dalla Corte costituzionale:

in relazione all'art. 4 comma 1 della medesima legge regionale con sentenza n. 173/2006, che ha dichiarato l'incostituzionalità della legge regionale nella parte in cui operando un diretto trasferimento di beni da persona giuridica ormai del tutto estranea all'ordinamento regionale ad una ASL incide sul patrimonio della detta persona giuridica;

in relazione all'art. 25, comma 2, 1. reg. Campania 19 gennaio 2009 n. 1, la quale ha disposto che le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliero-universitarie di cui all'art. 2 decreto legislativo 21 dicembre 1999 n. 517, i policlinici universitari a gestione diretta, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico, gli istituti zooprofilattici sperimentali e le agenzie sanitarie regionali, che hanno stipulato l'accordo previsto dall'art. 1, comma 180, legge 20 dicembre 2004 n. 311, limitatamente alla durata dell'accordo, non possono essere sottoposti a pignoramenti, introducendo una limitazione al soddisfacimento patrimoniale delle ragioni dei creditori non prevista dalla normativa statale, operando quindi nell'ambito della materia dell'«ordinamento civile», di cui all'art. 117, comma 2, lettera 1), Cost.

P. Q. M.

Visto e applicato l'art. 23 legge 11 marzo 1953 n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 comma 3 della legge regionale Piemonte 24 dicembre 2004 n. 39 per violazione dell'art. 117 comma secondo lett. 1) della Costituzione nei termini e per le ragioni esposte in motivazione.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il giudizio in corso.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata, a cura della cancelleria, alle parti e al Presidente della Giunta della Regione Piemonte e comunicata al Presidente del Consiglio Regionale del Piemonte.

Così deciso nella Camera di Consiglio del 4 marzo 2011 dalla Terza Sezione Civile della Corte d'Appello di Torino.

Il Presidente: PRAT

11C0422

N. 161

*Ordinanza del 22 aprile 2011 emessa dalla Corte d'appello di Torino
nel procedimento civile promosso dalla Fondazione Ordine Mauriziano contro Promed s.r.l. ed altra*

Sanità pubblica - Norme della Regione Piemonte - Azienda sanitaria ospedaliera (ASO) "Ordine Mauriziano di Torino" - Previsione che la gestione ed i conseguenti e derivanti oneri economici di tutte le controversie inerenti a rapporti attivi e passivi, di carattere contrattuale, finanziario e patrimoniale, relativi ai periodi antecedenti alla costituzione dell'ASO, comprese le liti attive e passive, rimangano a carico della Fondazione Ordine Mauriziano - Violazione della sfera di competenza statale nella materia dell'ordinamento civile.

- Legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2004, n. 39, art. 2, comma 3.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l).

LA CORTE D'APPELLO DI TORINO

Ha pronunciato la seguente ordinanza n. 604/2010 aventi ad oggetto: opposizione a decreto ingiuntivo.

Promosso il primo da: Fondazione Ordine Mauriziano, con sede in Torino, via Magellano n. 1, in persona del suo Commissario Liquidatore prof. Giovanni Zanetti, elettivamente domiciliata in Torino, Piazza Solferino 10, presso lo studio dell'Avv. Mario Tortonese, che la rappresenta e difende per procura in atti unitamente all'Avv.to Enrico Grande.



Appellante contro Promed srl, rappresentata, difesa ed elettivamente domiciliata presso gli avvocati Alessandro Tomassini e Fabio Pellegrino, con studio in Torino, via San Quintino n. 36.

Parte appellata e appellante incidentale e contro Azienda Sanitaria Ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino, rappresentata e difesa dall'avvocato Roberta Bonavia ed elettivamente domiciliata presso la sua sede in Torino, via Magellano n. 1.

Terza chiamata appellata.

Udienza collegiale del giorno 11 febbraio 2011.

Premessa in fatto

Con atto di citazione in opposizione a decreto ingiuntivo del 5 marzo 2008 la Fondazione Ordine Mauriziano - premesso che con ricorso depositato in data 28 dicembre 2007 Pro.Med srl aveva ottenuto un decreto ingiuntivo dal Tribunale di Torino affermando che era creditrice nei confronti della Fondazione dell'importo capitale di euro 60.358,73 per forniture di carattere sanitario eseguite nel corso degli anni 2004 e 2005 - evocava in giudizio Pro.Med srl per sentire dichiarare, in via pregiudiziale, l'improcedibilità di ogni domanda proposta nei suoi confronti e, in subordine e nel merito, per sentire dichiarare il suo difetto di legittimazione passiva e per sentire revocare il decreto ingiuntivo opposto e, comunque, per sentire respingere ogni domanda proposta nei suoi confronti.

Resisteva Pro.Med srl contestando gli avversi assunti e chiedendo la reiezione dell'opposizione, ovvero la condanna della Fondazione ordine Mauriziano al pagamento della somma ingiunta e, in via subordinata, chiedeva la condanna dell'Azienda Sanitaria Ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino al pagamento in proprio favore della somma di euro 60.358,73.

Autorizzata l'integrazione del contraddittorio, si costituiva l'Azienda Sanitaria Ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino contestando gli avversi assunti e chiedendo che fosse dichiarata l'improcedibilità e che fosse, comunque, respinta ogni domanda formulata da Pro.Med nei suoi confronti.

Il Tribunale di Torino, con sentenza 1/2/10, dichiarava inammissibile la domanda proposta da Pro.Med srl nei confronti della Fondazione Ordine Mauriziano, respingeva la domanda proposta da Promed nei confronti dell'Azienda Ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino e compensava tra le parti le spese di lite.

Con atto di citazione in appello del 18 marzo 2010 la Fondazione Ordine Mauriziano proponeva impugnazione avverso la sentenza predetta chiedendo che, fermi, restando la dichiarazione di improcedibilità della domanda proposta nei suoi confronti, fosse riformata la sentenza sia nella parte che aveva stabilito che tutte le obbligazioni sorte antecedentemente al perfezionamento degli atti di costituzione dell'ASO e alla loro efficacia fossero a carico della Fondazione, sia nella parte in cui aveva compensato le spese di lite.

Costituitosi il contraddittorio anche in appello la Pro.Med srl contestava gli avversi assunti e chiedeva la reiezione dell'appello proposto dalla Fondazione Ordine Mauriziano in materia spese di lite e chiedeva, in via incidentale, la condanna dell'Azienda Sanitaria Ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino al pagamento in proprio favore della somma di euro 60.358,73.

Anche l'Azienda Sanitaria Ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino contestava gli avversi assunti e chiedeva la reiezione dell'appello proposto dalla Fondazione e, in via incidentale, chiedeva che fosse dichiarata procedibile l'azione d'accertamento nei confronti della Fondazione Ordine Mauriziano.

All'udienza dell'11 febbraio 2011 le parti precisavano le conclusioni indicate in epigrafe e il Collegio rimetteva la causa per la decisione.

DIRITTO

La parte in causa Fondazione prospettava, nelle proprie difese, anche la questione di costituzionalità chiedendo alla Corte, nel caso in cui fosse ritenuta sussistente la sua legittimazione passiva, in ordine alle obbligazioni dedotte in giudizio, di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 D.L.n. 277/2004, della legge Regione Piemonte n. 39/2004 e dell'art. 1, commi 1349 e 1350 legge 296/2006, per contrasto con la XIV Disp. Trans. Cost. e con gli artt. 24, 35, 41 e 42 Cost., anche in relazione all'art. 2740 c.c.



La questione di costituzionalità era già stata sollevata, in altra causa, dal Tribunale di Torino con ordinanza del 12 dicembre 2006 e la Corte costituzionale aveva disposto la restituzione degli atti, invitando il giudice a considerare l'entrata in vigore dell'art. 1 comma 1349, della legge n. 296/2006 (ord. 5/2008).

La Corte d'Appello di Torino ritiene di dover nuovamente sollevare la questione di costituzionalità, nei termini già indicati dal Tribunale, posto che la lettura dell'art. 1 comma 1349 della legge n. 296/2006 non consente il superamento delle questioni già prospettate. L'ordinanza del Tribunale di Torino osservava che con D.L. 19 novembre 2004 n. 277 (convertito in legge dalla legge 21 gennaio 2005 n. 4), all'art. 2, è stata costituita la Fondazione Ordine Mauriziano, disponendo che le fosse trasferito l'intero patrimonio immobiliare e mobiliare dell'Ente Ordine Mauriziano di Torino ad eccezione dei presidi ospedalieri Umberto I di Torino e IRCC di Candiolo, e disponendo inoltre al comma 3: "La Fondazione succede all'Ente nei rapporti attivi e passivi, ivi compresi quelli contenziosi, di cui lo stesso è titolare alla data di entrata in vigore del presente decreto, con esclusione dei rapporti di lavoro relativi al personale impegnato nelle attività sanitarie. La Fondazione succede, inoltre, nelle situazioni debitorie e creditorie a qualsiasi titolo maturate dall'Ente in data anteriore a quella di entrata in vigore del presente decreto. L'Ente prosegue nei contratti di somministrazione di beni e servizi connessi all'esercizio delle attività svolte nei presidi di cui all'art. 1, comma 1, fermo restando il trasferimento in capo alla Fondazione delle obbligazioni pecuniarie sorte dai suddetti contratti per le prestazioni e le forniture eseguite anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto".

Lo scopo attribuito alla Fondazione dal D.L. n. 277/2004, era quello di operare il risanamento del dissesto finanziario dell'Ente, come "calcolato alla data di entrata in vigore del presente decreto" (art. 2 comma 4).

Con l'art. 1 tale decreto legge prevede inoltre che l'Ente Ordine Mauriziano sia costituito dai presidi ospedalieri Umberto I di Torino e IRCC di Candiolo e che continui a svolgere la propria attività fino alla data di entrata in vigore della legge regionale con la quale la Regione Piemonte ne deve disciplinare "nel rispetto della previsione costituzionale, la natura giuridica e l'inserimento nell'ordinamento giuridico sanitario della regione".

Con L.R. 24 dicembre 2004 n. 39 la Regione Piemonte all'art. 2 comma 1 ha costituito l'Ente Ordine Mauriziano di Torino in Azienda sanitaria ospedaliera (ASO), disponendo pertanto la trasformazione e la successione in capo alla ASO di tutti i pregressi rapporti giuridici sorti in capo all'Ente. Inoltre, al comma 3 ha prescritto che: "Dalla data della sua costituzione l'ASO assume a proprio carico ogni onere di gestione. La gestione e i conseguenti e derivanti oneri economici di tutte le controversie relative a rapporti attivi e passivi, di carattere contrattuale, finanziario e patrimoniale relativi ai periodi antecedenti alla costituzione dell'ASO di cui al comma 1, ivi comprese le liti attive e passive, rimangono a carico della Fondazione Ordine Mauriziano di cui all'art. 2 del decreto legge n. 277/2004".

In forza dell'art. 2 comma 3 della L.R. 24 dicembre 2004 n. 39, quindi, la Regione Piemonte non si è limitata a definire la natura giuridica e l'inserimento nell'ordinamento giuridico sanitario della regione dell'Ente Ordine Mauriziano costituito in ASO, ma ha anche inciso sul patrimonio della Fondazione Ordine Mauriziano (di emanazione statale) in ordine ai debiti maturati dall'Ente Ordine Mauriziano nel periodo tra il 23 novembre 2004 e il 22 gennaio 2005 (cfr. combinato disposto artt. 2 e 9 L.R. n.39/04), modificando il disposto dell'art. 2 D.L. n. 277/04, che invece prevedeva che la Fondazione si facesse carico anche delle obbligazioni pecuniarie sorte dai contratti per le prestazioni e forniture eseguite in favore dei presidi ospedalieri Umberto I di Torino e IRCC di Candiolo, ma solo per il periodo anteriore alla data di entrata in vigore del decreto-legge (ovvero fino al 22 novembre 2004).

La Corte ritiene che sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 2 comma 3 della L.R. Piemonte 24 dicembre 2004 n. 39 in relazione all'art. 117 decorente medesima gestione secondo Invero, prevede nuovamente che a entrata in vigore del (277/2004, n.d.r.) la legge 296/2006 dalla data di decreto-legge dell'attività comma lett. 1) Cost. l'art. 1, comma 1349, della sanitaria svolta dall'Ente Ordine Mauriziano di cui all'art. 1, comma 1, dello stesso decreto legge si intende integralmente a carico dell'azienda sanitaria ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino, la quale succede nei contratti di durata in essere con l'Ente Ordine Mauriziano di Torino, esclusivamente nelle obbligazioni relative alla esecuzione dei medesimi successiva alla data di istituzione della predetta azienda sanitaria ospedaliera.

Ad avviso della Corte, il legislatore statale ha ribadito con tale norma che dal 23 novembre 2004 (data di entrata in vigore del D.L. 277/2004) la gestione dell'attività sanitaria svolta dall'Ente Ordine Mauriziano è a carico, da subito, della ASO.



Né alcuna differenziazione potrebbe esservi per i contratti di durata, specificamente richiamati, in quanto la precisazione contenuta nella norma in questione sta soltanto a significare che, anche nel caso di contratti di durata, stipulati prima del 22 novembre 2004, risponde la ASO per le forniture successive (esecuzione dei contratti successiva alla data sopra richiamata), ASO la quale ha pacificamente usufruito delle prestazioni, pur non essendo stata parte contraente originaria.

È significativo, ad avviso della Corte, a tal proposito, l'uso del termine "istituzione" nel corpo della norma, quindi con espressione che richiama la legge statale (D.L. 277/2004) e non di quella di "costituzione", che potrebbe richiamare la data in cui la Regione ha provveduto (con la legge regionale ora oggetto di esame di costituzionalità) alla attuazione di quanto disposto con il su ricordato D.L. 277/2004, richiamato dalla stessa legge regionale.

Si pone nuovamente quindi in discussione la data di costituzione della ASO, che, se intesa ai sensi della Legge della Regione Piemonte, tuttora in vigore, importerebbe una ingerenza della medesima in materie riservate, ex art. 117 Cost., allo Stato.

La Corte d'Appello dovrebbe, in altri termini, disapplicare la legge regionale, facendo prevalere la legge statale (D.L. 19 novembre 2004 n. 277 e art. 1, comma 1349 della L. 27 dicembre 2006 n. 296), ciò in contrasto con i principi che regolano le fonti normative, in quanto non vi è prevalenza della legge statale su quella regionale (o della seconda sulla prima), ma vi sono ambiti di competenza, regolati dalla Carta Costituzionale.

Peraltro il D.L. 1° ottobre 2007 n. 159, il quale ha disposto all'art. 30, comma 3, che nessuna azione individuale, esecutiva o cautelare, può essere iniziata o proseguita nei confronti della FOM dalla data di entrata in vigore del presente decreto appare irrilevante per risolvere la questione, disciplinando la sorte solo dei debiti della Fondazione dalla data del suo commissariamento.

La questione è rilevante in quanto, trovando applicazione la norma regionale citata, il decreto ingiuntivo opposto nel procedimento in esame dovrebbe in sede di decisione essere revocato nei confronti della ASO e dichiarato improcedibile nei confronti della Fondazione, mentre in caso di accoglimento della questione di illegittimità sollevata, l'esito del giudizio sarebbe opposto.

La questione non è manifestamente infondata in quanto la legge regionale, nel disporre il trasferimento dei debiti maturati dall'Ente in capo ad un altro soggetto, per di più di emanazione statale e per un periodo successivo a quanto previsto dalla normativa statale stessa, eccede l'ambito delle competenze regionali e invade illegittimamente la materia dell'ordinamento civile riservata alla competenza esclusiva dello Stato dall'art. 117 secondo comma lett. 1) Cost., incidendo sulla consistenza del patrimonio della Fondazione Ordine Mauriziano, in un senso del tutto difforme al disegno sotteso alla normativa statale e senza alcun corrispettivo. Deve infatti ritenersi che con il D.L. n. 277/2004 sia stata costituita una fondazione quale persona giuridica senza fine di lucro, in attuazione della competenza legislativa esclusiva attribuita allo Stato nella materia dell'ordinamento civile, comprendente la disciplina delle persone giuridiche di diritto privato ex art. 117 secondo comma lett. 1 (*cfr.*: sentenza Corte costituzionale n. 300/2003, in materia di fondazioni bancarie).

Si segnala infine che analoghe violazioni sono state ravvisate dalla Corte costituzionale:

in relazione all'art. 4 comma 1 della medesima legge regionale con sentenza n. 173/2006, che ha dichiarato l'incostituzionalità della Legge regionale nella parte in cui operando un diretto trasferimento di beni da persona giuridica ormai del tutto estranea all'ordinamento regionale ad una ASL ha inciso sul patrimonio della detta persona giuridica;

in relazione all'art. 25, comma 2, 1. reg. Campania 19 gennaio 2009 n. 1, la quale ha disposto che le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliero-universitarie di cui all'art. 2 d.lgs. 21 dicembre 1999 n. 517, i policlinici universitari a gestione diretta, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico, gli istituti zooprofilattici sperimentali e le agenzie sanitarie regionali, che hanno stipulato l'accordo previsto dall'art. 1, comma 180, legge 20 dicembre 2004 n. 311, limitatamente alla durata dell'accordo, non possono essere sottoposti a pignoramenti, introducendo una limitazione al soddisfacimento patrimoniale delle ragioni dei creditori non prevista dalla normativa statale, operando quindi nell'ambito della materia dell'ordinamento civile", di cui all'art. 117, comma 2, lettera 1), Cost.



P.Q.M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 comma 3 della L.R. Piemonte 24 dicembre 2004 n. 39 per violazione dell'art. 117 comma secondo lett. 1) della Costituzione nei termini e per le ragioni esposte in motivazione.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il giudizio in corso.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata, a cura della cancelleria, alle parti e al Presidente della Giunta della Regione Piemonte e comunicata al Presidente del Consiglio Regionale del Piemonte.

Così deciso nella Camera di Consiglio del 1° aprile 2011 dalla Terza Sezione Civile della Corte d'Appello di Torino.

Il Presidente: PRAT.

11C0423

N. 162

*Ordinanza del 22 aprile 2011 emessa dalla Corte d'appello di Torino
nei procedimenti civili riuniti promossi dalla Fondazione Ordine Mauriziano contro Eli Lilly Italia S.p.a.*

Sanità pubblica - Norme della Regione Piemonte - Azienda sanitaria ospedaliera (ASO) "Ordine Mauriziano di Torino" - Previsione che la gestione ed i conseguenti e derivanti oneri economici di tutte le controversie inerenti a rapporti attivi e passivi, di carattere contrattuale, finanziario e patrimoniale, relativi ai periodi antecedenti alla costituzione dell'ASO, comprese le liti attive e passive, rimangano a carico della Fondazione Ordine Mauriziano - Violazione della sfera di competenza statale nella materia dell'ordinamento civile.

- Legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2004, n. 39, art. 2, comma 3.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l).

LA CORTE D'APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza nei processi d'appello riuniti n. 605/2010 e 798/2010 R.G. aventi ad oggetto: opposizione a decreto ingiuntivo.

Promosso il primo da:

Fondazione Ordine Mauriziano, con sede in Torino, via Magellano 1, in persona del suo commissario liquidatore prof. Giovanni Zanetti, elettivamente domiciliata in Torino, piazza Solferino 10, presso lo studio dell'avv. Mario Tortonese, che la rappresenta e difende per procura in atti unitamente agli avv.ti Ilaria Biagi e Enrico Grande (comunicazioni: fax 011-2347006).

Appellante — contro Eli Lilly Italia S.p.a., in persona del Presidente del consiglio di amministrazione e dott. Jonsson Ulf Anders Patrik, soc. con sede in Sesto Fiorentino (Firenze), via Gramsci 731-733, elettivamente domiciliata in Torino, via Avogadro 20, presso lo studio dell'avv. Gabriella Cacciatore, che la rappresenta e difende per procura in atti unitamente agli avv.ti Andrea Vischi e Maddalena Palladino.

Parte appellata e appellante incidentale — contro Azienda Sanitaria Ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino, in persona del direttore generale ing. Enrico Bighetti, con sede in Torino, via Magellano 1, elettivamente domiciliata in Torino, via Magellano 1, rappresentata e difesa dall'avv.to Roberta Bonavia per procura in atti.

Appellata e appellante incidentale — e promosso il secondo da:

Eli Lilly Italia S.p.a., in persona del Presidente del consiglio di amministrazione e dott. Jonsson Ulf Anders Patrik, soc. con sede in Sesto Fiorentino (Firenze), via Gramsci 731-733, elettivamente domiciliata in Torino, via Avogadro 20, presso lo studio dell'avv. Gabriella Cacciatore, che la rappresenta e difende per procura in atti unitamente agli avv.ti Andrea Vischi e Maddalena Palladino.



Appellante — contro Azienda Sanitaria Ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino, in persona del direttore generale ing. Enrico Bighetti, con sede in Torino, via Magellano 1, elettivamente domiciliata in Torino, via Magellano 1, rappresentata e difesa dall'avv. Roberta Bonavia per procura in atti.

Appellata e appellante incidentale — contro Fondazione Ordine Mauriziano, con sede in Torino, via Magellano 1, in persona del suo commissario liquidatore prof. Giovanni Zanetti, elettivamente domiciliata in Torino, piazza Solferino 10, presso lo studio dell'avv. Mario Tortonese, che la rappresenta e difende per procura in atti unitamente agli avv. ti Ilaria Biagi e Enrico Grande (comunicazioni: fax 011-2347006).

Appellata e appellante incidentale — Udienza collegiale del giorno 14 gennaio 2011.

1. Con atti di citazione ritualmente notificati, la Fondazione Ordine Mauriziano di Torino e l'Azienda Ospedaliera Ordine Mauriziano proponevano opposizione al decreto ingiuntivo n. 2298/2006, con il quale erano state condannate a pagare a favore della Eli Lilly S.p.a. la somma di € 145.450,00, portata dalle fatture a suo tempo emesse nei confronti dell'Enne, Ordine Mauriziano, per il periodo novembre 2004-gennaio 2005.

Proponevano essenzialmente entrambe eccezione di proprio difetto di legittimazione passiva, rispetto al credito ex adverso azionato in sede monitoria. Si costituiva in giudizio la Eli Lilly S.p.a., contestando le allegazioni avversarie.

Con provvedimento del 22 novembre 2006 le cause erano riunite.

Con ordinanza in data 11 dicembre 2006 il g.i. sollevava questione di legittimità costituzionale della legge regione Piemonte n. 39 del 24 dicembre 2004 e sospendeva il giudizio.

Con ordinanza del 18 gennaio 2008 la Corte costituzionale rimetteva gli atti al tribunale di Torino.

Con sentenza deliberata in data 7 aprile 2009 e pubblicata in data 7 aprile 2009, sub. n. 2660, il tribunale così provvedeva:

«Il Tribunale di Torino, in persona del giudice istruttore in funzione di giudice unico, definitivamente pronunciando; sul contraddittorio delle parti;

Contrarius reiectis;

Revoca il decreto ingiuntivo per cui è causa, oggetto delle due opposizioni che hanno dato origine alle procedure riunite nn. 14638/2006 e 14643/2006;

Dichiara improcedibili le domande tutte proposte dalla parte odierna convenuta opposta avverso le due parti attrici oppponenti;

Condanna parte convenuta opposta al rimborso in favore delle parti attrici delle spese del presente giudizio, che liquida, quanto all'opponente Fondazione Ordine Mauriziano di Torino, in complessivi € 6.727,47 (di cui € 3.116,00 per diritti ed € 266,47 per esposti) e quanto all'opponente Azienda Sanitaria Ospedaliera Ordine Mauriziano, in complessivi € 5.500,00 (di cui € 3.000,00 per diritti ed € 250,00 per esposti).

La Fondazione Ordine Mauriziano proponeva appello contro la sentenza del Tribunale, non notificata, con atto di citazione in appello notificato alle controparti in data 19 e 22 marzo 2010.

Proponeva altresì appello la Eli Lilly S.p.a. con atto di citazione in appello notificato alle controparti in data 16 e 22 aprile 2010.

Tutte le parti si costituivano nelle due cause e proponevano appello incidentale.

Con provvedimento del 17 settembre 2010, la Corte disponeva la riunione delle cause.

Le parti precisavano quindi le rispettive conclusioni e il Collegio tratteneva la causa a decisione all'udienza del 14 gennaio 2011.

2. Le parti in causa Fondazione e Eli Lilly S.p.a. prospettavano, nelle proprie difese, questione di costituzionalità.

2.1. La Fondazione chiedeva alla Corte, nel caso in cui fosse ritenuta sussistente la sua legittimazione passiva, in ordine alle obbligazioni dedotte in giudizio, di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 d.l. n. 277/2004, della legge Regione Piemonte n. 39/2004 e dell'art. 1, commi 1349 e 1350 legge n. 296/2006, per contrasto con la XIV disp. trans. Cost. e con gli articoli 24, 35, 41 e 42 Cost., anche in relazione all'art. 2740 c.c.

2.2. La Eli Lilly S.p.a. osservava che qualora si fosse affermata la carenza di legittimazione dell'Azienda Ospedaliera, si sarebbe avuta:

delle leggi (art. 3 Cost.) sotto l'aspetto della tutela dell'affidamento ingenerato dalla precedente normativa; una lesione del diritto di agire in giudizio (art. 24 Cost.).

2.3. La questione di costituzionalità era già stata sollevata dal tribunale di Torino con ordinanza del 12 dicembre 2006 (proprio nel giudizio di primo grado, del cui appello ora si tratta) e la Corte costituzionale aveva disposto la resti-



tuzione degli atti, invitando il giudice a considerare l'entrata in vigore dell'art. 1 comma 1349, della legge n. 296/2006 (ord. n. 5/2008).

2.4. La Corte d'appello di Torino ritiene di dover nuovamente sollevare la questione di costituzionalità, nei termini già indicati dal tribunale, posto che la lettura dell'art. 1 comma 1349 della legge n. 296/2006 non consentirebbe il superamento delle questioni già prospettate.

2.5. L'ordinanza del tribunale di Torino osservava che con d.-l. 19 novembre 2004 n. 277 (convertito in legge dalla legge 21 gennaio 2005 n. 4), all'art. 2, è stata costituita la Fondazione Ordine Mauriziano, disponendo che le fosse trasferito l'intero patrimonio immobiliare e mobiliare dell'ente Ordine Mauriziano di Torino ad eccezione dei presidi ospedalieri Umberto I di Torino e IRCC di Candiolo, e disponendo inoltre al comma 3: «La Fondazione succede all'ente nei rapporti attivi e passivi, ivi compresi quelli contenziosi, di cui lo stesso è titolare alla data di entrata in vigore del presente decreto, con esclusione dei rapporti di lavoro relativi al personale impegnato nelle attività sanitarie. La Fondazione succede, inoltre, nelle situazioni debitorie e creditorie a qualsiasi titolo maturate dall'ente in data anteriore a quella di entrata in vigore del presente decreto. L'ente prosegue nei contratti di somministrazione di beni e servizi connessi all'esercizio delle attività svolte nei presidi di cui all'art. 1, comma 1, fermo restando il trasferimento in capo alla Fondazione delle obbligazioni pecuniarie sorte dai suddetti contratti per le prestazioni e le forniture eseguite anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto».

Lo scopo attribuito alla Fondazione dal d.l. n. 277/2004, era quello di operare il risanamento del dissesto finanziario dell'ente, come «calcolato alla data di entrata in vigore del presente decreto» (art. 2 comma 4).

Con l'art. 1 tale decreto legge prevede inoltre che l'ente Ordine Mauriziano sia costituito dai presidi ospedalieri Umberto I di Torino e IRCC di Candiolo e che continui a svolgere la propria attività fino alla data di entrata in vigore della legge regionale con la quale la Regione Piemonte ne deve disciplinare «nel rispetto della previsione costituzionale, la natura giuridica e l'inserimento nell'ordinamento giuridico sanitario della regione».

Con legge regionale 24 dicembre 2004 n. 39 la Regione Piemonte all'art. 2 comma 1 ha costituito l'ente Ordine Mauriziano di Torino in Azienda sanitaria ospedaliera (ASO), disponendo pertanto la trasformazione e la successione in capo alla ASO di tutti i pregressi rapporti giuridici sorti in capo all'ente. Inoltre, al comma 3 ha prescritto che: «Dalla data della sua costituzione l'ASO assume a proprio carico ogni onere di gestione. La gestione e i conseguenti e derivanti oneri economici di tutte le controversie relative a rapporti attivi e passivi, di carattere contrattuale, finanziario e patrimoniale relativi ai periodi antecedenti alla costituzione dell'ASO di cui al comma 1, ivi comprese le liti attive e passive, rimangono a carico della Fondazione Ordine Mauriziano di cui all'art. 2 del d.-l. n. 277/2004».

In forza dell'art. 2 comma 3 della legge regionale 24 dicembre 2004 n. 39, quindi, la Regione Piemonte non si è limitata a definire la natura giuridica e l'inserimento nell'ordinamento giuridico sanitario della regione dell'ente Ordine Mauriziano costituito in ASO, ma ha anche inciso sul patrimonio della Fondazione Ordine Mauriziano (di emanazione statale) in ordine ai debiti maturati dall'ente Ordine Mauriziano nel periodo tra il 23 novembre 2004 e il 22 gennaio 2005 (*cf.* combinato disposto articoli 2 e 9 legge regionale n. 39/2004), modificando il disposto dell'art. 2 d.-l. n. 277/2004, che invece prevedeva che la Fondazione si facesse carico anche delle obbligazioni pecuniarie sorte dai contratti per le prestazioni e forniture eseguite in favore dei presidi ospedalieri Umberto I di Torino e IRCC di Candiolo, ma solo per il periodo anteriore alla data di entrata in vigore del decreto legge (ovvero fino al 22 novembre 2004).

2.6. La Corte ritiene che sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 2 comma 3 della legge regionale Piemonte 24 dicembre 2004 n. 39 in relazione all'art. 117 secondo comma lett. 1) Cost.

Invero, l'art. 1, comma 1349, della legge n. 296/2006 prevede nuovamente che a decorrere dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto legge (n. 277/2004, n.d.r.) la gestione dell'attività sanitaria svolta dall'ente Ordine Mauriziano di cui all'art. 1, comma 1, dello stesso decreto legge si intende integralmente a carico dell'azienda sanitaria ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino, la quale succede nei contratti di durata in essere con l'ente Ordine Mauriziano di Torino, esclusivamente nelle obbligazioni relative alla esecuzione dei medesimi successivi alla data di istituzione della predetta azienda sanitaria ospedaliera.

Ad avviso della Corte, il legislatore statale ha ribadito con tale norma che dal 23 novembre 2004 (data di entrata in vigore del d.-l. n. 277/2004) la gestione dell'attività sanitaria svolta dall'ente Ordine Mauriziano è a carico, da subito, della ASO.

È significativo, ad avviso della Corte, a tal proposito, l'uso del termine «istituzione» nel corpo della norma, quindi con espressione che richiama la legge statale (d.-l. n. 277/2004) e non di quella di «costituzione», che potrebbe richiamare la data in cui la Regione ha provveduto (con la legge regionale ora oggetto di questione di costituzionalità) alla attuazione di quanto disposto con il su ricordato d.-l. n. 277/2004, richiamato dalla stessa legge regionale.



Si pone nuovamente quindi in discussione la data di costituzione della ASO, che, se intesa ai sensi della legge della Regione Piemonte, tuttora in vigore, importerebbe una ingerenza della medesima in materie riservate, ex art. 117 cost. allo Stato. La Corte d'appello dovrebbe, in altri termini, disapplicare la legge regionale, facendo prevalere la legge statale (d.-l. 19 novembre 2004 n. 277 e art. 1, comma 1349 della legge 27 dicembre 2006 n. 296), ciò in contrasto con i principi che regolano le fonti normative, in quanto non vi è prevalenza della legge statale su quella regionale (o della seconda sulla prima), ma vi sono ambiti di competenza, regolati dalla Carta costituzionale.

Pertanto il d.-l. 1° ottobre 2007 n. 159, il quale ha disposto all'art. 30, comma 3, che nessuna azione individuale, esecutiva o cautelare, può essere iniziata o proseguita nei confronti della FOM dalla data di entrata in vigore del presente decreto appare irrilevante per risolvere la questione, disciplinando la sorte solo dei debiti della Fondazione dalla data del suo commissariamento.

A) La questione è rilevante in quanto, trovando applicazione la norma regionale citata, il decreto ingiuntivo opposto nel procedimento in esame dovrebbe in sede di decisione essere revocato nei confronti della ASO e dichiarato improcedibile nei confronti della Fondazione, mentre in caso di accoglimento della questione di legittimità sollevata, l'esito del giudizio sarebbe opposto.

B) La questione non è manifestamente infondata in quanto la legge regionale, nel disporre il trasferimento dei debiti maturati dall'ente in capo ad un altro soggetto, per di più di emanazione statale e per un periodo successivo a quanto previsto dalla normativa statale stessa, eccede l'ambito delle competenze regionali e invade illegittimamente la materia dell'ordinamento civile riservata alla competenza esclusiva dello Stato dall'art. 117 secondo comma lett. l) Cost., incidendo sulla consistenza del patrimonio della Fondazione Ordine Mauriziano, in un senso del tutto difforme al disegno sotteso alla normativa statale e senza alcun corrispettivo. Deve infatti ritenersi che con il d.-l. n. 277/2004 sia stata costituita una fondazione quale persona giuridica senza fine di lucro, in attuazione della competenza legislativa esclusiva attribuita allo Stato nella materia dell'ordinamento civile, comprendente la disciplina delle persone giuridiche di diritto privato ex art. 117 secondo comma lett. l) (cfr: sentenza Corte cost. n. 300/2003, in materia di fondazioni bancarie).

Si segnala infine che analoghe violazioni sono state ravvisate dalla Corte costituzionale:

in relazione all'art. 4 comma 1 della medesima legge regionale con sentenza n. 173/2006, che ha dichiarato l'incostituzionalità della legge regionale nella parte in cui operando un diretto trasferimento di beni da persona giuridica ormai del tutto estranea all'ordinamento regionale ad una ASL incide sul patrimonio della detta persona giuridica;

in relazione all'art. 25, comma 2, 1. reg. Campania 19 gennaio 2009 n. 1, la quale ha disposto che le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliero-universitarie di cui all'art. 2 d.lgs. 21 dicembre 1999 n. 517, i policlinici universitari a gestione diretta, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico, gli istituti zooprofilattici sperimentali e le agenzie sanitarie regionali, che hanno stipulato l'accordo previsto dall'art. 1, comma 180, legge 20 dicembre 2004 n. 311, limitatamente alla durata dell'accordo, non possono essere sottoposti a pignoramenti, introducendo una limitazione al soddisfacimento patrimoniale delle ragioni dei creditori non prevista dalla normativa statale, operando quindi nell'ambito della materia dell'«ordinamento civile», di cui all'art. 117, comma 2, lettera l), Cost.

P. Q. M.

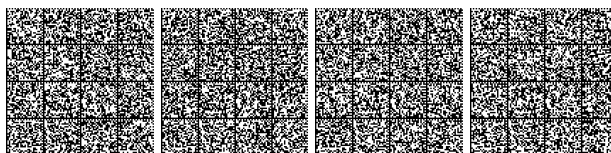
Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 comma 3 della legge regionale Piemonte 24 dicembre 2004 n. 39 per violazione dell'art. 117 comma secondo lett. l) della Costituzione nei termini e per le ragioni esposte in motivazione.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il giudizio in corso.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata, a cura della cancelleria, alle parti e al Presidente della giunta della Regione Piemonte e comunicata al Presidente del consiglio regionale del Piemonte.

Così deciso nella Camera di Consiglio del 25 marzo 2011.

Il Presidente: PRAT



N. 163

*Ordinanza del 2 febbraio 2011 emessa dal tribunale di Milano
nel procedimento civile promosso da P. E. ed altro contro V.A.*

Procreazione medicalmente assistita - Accesso alle tecniche - Divieto assoluto di ricorrere alla fecondazione medicalmente assistita di tipo eterologo e previsione di sanzioni nei confronti delle strutture che dovessero praticarla - Contrasto con le norme della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo che stabiliscono il diritto al rispetto della vita privata e familiare e il divieto di discriminazione, come interpretate in rapporto alla fecondazione eterologa dalla Corte EDU nel caso S.H. e altri contro Austria - Conseguente violazione di obblighi internazionali - Lesione del diritto delle coppie infertili o sterili alla vita privata e familiare e alla autodeterminazione in ordine alla propria genitorialità - Violazione del diritto di ogni persona a formare una famiglia ed avere figli - Contrasto con la finalità, perseguita dalla legge, di risolvere i problemi procreativi della coppia - Differenziazione discriminatoria e irragionevole fra coppie sterili, a seconda del grado di sterilità e infertilità - Possibile compromissione dell'integrità fisio-psichica delle coppie in cui uno dei componenti non presenta gameti idonei a procreare.

- Legge 19 febbraio 2004, n. 40, artt. 4, comma 3, 9, commi 1 e 3, limitatamente alle parole “in violazione del divieto dell’art. 4, comma 3”, e 12, comma 1.
- Costituzione, artt. 2, 3, 29, 31, 32, primo e secondo comma, e 117, primo comma, in relazione agli artt. 8 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [come interpretati dalla sentenza 1° aprile 2010 della Corte EDU (sez. 1^a), nel caso S.H. e altri contro Austria].

IL TRIBUNALE

Riunito in camera di consiglio, sciogliendo la riserva formulata all'udienza del giorno 11 novembre 2010, ha pronunciato la seguente ordinanza sul reclamo ex art. 669-terdecies e 700 c.p.c. presentato da P. E. e M., con gli avvocati Massimo Clara, Marilisa d'Amico, Ileana Alessio. Mara Paola Costantini e Sebastiano Papandrea, ricorrenti;

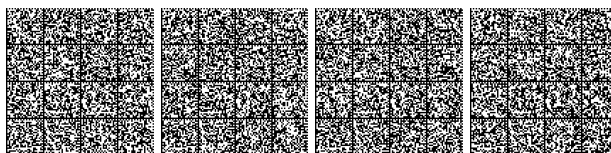
Contro V. A., resistente.

OSSERVATO IN FATTO E IN DIRITTO

I. – Con ricorso ex art. 700 c.p.c. i coniugi P. E. e M. M. chiedevano fosse ordinato in via d'urgenza al medico convenuto, dott.ssa V. A., di eseguire in favore dei ricorrenti, secondo le metodiche della procreazione medicalmente assistita la c.d. fecondazione eterologa - nel caso di specie la donazione di gamete maschile necessitata dalla infertilità assoluta con azoospermia completa da cui risulta affetto il ricorrente sig. M. — secondo le pratiche accertate dalla miglior scienza medica.

La convenuta dott.ssa V. non si costituiva; comparsa all'udienza fissata ex art. 669-sexiest p.c., dichiarava (sostanzialmente non opponendosi all'accoglimento della domanda) che la completa ed irreversibile infertilità del ricorrente sig. M. impediva alla coppia di procreare e che i ricorrenti le avevano chiesto di poter ricorrere alla fecondazione eterologa; l'opera richiestale, tuttavia, non era stata portata a compimento, essendo vietata in Italia la fecondazione eterologa (vd dichiarazioni della dott.ssa V. all'udienza del 13 luglio 2010 e certificazione medica prodotta).

I ricorrenti, pur essendo a conoscenza del fatto che analogo ricorso avanzato in passato da un'altra coppia era stato respinto da questo Tribunale (cfr: provvedimento negativo emesso il 7 aprile 2009 nel procedimento cautelare



RG68524/2008, confermato in sede di reclamo con provvedimento del 24 settembre 2009), deducevano di essersi determinati a proporre la presente domanda cautelare a seguito della pronuncia emessa il 1º aprile 2010 dalla Corte europea dei Diritti dell'Uomo - in una controversia promossa da alcune coppie infertili contro l'Austria - nella quale la Corte di Strasburgo ha affermato che il divieto di fecondazione eterologa così come disciplinato nell'ordinamento giuridico austriaco (e limitato ad alcune forme di eterologa) contrasta con la Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo, in particolare con gli articoli 8 e 14 della Convenzione.

Secondo la prospettazione dei ricorrenti, alla luce della sentenza della Corte europea e della sua valenza per i giudici nazionali in merito all'interpretazione da dare alla Convenzione europea, era possibile, attraverso un'interpretazione convenzionalmente conforme e costituzionalmente orientata, superare il divieto assoluto di ricorso a tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo letteralmente sancito dall'art. 4 comma 3 della legge n. 40 del 2004, valorizzando il mancato richiamo al comma 3 dell'art. 4 da parte dell'art. 5 della legge n. 40/2004 — ove è richiamato il solo comma 1 dell'art. 4 — sino a ritenere che il divieto di ricorso alle tecniche di fecondazione eterologa andrebbe inteso come limitato unicamente ai casi in cui difettino i requisiti soggettivi previsti dall'art. 5 e, quindi, al di fuori di casi di «coppie di maggiorenni di sesso diverso, coniugate o conviventi, in età potenzialmente fertile, entrambi viventi».

Nel provvedimento impugnato si affermava che non pare consentito interpretare il generale divieto di ricorso alla fecondazione eterologa contenuto nella legge n. 40/2004 nel senso prospettato dai ricorrenti, in quanto ciò si risolverebbe all'evidenza in un'interpretazione (almeno in parte) abrogatrice della norma, riservata al giudice delle leggi e non consentita al giudice ordinario.

Il giudice di *prime cure* rilevava altresì che il giudice ordinario che ritenga in contrasto con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo la legislazione nazionale, dopo aver compiuto con esito negativo il tentativo di un'interpretazione conforme della norma interna ai principi della Convenzione affermati dalla Corte europea, è tenuto a sollevare la questione di legittimità costituzionale della norma interna per contrasto con l'art. 117 comma 1 Cost.

Tanto Premesso, affermava tuttavia che nel caso di specie il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 4 comma 3 della legge n. 40/2004 (per contrasto con l'art. 117 Cost.). pur non manifestamente infondato sotto tale profilo, non era rilevante ai fini del decidere.

Rilevava che il medico convenuto non aveva concluso un contratto d'opera professionale con i ricorrenti e non aveva assunto alcuna obbligazione nei loro confronti avente ad oggetto l'effettuazione della pratica di fecondazione eterologa mediante l'applicazione delle metodiche della PMA cui si sarebbero dovuti sottoporre per tentare di superare l'infertilità di coppia; ne conseguiva che nel successivo giudizio di merito contro la dott.ssa V. — rispetto al quale l'invocata cautela atipica deve necessariamente porsi come strumentale — i coniugi M. e P. non potevano utilmente azionare tale loro diritto nei confronti del medico libero professionista qui convenuto, il quale non risultava avere alcun obbligo giuridico nei loro confronti.

Osservava che a fronte delle disposizioni contenute nella legge n. 40/2004 e sopra richiamate le prestazioni mediche da ultimo indicate non costituiscono diritti soggettivi che i ricorrenti possono far valere in giudizio nei confronti del singolo medico convenuto, bensì — eventualmente — situazioni soggettive da azionare nei confronti di soggetti istituzionalmente chiamati a garantire gli interventi di procreazione medicalmente assistita; solo in caso di rifiuto da parte di una delle strutture sanitarie — autorizzate ai sensi dell'art. 10 della legge n. 40 del 2004 e tenute per legge ad eseguire gli interventi più idonei a superare l'infertilità della coppia — i coniugi potrebbero adire l'autorità giudiziaria e in quel processo potrebbe porsi come rilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 comma 3 della legge n. 40.

II. – Avverso il descritto provvedimento presentavano tempestivo reclamo i ricorrenti P. e M.

I reclamanti deducevano di aver concluso un contratto d'opera con parte resistente; insistevano nella richiesta di una interpretazione convenzionalmente e costituzionalmente orientata della norma in esame; in subordine chiedevano sollevarsi eccezione di legittimità costituzionale. All'udienza del 28 ottobre 2010 i procuratori di parti reclamanti chiedevano breve rinvio al fine di allegare ulteriore documentazione attestante l'attività professionale svolta per i propri



assistiti dal medico incaricato dott.ssa V., nonché l'accreditamento delle strutture presso cui l'intervento avrebbe dovuto essere eseguito.

Non si costituiva la resistente V.; compariva, tuttavia, alle udienze camerali celebrate il 28 ottobre 2010 ed il giorno 11 novembre 2010, dichiarando di prestare la propria attività professionale all'interno di strutture mediche accreditate alla pratica delle metodiche di PMA ai sensi dell'art. 10, legge n. 40 del 2004.

Le associazioni intervenienti H. O., M. precoce e S. I. O., assistite dagli stessi difensori dei ricorrenti, presentavano reclamo avverso la dichiarazione di inammissibilità dell'intervento volontario dalle medesime dispiiegato, con conseguente loro esclusione dal procedimento, disposta dal giudice di *prime cure*.

III. – Ritene il Collegio che il provvedimento impugnato debba essere riformato, ad eccezione di tale ultima deliberazione, per le ragioni che verranno di seguito esposte.

IV. – In merito alle associazioni intervenienti, ritiene il Collegio di condividere integralmente quanto affermato nel provvedimento impugnato.

Gli enti indicati, nel dispiiegare l'intervento volontario ad adiuvandum, non apparivano portatori di un interesse giuridico apprezzabile all'esito del presente procedimento, bensì unicamente di un interesse di mero fatto.

È noto che il legislatore del 1990, nel disciplinare il rito cautelare uniforme, non ha previsto in alcuna disposizione l'istituto dell'intervento del terzo nel giudizio cautelare. Nel silenzio del legislatore la dottrina e la giurisprudenza prevalenti hanno concordemente affermato l'ammissibilità dello stesso nei termini di cui all'art. 105 c.p.c. Ne consegue che il terzo interveniente debba essere portatore, quanto meno, di un interesse giuridico connesso alla decisione cautelare (in tutti i casi in cui non sia un litisconsorte pretermesso). In altri termini, l'intervento volontario adesivo dipendente nel processo cautelare *ante causam* richiede che sia ravvisabile in capo al terzo una situazione di pregiudizio o di vantaggio che potrebbe derivare al terzo dalla misura cautelare invocata *inter alios*, con conseguente potenziale pregiudizio derivante al terzo dal disconoscimento — o dal riconoscimento — delle ragioni che il ricorrente sostiene contro l'avversario.

In ossequio alle determinazioni espresse dalla C.S. sul punto, deve quindi affermarsi per la legittimazione all'intervento adesivo dipendente la necessaria sussistenza di un vero e proprio rapporto giuridico sostanziale tra i soggetti intervenienti e la parte processuale principale.

Nel caso in esame non veniva dedotta né in primo grado, né nei motivi di reclamo, l'esistenza di alcun rapporto giuridico tra le associazioni intervenute e i ricorrenti, di guisa che non è ravvisabile in capo alle medesime associazioni intervenute alcun interesse giuridicamente apprezzabile, non integrato dalla mera presenza tra i rispettivi compiti statuari dal fine di fornire sostegno e tutela alle coppie infertili, interessate alla procreazione medicalmente assistita.

Deve pertanto confermarsi l'inammissibilità per carenza di interesse dell'intervento adesivo dipendente svolto dalle associazioni sopra richiamate, rilevata dal giudice di *prime cure*.

V. — a) In via preliminare non può condividersi l'affermata assenza di un rapporto di prestazione d'opera tra le parti del presente procedimento.

Emerge infatti dal doc. 3 allegato al fascicolo di primo grado che parte reclamata aveva ricevuto una richiesta di assistenza medica da parte dei coniugi M. M. e P. E. al fine di procedere all'esecuzione di un intervento di fecondazione assistita e di aver dovuto, esaminate le condizioni cliniche dei pazienti, interrompere la prestazione richiesta, stante il divieto legislativo posto dall'art. 4 legge n. 40 del 2004 per l'esecuzione della fecondazione di tipo eterologo, necessitata nel caso di specie dalla patologia presentata dai ricorrenti.

All'udienza del giorno 11 novembre 2010 parti reclamanti allegavano documentazione attestante l'accreditamento del centro E. M. C. S.r.l. e della C. C. C. di M. a svolgere procedure di PMA, nonché l'inserimento nei rispettivi organici della dottoressa V.

Pare quindi potersi affermare che la dott.ssa V., medico privato accreditato dal SSN, deve essere equiparata nei termini di legge ai sanitari di una struttura pubblica; il rapporto instaurato con i propri assistiti configurava l'assun-



zione dell'obbligo giuridico di approntare le cure più idonee in conformità alla legislazione nazionale di settore (legge n. 833/1978, d.lgs. n. 502 del 1992; n. 517 del 1993 e successive riforme) e delle prescrizioni contenute nel codice deontologico, che ne estrinseca i modi (oltre che costituire espressione del più generale esercizio del diritto alla salute ex art. 32 Cost.).

L'esistenza di un rapporto giuridico astrattamente azionabile nel futuro giudizio di merito risulta del resto positivamente accertata dalla Corte cost. con sent. n. 151 del 2009, laddove deliberava su una diversa questione di illegittimità costituzionale (e, segnatamente, sul numero di embrioni da impiantare) inerente la medesima legge n. 40 del 2004, su ricorso di una coppia che si presentava, sia pure per una diversa causa di infertilità, nelle medesime condizioni quanto al rapporto medico-paziente degli odierni reclamanti.

In quel caso la Corte pare non aver escluso la sussistenza di un rapporto di prestazione d'opera tra la coppia ed il medico privato cui si erano affidati (coincidente, lo si osserva per mera completezza, con l'odierna parte reclamata).

I reclamanti si erano dunque rivolti ad un soggetto abilitato a svolgere attività di assistenza medica per l'esecuzione di tecniche di PMA, ovviamente nei limiti consentiti dalla legislazione vigente. Le semplici Osservazioni svolte consentono di superare la censura operata dal giudice di prima istanza sull'assenza di un diritto di credito eventualmente azionabile dagli odierni ricorrenti nel futuro giudizio di merito.

In conclusione, deve rilevarsi la sussistenza in capo ai reclamanti di un interesse ad agire dato da un interesse soggettivo giuridicamente rilevante ad una eventuale pronuncia di merito azionabile, consistente in un «fare» (procedere alla PMA eterologa); ne consegue l'incongruenza del richiamo per il caso in esame ad una ipotesi di *fiction liti*.

Quanto alla censura relativa al fatto che le parti azionano qui un *petitum* (PMA eterologa) che non si rivela autonomo e distinto dalla questione costituzionale proposta, con conseguente difetto di una pronuncia conclusiva in assenza del pronunciamento della Corte, corre l'obbligo di ricordare che nella Relazione annuale del Presidente della Corte costituzionale dell'anno 2010 è stata affermata la sussistenza del requisito della «accidentalità» anche nell'ipotesi in cui la caducazione della norma contestata porti ad una immediata ed automatica soddisfazione della pretesa azionata nel giudizio cautelare (affermazione resa in relazione al rigetto dell'eccezione di inammissibilità per difetto di incidentalità sollevata in analogo giudizio da associazioni terze intervenienti, contrarie alla PMA).

b) Proseguendo nell'esame dei motivi di reclamo, rileva il Collegio che non può trovare accoglimento la richiesta interpretazione convenzionalmente e costituzionalmente orientata dell'art. 4, comma 3 legge n. 40 del 2004.

Osserva il Collegio che non pare ammissibile una interpretazione del generale divieto di ricorso alla fecondazione eterologa contenuto nella legge n. 40/2004 nel senso prospettato dai ricorrenti, in quanto ciò si risolverebbe all'evidenza in un'interpretazione (almeno in parte) abrogatrice della norma, riservata al giudice delle leggi e non consentita al giudice ordinario, come correttamente rilevato dal giudice di prima istanza.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa ricorrente e da quanto ritenuto in isolate pronunce giurisprudenziali di merito e di giudici amministrativi (vd Consiglio di Stato 2 marzo 2010 n. 1220 e tar Lazio 18 maggio 2010 n. 11988 pubblicate su www.federalismi.it), sulla base dell'insegnamento della Corte costituzionale (vd sent. n. 348 e n. 349 del 2007) l'ordinamento giuridico vigente non consente al giudice italiano di «disapplicare» la legge nazionale che risulti in contrasto con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo come interpretata dalla Corte di Strasburgo e di fare diretta applicazione delle norme CEDU, neppure a fronte dell'art. 6 del Trattato UE come modificato dal Trattato di Lisbona (vd anche Corte cost. n. 239 del 2009).

Ne consegue che, nel caso in cui si profili un contrasto tra una norma interna e una norma della Convenzione EDU, il giudice nazionale comune deve procedere ad una interpretazione della prima conforme a quella convenzionale, fino a dove ciò sia consentito dal testo delle disposizioni a confronto e avvalendosi di tutti i normali strumenti di ermeneutica giuridica; quando ritiene che non sia possibile comporre il contrasto in via interpretativa, il giudice comune, il quale non può procedere all'applicazione della norma della CEDU, a differenza di quella comunitaria provvista di effetto diretto, in luogo di quella interna contrastante, tanto meno fare applicazione di una norma interna che egli stesso abbia



ritenuto in contrasto con la CEDU, e pertanto con la Costituzione, deve sollevare la questione di costituzionalità, con riferimento al parametro dell'art. 117, primo comma, Costituzione.

La clausola del necessario rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali, dettata dall'art. 117, primo comma, Costituzione, attraverso un meccanismo di rinvio mobile del diritto interno alle norme internazionali pattizie nello specifico rilevanti, impone infatti il controllo di costituzionalità, qualora il giudice comune, dopo aver compiuto con esito negativo il tentativo di un'interpretazione della norma interna conforme ai principi della Convenzione affermati dalla Corte europea, ritenga lo strumento dell'interpretazione insufficiente ad eliminare il contrasto.

Spetta infatti alla Corte il compito di verificare che il contrasto sussista e che sia effettivamente insanabile attraverso una interpretazione plausibile, anche sistemica, della norma interna rispetto alla norma convenzionale, nella lettura datane dalla Corte di Strasburgo; in caso di ritenuto contrasto dovrà essere dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione interna per violazione dell'art. 117 citato in relazione alla invocata norma della CEDU.

Pur essendo precluso alla Corte costituzionale di sindacare l'interpretazione della Convenzione europea fornita dalla Corte di Strasburgo, compete sempre alla stessa Corte costituzionale di verificare se la norma della CEDU, nell'interpretazione datane dalla Corte europea, non si ponga in conflitto con altre norme conferenti della nostra Costituzione. Il verificarsi di tale ipotesi, pur eccezionale, escluderebbe infatti l'operatività del rinvio alle norme internazionali e, dunque, l'idoneità ad integrare il parametro dell'art. 117, primo comma, Costituzione.

In sostanza, l'ordinamento vigente demanda alla Corte il compito di valutare come ed in quale misura il prodotto dell'interpretazione della Corte europea si inserisca nell'ordinamento costituzionale italiano.

In altri termini, la norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell'art. 117 Cost., da questo ripete il suo rango nel sistema delle fonti, con tutto ciò che segue, in termini di interpretazione e bilanciamento, operazioni di chiara competenza esclusiva del giudice delle leggi.

Nel concetto di massima espansione delle tutele deve infatti essere compreso il necessario bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, cioè con altre norme costituzionali, che a loro volta garantiscono diritti fondamentali che potrebbero essere incisi dall'espressione di una singola tutela. Questo bilanciamento trova nel legislatore il suo riferimento primario, ma spetta necessariamente anche alla Corte costituzionale nella sua attività interpretativa delle norme. dovendo la tutela dei diritti fondamentali essere sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate e di potenziale conflitto tra loro (*cfr.* Corte cost. n. 311, e 317 del 2009; 348 e 349 del 2007).

Si osserva, infine, che non parrebbe ostare all'eventuale accoglimento della presente eccezione — con conseguente pronuncia di carattere abrogativo od additivo — una ipotizzabile incompletezza del quadro normativo di riferimento, rimanendo affidata al Legislatore, in accordo al puntuale insegnamento del giudice delle leggi, il compito di promulgare, ove necessario, un meccanismo attuativo delle delibere della Corte. La prevedibile necessità di integrare con le opportune determinazioni i protocolli medico-scientifici in vigore non potrebbe quindi essere addotta quale impedimento giuridico alla rimozione di un limite normativo che si ritenga lesivo di un diritto fondamentale della persona.

Va comunque ricordato che l'art. 9 della legge n. 40 del 2004 disciplina (in caso di fecondazione eterologa comunque eseguita in violazione del divieto vigente) il riconoscimento del figlio quale figlio legittimo dei genitori non genetici e l'impossibilità di intraprendere una azione di disconoscimento di paternità, come pure l'assenza di qualsiasi legame parentale con il genitore genetico.

c) Non pare inutile ricordare che sussiste la possibilità, normativamente garantita, per gli Stati contraenti di limitare in vario modo i diritti protetti, ed in particolare quelli disciplinati dagli articoli da 8 a 11 della CEDU in funzione della tutela di esigenze indicate nella stessa Convenzione, nella misura in cui sia necessario in una società democratica.

Nello stabilire se una determinata misura, che costituisce ingerenza e limitazione di uno dei diritti protetti, sia dunque proporzionata alla finalità che ci si prefigge, la giurisprudenza della Corte europea riconosce la formale sussistenza di un «margine di apprezzamento», ossia di un margine di discrezionalità di cui dispongono gli Stati sia a livello legislativo, sia a livello di concreto intervento, in ragione della loro prossimità alla situazione pertinente.



Questa discrezionalità, però, si accompagna ad un controllo europeo che si riferisce sia alla legge, sia alle decisioni con le quali essa viene applicata.

Affermavano parti reclamanti che le decisioni contenute nella sentenza del giorno 1° aprile 2010, prima sezione, della Corte di Strasburgo nel caso S.H. contro lo Stato austriaco imponevano una lettura del divieto normativo di fecondazione eterologa che ne definiva il contrasto con gli articoli 3 e 32 della Costituzione, interpretati alla luce dei principi posti dagli articoli 8 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, come interpretati dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

La Corte EDU, nella sentenza indicata, contrariamente a quanto sostenevano parti reclamanti circa l'assenza di alcun margine di apprezzamento in capo agli Stati contraenti nel regolamentare situazioni afferenti il diritto di fondare una famiglia e di quello alla procreazione, osservava che: «in materia di procreazione medicalmente assistita non esiste un approccio uniforme alla questione tra gli Stati membri della Convenzione. La procreazione medicalmente assistita è regolamentata dettagliatamente in alcuni Stati, in certa misura in altri e in nessuna misura negli altri. ... Poiché l'uso di trattamenti IVF dà adito a delicate questioni etiche e morali a fronte di un contesto di rapida evoluzione medico-scientifica, e poiché le questioni sollevate dal caso toccano settori nei quali non vi è un chiaro terreno comune tra gli Stati membri, la Corte ritiene che il margine di apprezzamento consentito allo Stato convenuto debba essere ampio. L'ampio margine di manovra dello Stato si estende, in linea di principio, sia alle sue decisioni di intervenire nel settore, sia, una volta intervenuto, alle dettagliate disposizioni che stabilisce per realizzare un bilanciamento tra gli interessi pubblici e privati in concorrenza».

Affermato in via del tutto generale il principio richiamato, la Corte, tuttavia, sottolineava che l'ampio grado di discrezionalità riconosciuto ad ogni singolo Stato non impedisce alla Corte medesima di esaminare eventuali argomenti addotti dai ricorrenti per giustificare una allegata disparità di trattamento.

Precisava poi che: «per sollevare una questione ai sensi dell'art. 14 (della CEDU), debba ricorrere una significativa differenza di trattamento tra persone in situazioni simili. Una tale differenza di trattamento risulta discriminatoria se non trova alcuna giustificazione in obiettive ragioni, in altre parole, se non perseguono uno scopo legittimo o non esiste un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i metodi impiegati e lo scopo che si mira a realizzare».

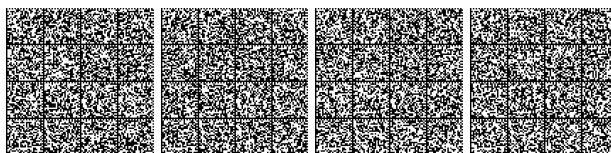
Occupandosi nello specifico caso trattato della disciplina della PMA austriaca che consente la donazione di gameti, ma non di ovuli, il giudice europeo, sulla base di tali premesse, nel rigettare le opposte deduzioni dello Stato resistente, affermava che:

1) il divieto assoluto (nel caso esaminato dalla Corte) di alcuni e non di altri tipi di fecondazione eterologa configurava una sproporzione fini — mezzi, posto che il rischio per la salute della donna e il rischio di abusi nella procedura di fecondazione, posti a base del divieto parziale di alcune forme di eteronoma, sono identici; gli Stati contraenti possono disporre strumenti di prevenzione e tutela da possibili manipolazioni, errori ed abusi validi per i differenti tipi di fecondazione;

2) gli Stati sono in grado di adottare idonei strumenti al fine di evitare controversie tra una madre biologica ed una genetica, al fine di salvaguardare «il principio fondamentale del diritto civile» della certezza ed unicità della madre;

3) risulta altresì superabile l'obiezione circa la difficoltà di realizzare l'obiettivo della certezza legale nel campo del diritto di famiglia, che da sempre conosce e riconosce legami familiari atipici quali l'adozione;

4) parimenti soccombente risulta essere il diritto del nascituro ad una piena informazione sulle proprie origini e sulla propria identità. La Corte riconosceva certamente che «il rispetto per la vita privata richiede che tutti devono essere in grado di stabilire i dettagli della propria identità come esseri umani e come un diritto individuale a tali informazioni sia di notevole importanza a causa delle sue implicazioni nella formazione della propria personalità. Tale diritto comprende l'ottenimento di informazioni necessarie per scoprire la verità relativa di importanti aspetti della propria identità personale, come l'identità dei propri genitori. Tuttavia tale diritto non è assoluto ...» risultando possibile per lo Stato trovare una soluzione appropriata e correttamente bilanciata tra gli interessi concorrenti dei donatori che richie-



dono di restare anonimi e qualsiasi interesse legittimo di un bambino, concepito grazie alla procreazione artificiale con donazione di ovuli e sperma, ad ottenere informazioni.

VI. — *a)* Ritene il Collegio di condividere l'argomentazione di parti reclamanti sui possibili effetti ordinamentali in conseguenza della pronuncia della Corte europea.

L'art. 4, comma 3, l'art. 9, commi 1 e 3, limitatamente alle parole «in violazione del divieto dell'art. 4, comma 3» e l'art. 12, comma 1, della legge n. 40 del 2004 appaiono in contrasto con gli articoli 2, 29 e 31 della Costituzione nella parte in cui il divieto normativo oggetto di doglianza non garantisce alle coppie cui viene diagnosticato un quadro clinico di sterilità o infertilità irreversibile, il diritto fondamentale alla piena realizzazione della vita privata familiare e il diritto di autodeterminazione in ordine alla medesima.

Non pare contestabile che l'art. 2 della Costituzione, nel riconoscere e garantire i diritti inviolabili della persona, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, tuteli e garantisca il diritto della persona di formare una famiglia così come riconosciuto all'art. 29 della Costituzione stessa.

Quest'ultima norma pone il rapporto di coniugio a fondamento della famiglia, definita «società naturale». cioè titolare di diritti originari preesistenti allo Stato e da questi riconosciuti.

Non può ritenersi casuale che la Carta, dopo aver trattato del matrimonio, inteso come stabile unione spirituale, affettiva ed economica tra due persone di sesso diverso, abbia ritenuto necessario occuparsi al successivo art. 30 della giusta e doverosa tutela garantita ai figli, siano essi legittimi o naturali, passaggio che presuppone — riconoscendolo — e tutela la finalità procreativi del matrimonio. Le norme richiamate afferiscono i concetti di famiglia e di genitorialità che appaiono dotati della duttilità propria dei principi costituzionali e, in quanto tali, non possono considerarsi cristallizzati in principi di esperienza e prassi riferibili esclusivamente all'epoca in cui la Costituzione entrò in vigore; ne consegue che gli stessi debbono essere interpretati tenendo conto dell'evoluzione dell'ordinamento, nonché delle trasformazioni della società e dei costumi attraverso i quali la stessa si esprime, in ossequio a quanto autorevolmente determinato in una recentissima sentenza dalla stessa Corte (*cf.* sentenza Corte Costituzionale, n. 138 del 2010).

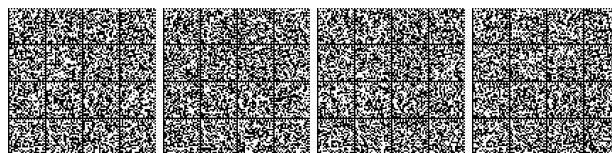
I medesimi giudici della legge hanno altresì statuito che: «La Costituzione non giustifica una concezione della famiglia (legittima) nemica delle persone e dei loro diritti»; dal che può farsi discendere una indicazione giurisprudenziale promanante dalla stessa Corte in ordine alla auspicabilità di una massima espansione della tutela della piena realizzazione di tali diritti (*cf.* sentenza n. 494 del 2002).

Né il concepimento di un figlio mediante l'ausilio di pratiche di PMA può dirsi lesivo del diritto del concepito al riconoscimento formale e sostanziale di un proprio status filiationis. Come affermato dalla Corte costituzionale, esso costituisce «un diritto che è elemento costitutivo dell'identità personale, protetta, oltre che dagli articoli 7 e 8 della citata Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, stipulata a New York il 20 novembre 1989 (ratificata dall'Italia con legge n. 176 del 1991), dall'art. 2 della Costituzione» (*cf.* sentenza n. 120 del 2001).

L'insopprimibile diritto del figlio ad avere un nome ed una famiglia, ed una sola, ed a costruirsi una compiuta identità relazionale attraverso il godimento delle indispensabili cure parentali risulta adeguatamente tutelato anche in caso di fecondazione eterologa, rispondendo a tal fine l'esclusiva assunzione di ogni inerente obbligo da parte dei genitori biologici e non genetici.

Pare dunque al tribunale che tale processo evolutivo non possa prescindere da quanto affermato nei principi della CEDU nei termini in cui gli stessi sono stati definiti dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

L'art. 8 della CEDU, sovrapponibile nel contenuto all'art. 7 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea del 2000 (che ha la stessa efficacia dei Trattati Istitutivi), prevede che «tutti hanno il diritto al rispetto per la propria vita privata e familiare ... non c'è alcuna interferenza da parte di un'autorità pubblica con l'esercizio di questo diritto salvo quanto prescritto dalla legge e salvo quanto sia necessario in una società democratica nell'interesse della .Sicurezza nazionale, della sicurezza pubblica o del benessere economico del paese, per la prevenzione di disordini o del crimine, per la protezione della morale o per la protezione dei diritti e delle libertà degli altri».



La Corte di Strasburgo nella sentenza sopra richiamata ha affermato — in sintesi — il diritto di identità e di autodeterminazione della coppia in ordine alla propria genitorialità, principio che viene compromesso dal divieto di accesso ad un determinato tipo di fecondazione, individuata come indispensabile per il caso concreto.

La Corte ha infatti illustrato il principio in esame nei termini che occorre garantire, in quanto appartenente al diritto al rispetto della vita privata e familiare tutelato dall'art.8 della CEDU, il diritto della coppia di scegliere di diventare genitori anche ricorrendo alle tecniche di fecondazione assistita: «il diritto di una coppia a concepire un figlio e a far uso a tal fine della procreazione assistita dal punto di vista medico rientra nell'ambito dell'art. 8, in quanto tali scelte costituiscono chiaramente un'espressione della vita privata familiare».

Nel caso portato all'attenzione di questo tribunale, quindi, occorre garantire il diritto alla vita privata familiare intesa come diritto all'autodeterminazione della coppia che desideri procreare, ma che, possedendo i requisiti soggettivi previsti dalla legge n. 40 del 2004, debba ricorrere in ragione del proprio quadro clinico ad una delle tecniche di fecondazione eterologa per superare i problemi di fertilità o sterilità presentati, non altrimenti risolvibili; il divieto normativo presente nella legge n. 40 del 2004 condiziona pertanto la possibilità delle coppie eterosessuali sterili o infertili nel proprio diritto di determinare la propria condizione genitoriale e, quindi, di poter concorrere liberamente alla realizzazione della propria vita familiare.

b) Il vigente divieto di fecondazione eterologa si pone, ad avviso di questo tribunale, in contrasto anche con gli art. 3 e 31 della Costituzione.

L'impostazione critica dei ricorrenti muove da una valutazione di eguaglianza giuridica tra la condizione delle coppie che posseggono gameti fecondabili e quella delle coppie in cui almeno uno dei componenti è incapace di produrre gameti idonei a produrre un embrione.

In ragione di tale presupposto contestano, con argomentazioni logiche e deduttive, la ragionevolezza dell'estensione del divieto previsto al comma 3 dell'art. 4, legge n. 40/2004 a quelle coppie che solo con la deroga a tale rigida disposizione normativa potrebbero avere un figlio, così raggiungendo lo scopo che il legislatore ha dichiaratamente inteso perseguire con la legge n. 40/2004.

La deduzione di parti ricorrenti appare condivisibile in esito alla recente pronuncia della Corte EDU.

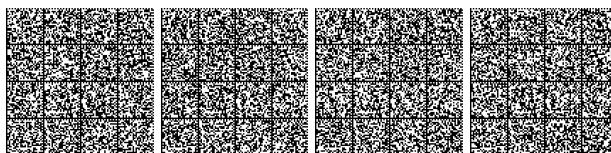
Dall'art. 3 della Costituzione discendono il principio di non discriminazione e il principio di ragionevolezza.

I principi cennati comportano il divieto per il legislatore, altrimenti libero nelle materie di propria competenza, di disciplinare in maniera difforme situazioni soggettive analoghe, a maggior ragione nell'ipotesi in cui si versi nel campo dei diritti fondamentali della persona.

In ossequio al principio di uguaglianza e alla necessità di verifica che la legge preveda un trattamento identico per posizioni uguali e differenziato per situazioni soggettive diverse, è stato enunciato il principio di derivazione costituzionale della necessaria coerenza interna dell'ordinamento giuridico, espresso dalla clausola generale di ragionevolezza, in forza della quale si è progressivamente esteso il giudizio di legittimità costituzionale delle norme in termini di logicità interna della normativa, razionalità delle deroghe e giustificazione oggettiva e ragionevole delle differenze di trattamento.

Il legislatore può, pertanto, imporre limiti ai diritti e agli interessi dei soggetti in base alle finalità che si intendono perseguire con l'esercizio del potere legislativo, ma non può trattare diversamente alcuni soggetti rispetto ad altri che si trovino nella stessa situazione, o in situazioni che, pur diverse, risultino essere analoghe, in assenza di razionali ragioni giustificatrici (*cf.* sentenze Corte costituzionale nn. 15 del 1960 e 1009 del 1988).

Come già riportato nei paragrafi che precedono, la creazione di una famiglia, ivi inclusa la scelta di avere figli, costituisce un diritto fondamentale della coppia, rispondente ad un interesse pubblico riconosciuto e tutelato dagli art. 2, 29 e 31 della Costituzione.



Soccorre sul punto l'insegnamento della stessa Corte cui si rimette la presente controversia: al fine di verificare l'irragionevolezza di un trattamento normativo differenziato è necessario «individuare il punto centrale della disciplina» cui appartiene la norma in esame (*cf.* Corte cost. n. 359 del 2010).

Orbene: l'obiettivo dichiarato dal legislatore all'art. 1 della legge n. 40 del 2004 è proprio quello di favorire la soluzione dei problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o dall'infertilità della coppia mediante il ricorso alla procreazione medicalmente assistita, alle condizioni e nei modi previsti dal testo normativo, che ha cura di rispettare i diritti di tutti i soggetti coinvolti, compreso il concepito. In tale prospettiva, l'introduzione del divieto di cui all'art. 4, comma 3 della stessa legge risulta violare gli art. 3 e 31 della Costituzione sia sotto il profilo della natura discriminatoria di tale divieto, sia sotto il profilo della ragionevolezza dello stesso.

Risultano infatti trattate in modo opposto coppie con limiti di procreazione, risultando differenziate solo in virtù del tipo di patologia che affligge l'uno o l'altro dei componenti della coppia.

Pur non potendosi affermare l'identità delle procedure di procreazione assistita derivanti dal contributo di materiale genetico proveniente da un soggetto estraneo al rapporto genitoriale instaurando rispetto a tecniche di procreazione assistita eseguite utilizzando gameti derivanti esclusivamente dalla coppia genitoriale biologica, l'esame comparato delle due situazioni evidenzia comunque nel confronto tra le condizioni delle due categorie di coppie infertili una loro sostanziale sovrapposibilità, pur in assenza di coincidenza di tutti gli elementi di fatto.

In sostanza, all'identico limite (infertilità e sterilità di coppia) dovrebbe corrispondere la comune possibilità di accedere alla migliore tecnica medico scientifica utile per superare il problema, da individuarsi in relazione alla causa patologica accertata.

L'elemento non comune (specificità della patologia) non parrebbe idoneo ad escludere l'applicabilità di un concetto logico di eguaglianza giuridica, che deve essere inteso quindi più propriamente in termini di analogia e non di completa identità tra le due condizioni esaminate.

La sentenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo offre utili argomenti a sostegno della violazione dell'art. 3 della Costituzione con riferimento alla violazione del principio di non discriminazione, poiché i motivi proposti dai giudici europei circa la violazione dell'art. 14 della CEDU possono essere contemporaneamente formulati nell'interpretazione dell'art. 3 della Costituzione, posto che le due norme trattano del medesimo principio.

Nella sentenza più volte richiamata la Corte rilevava l'assenza di giustificazioni oggettive e ragionevoli — e quindi il mancato rispetto dei principi di ragionevole proporzionalità tra i mezzi utilizzati e il fine perseguito e la mancanza di un fine legittimo — nei divieti legislativi posti dallo Stato austriaco al ricorso ad alcune sole tra le diverse tecniche di PMA di tipo eterologo (e, segnatamente, la donazione di ovuli e la fecondazione in vitro di gameti maschili), permettendone, per contro, altre; i motivi addotti riportavano tutti alla natura soccombente dei diritti contrapposti al diritto della coppia di procedere all'utilizzo di metodiche di PMA di tipo eterologo, diritti tutelabili con mezzi idonei, diversi dal divieto di utilizzazione delle tecniche di PMA eterologa descritte.

Osserva il Collegio — per completezza — che i giudici europei deliberavano su situazioni soggettive di coppie potenzialmente genitoriali nell'ambito esclusivo della fecondazione eterologa, nulla argomentando in ordine ad una potenziale equiparabilità tra tecniche di fecondazione omologa e fecondazione eterologa.

Non pare tuttavia inutile rilevare su questo specifico punto che il caso rimesso alla cognizione dei giudici europei afferiva esclusivamente una potenziale discriminazione nel trattamento di coppie necessitate a ricorrere all'una o all'altra metodica di fecondazione assistita di tipo eterologo, condizione da cui derivava la formale estraneità in quel giudizio di questo specifico aspetto della questione.

Le ragioni dedotte da quei Governi a sostegno dei parziali divieti di fecondazione eterologa erano, come sopra ricordato, individuati nella necessità di certezza giuridica nei rapporti di famiglia, nel pericolo di abusi nell'esecuzione dei protocolli sanitari e nel diritto del minore alla conoscenza delle proprie origini, così come nella necessità di evitare un possibile contrasto tra genitore apparente e genitore genetico; secondo la decisione della Corte di Strasburgo ognuna



di queste ragioni risulta soccombente rispetto al diritto di autodeterminazione del singolo alla formazione di una famiglia e al diritto della coppia di essere genitori.

Tanto precisato, non può essere ignorato che, a confutazione delle deduzioni prospettate dai Governi resistenti in quella sede a sostegno del divieto parziale di eterologa, la Corte ha utilizzato argomentazioni traslabili *de plano* a fondamento della natura discriminatoria del divieto totale di fecondazione eterologa vigente nell'ordinamento italiano, non costituendo tale divieto l'unico mezzo, e nemmeno il più ragionevole, per rispondere alla tutela dei concorrenti diritti, potenzialmente confliggenti con il riconoscimento del diritto di accedere alle pratiche di PMA eterologa.

A tal fine può essere ricordato che l'ordinamento italiano, così come gli altri ordinamenti europei, conoscono e disciplinano istituti che ammettono la frattura tra genitorialità genetica e genitorialità legittima, quali l'adozione; lo Stato riconosce, quindi, rapporti parentali fondati sul legame affettivo e sull'assunzione di responsabilità, prescindendo e superando la necessità di una relazione biologica genitoriale.

In tale ambito lo stesso ordinamento vigente attribuisce carattere soccombente al diritto del minore adottato a ricostruire e conoscere la propria ascendenza genetica.

Nella prospettiva dei giudici europei appaiono dunque conosciute e ammissibili relazioni genitoriali diverse da quelle biologiche, principio da cui discende l'inidoneità della parziale rottura della linea di sangue (in capo al solo coniuge infertile) presente nella fecondazione eterologa a legittimarne il divieto.

La Corte di Strasburgo si spinge oltre, ritenendo priva di pregio la necessità di impedire l'esistenza di una madre biologica e di una madre genetica, potenzialmente confliggenti, ritenendo tale rischio evitabile secondo strumenti diversi dal divieto della donazione di ovociti; l'affermazione appare a maggior ragione applicabile al caso dedotto nel presente procedimento, dove — si ricorda — si discute della necessità di donazione di gameti maschili.

Peraltro, sono gli stessi giudici europei ad affermare, seppur implicitamente, l'estensibilità delle censure avverso la natura discriminatoria del divieto di ricorrere ad alcune forme di eterologa al totale divieto di praticabilità di questa forma di fecondazione, posto che analogo conflitto di interessi può essere ipotizzato in tutti i casi di procreazione assistita, ivi inclusa quella omologa.

Invero, nel provvedimento CEDU si afferma che «per quanto riguarda il rischio di sfruttamento delle donne e l'abuso di tali tecniche, la corte ritiene che questa sia un'argomentazione che non concerne specificamente le tecniche di procreazione in questione, ma che sembra essere diretta contro la procreazione artificiale in generale. Inoltre il potenziale abuso che indubbiamente deve essere combattuto, non è una ragione sufficiente per vietare completamente una tecnica di procreazione specifica; esiste la possibilità di regolamentare il suo utilizzo, nonché di ideare delle garanzie contro il suo abuso» (*cfr.* punto 77, *ib.*).

In sintesi, l'interpretazione delle norme costituzionali, applicate alla luce delle indicazioni offerte dalla Corte EDU nell'esame dell'art. 14 della Convenzione, pare comportare l'affermazione della natura discriminatoria del divieto di fecondazione eterologa tra coppie sterili ed infertili a seconda del grado di sterilità o di infertilità evidenziato.

c) Osserva, infine, il Collegio remittente che le norme in esame appaiono contrastare anche con gli articoli 3 e 22 della Costituzione, poiché con il divieto di fecondazione eterologa si rischia di non tutelare l'integrità fisica e psichica delle coppie in cui uno dei due componenti non presenta gameti idonei a concepire un embrione.

Non pare ad oggi contestato che le tecniche di PMA debbano essere qualificate come rimedi terapeutici sia in relazione ai beni che ne risultano implicati, sia perché consistono in un trattamento da eseguirsi sotto diretto controllo medico, finalizzato a superare una causa patologica comportante un difetto di funzionalità dell'apparato riproduttivo di uno dei coniugi (o conviventi) che impedisce la procreazione, rimuovendo, nel contempo, le sofferenze psicologiche connesse alla difficoltà di realizzazione della scelta genitoriale.

Non vi è dubbio che la scienza medica ad oggi consente l'esecuzione di tecniche di fecondazione in vivo e in vitro di tipo eterologo, con utilizzo di gameti sia maschili, sia femminili, provenienti da un donatore terzo rispetto alla coppia; come è noto, si tratta di protocolli terapeutici correntemente in uso in molti dei Paesi europei.



Quanto alla scelta degli strumenti terapeutici utilizzabili per superare i problemi procreativi della coppia, la Corte costituzionale ha di recente affermato che: «La giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente posto l'accento sui limiti che alla discrezionalità legislativa pongono le acquisizioni scientifiche e sperimentali, che sono in continua evoluzione e sulle quali si fonda l'arte medica: sicché, in materia di pratica terapeutica, la regola di fondo deve essere l'autonomia e la responsabilità del medico che, con il consenso del paziente, opera le necessarie scelte professionali» (*cfr.* sentenza Corte costituzionale, n. 151 del 2009).

VII. – Tutto ciò premesso, si ritiene di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, dell'art. 9, commi 1 e 3 limitatamente alle parole «in violazione del divieto dell'art. 4, comma 3, e dell'art. 12, comma 1, della legge n. 40 del 2004 per contrasto con gli artt. 117, 2, 3, 29, 31, 32. commi 1 e 2 Costituzione nella parte in cui impongono il divieto di ricorrere alla fecondazione medicalmente assistita di tipo eterologo e prevedono sanzioni nei confronti delle strutture che dovessero praticarla.

P. Q. M.

Ritenute la rilevanza e la non manifesta infondatezza, rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, dell'art. 9, commi 1 e 3, limitatamente alle parole «in violazione del divieto dell'art. 4, comma 3» e dell'art. 12, comma 1, della legge n. 40 del 2004, per contrasto con gli articoli 117, 2, 3, 29, 31 e 32, commi uno e due della Costituzione, nella parte in cui impongono il divieto di ricorrere alla fecondazione medicalmente assistita di tipo eterologo e prevedono sanzioni nei confronti delle strutture che dovessero praticarla;

Sospende il giudizio;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri;

Dispone che il provvedimento sia comunicato ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Milano, addì 28 dicembre 2010

Il Presidente: PADOVA

11C0425

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*
DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2011-GUR-030) Roma, 2011 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.



MODALITÀ PER LA VENDITA

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

- **presso la Libreria dello Stato in Piazza Verdi, 1 - 00198 Roma - tel. 06-85082147 (aperta dal lunedì al venerdì dalle 9.00 alle 19.00 il sabato dalle 9.00 alle 13.00);**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile per provincia sul sito www.gazzettaufficiale.it (box Librerie Concessionarie).**

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
Area Marketing e Vendite
Via Salaria, 1027
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.





GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO ANNO 2011 (salvo conguaglio)

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo A1	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i soli supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi: (di cui spese di spedizione € 132,57)* (di cui spese di spedizione € 66,28)*	- annuale € 309,00 - semestrale € 167,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della CE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- 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: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- 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: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00
Tipo F1	Abbonamento ai fascicoli della serie generale inclusi i supplementi ordinari con i provvedimenti legislativi e ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 264,45)* (di cui spese di spedizione € 132,22)*	- annuale € 682,00 - semestrale € 357,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A, A1, F, F1 comprende gli indici mensili

Integrando con la somma di € 80,00 il versamento relativo al tipo di abbonamento alla **Gazzetta Ufficiale** - parte prima - prescelto, si riceverà anche l'**Indice Repertorio Annuale Cronologico per materie anno 2011**.

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 ED APPALTI

(di cui spese di spedizione € 127,00)*

(di cui spese di spedizione € 73,20)*

- annuale € **295,00**

- semestrale € **162,00**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 39,40)*

(di cui spese di spedizione € 20,60)*

- annuale € **85,00**

- semestrale € **53,00**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione)

I.V.A. 20% inclusa € 1,00

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo

Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%

Volume separato (oltre le spese di spedizione)

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

€ 18,00

€ **190,00**

€ **180,50**

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 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.

N.B. - Gli abbonamenti annui decorrono dal 1° gennaio al 31 dicembre, i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno e dal 1° luglio al 31 dicembre.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI IN USO APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

ABBONAMENTI UFFICI STATALI

Resta confermata la riduzione del 52% applicata sul solo costo di abbonamento

* tariffe postali di cui al Decreto 13 novembre 2002 (G.U. n. 289/2002) e D.P.C.M. 27 novembre 2002 n. 294 (G.U. 1/2003) per soggetti iscritti al R.O.C.









€ 5,00

